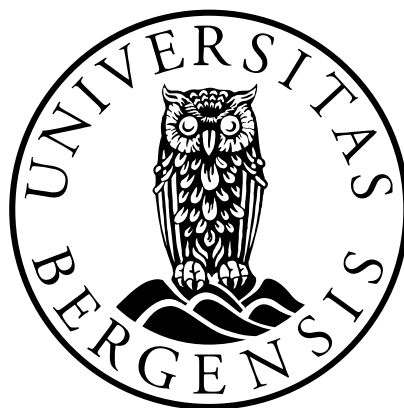


Skranke i plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10

*Hvor langt kan kommunen gå i å gi rekkefølgebestemmelser?
En analyse av HR-2021-953-A.*

Kandidatnummer: 75

Antall ord: 14 739



JUS399 Masteroppgave
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

10. desember 2021

Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse	2
1 Innledning.....	4
1.1 Tema og problemstilling	4
1.2 Kort om rekkefølgebestemmelser	4
1.3 Oversikt over rettskildebildet	7
2 Rettslige utgangspunkter	10
2.1 Alminnelige forvaltningsrettslige regler	10
2.1.1 Oversikt	10
2.1.2 Domstolenes prøvelsesrett.....	10
2.1.3 Myndighetsmisbrukslæren	12
2.1.4 Vilkårslæren	13
2.2 Planretten.....	14
2.2.1 Planleggingens formål.....	14
2.2.2 Oversikt over plansystemet	15
2.2.3 Innholdet i en reguleringsplan.....	17
3 Rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler	20
3.1 Rekkefølgekrav etter § 12-7 nr. 10.....	20
3.1.1 Oversikt	20
3.1.2 Hva er et rekkefølgekrav?	21
3.1.3 Nødvendighetsvilkåret	21
3.1.4 Hva er «tilstrekkelig etablert»?	25
3.2 Utbyggingsavtaler og forholdet mellom §§ 17-3 tredje avsnitt og 12-7 nr. 10.....	26
4 HR-2021-953-A (Mortensrud)	29
4.1 Faktum og saksgang	29
4.2 Gjennomgang av flertallets votum	31
4.2.1 Innledning.....	31
4.2.2 Bestemmelsens ordlyd, historikk og forarbeider.....	32
4.2.3 Forholdet til reglene om utbyggingsavtaler	34
4.2.4 Øvrige rettskilder og konklusjon.....	36
4.3 Gjennomgang av mindretallets votum	37
4.4 Analyse av Mortensrud-dommen	40

4.4.1	Oversikt	40
4.4.2	Krav om saklig tilknytning – en presisering av nødvendighetsvilkåret	40
4.4.3	Flytende rettslig norm	42
4.4.4	Oppsummering	45
5	Uavklarte spørsmål etter Mortensrud-dommen.....	46
5.1	Nødvendighetsvilkåret	46
5.2	Domstolenes prøvelsesrett.....	48
6	Avsluttende refleksjoner	51
	Kildeliste	52

1 Innledning

1.1 Tema og problemstilling

Tema for oppgaven er rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan. Problemstillingen er hvilke skranker i plan- og bygningsloven¹ § 12-7 nr. 10 som begrenser kommunens kompetanse til å vedta rekkefølgebestemmelser. Spørsmålet ble behandlet av Høyesterett i en dom fra mai 2021, HR-2021-953-A (Mortensrud). Dommen vil bli analysert nærmere for å avklare dagens rettstilstand etter avgjørelsen.

I takt med økt utbyggingspress i og omkring byer og tettsteder, er spørsmål om byrdefordeling mellom private og det offentlige mer aktuelt enn noen gang. Oppfatningen i praksis er at kommunene ofte bruker sin sterke forhandlingsposisjon til å presse frem løsninger som går utenfor lovens rammer, men som ikke tas til domstolene av hensyn til utbyggingsprosjekters økonomi og fremdrift.² Som jeg kommer tilbake til, sender Høyesterett i Mortensrud-dommen et signal til kommunene om at plan- og bygningsloven inneholder rettslige skranker som kommunen må overholde. I lys av disse signalene kan det tenkes at flere utbyggere i tiden fremover vil protestere mot urimelige rekkefølgebestemmelser og avtalevilkår.

1.2 Kort om rekkefølgebestemmelser

Rekkefølgebestemmelser eller rekkefølgekrav er en betegnelse på vilkår i arealplan om at tiltak etter et planvedtak må gjennomføres i en bestemt rekkefølge, eller at utbygging ikke kan skje før visse infrastrukturtiltak er tilstrekkelig etablert. Rekkefølgebestemmelser kan gis i kommuneplanens arealdel og reguleringsplan etter henholdsvis §§ 11-9 nr. 4 og 12-7 nr. 10. Ettersom utbyggingsprosjekter som oftest krever mer detaljplanlegging enn kommuneplanens arealdel åpner for, har rekkefølgebestemmelser etter § 12-7 nr. 10 størst betydning for utbyggere og grunneiere. Oppgaven vil derfor fokusere på bestemmelser gitt i reguleringsplan.

¹ Alle paragrafhenvvisninger er til lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) 27. juni 2008, med mindre annet fremgår av sammenhengen.

² Se rapport fra [Bygg21, Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse, 2018](#) side 6 flg.

Etter § 12-7 nr. 10 kan kommunen gi bestemmelse i reguleringsplan om rekkefølge for utbygging av et planområde. Bestemmelsen lyder:

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

[...]

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

Etter bestemmelsen er det opp til kommunens frie skjønn å gi rekkefølgebestemmelser i tilfeller hvor vilkårene er oppfylt, jf. ordet «kan».³ Bestemmelsen gir anvisning på to skjønnstema: Kommunen kan i «nødvendig utstrekning» gi rekkefølgebestemmelser om at utbygging ikke kan skje før visse infrastrukturtiltak er «tilstrekkelig etablert». Det var særlig spørsmålet om innholdet i nødvendighetsvilkåret som ble behandlet i Mortensrud-dommen. En nærmere gjennomgang av vilkårene for å gi rekkefølgebestemmelser gis i punkt 3.1.

Formålet med rekkefølgebestemmelser er å sikre at utbygging skjer i en hensiktsmessig rekkefølge og at områder som åpnes for utbygging er byggeklare.⁴ Det innebærer for eksempel at teknisk infrastruktur som strøm, vann og avløp er opparbeidet før utbygging skjer. Det kan også dreie seg om etablering av sosial infrastruktur for å sikre at kapasiteten på skoler, barnehager og friluftsområder er tilstrekkelig til å tåle økt belastning av en eventuell utbygging.⁵ Oppregningen over infrastrukturtiltak som det kan gis rekkefølgebestemmelser om i § 12-7 nr. 10 er ikke uttømmende, jf. lovens uttrykk «mv.».

En rekkefølgebestemmelse er ikke et påbud til utbygger/grunneier om å gjennomføre tiltaket.⁶ Dersom en rekkefølgebestemmelse ikke er oppfylt, kan kommunen nekte å gi utbygger byggetillatelse, jf. § 21-4 første avsnitt første setning. Oppfyllelse av rekkefølgebestemmelser er derfor som hovedregel en betingelse for å gjennomføre planen. Utbygger kan imidlertid søke

³ HR-2021-953-A avsnitt 36.

⁴ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) side 16.

⁵ Samme sted.

⁶ Se blant annet HR-2021-953-A avsnitt 46.

dispensasjon fra rekkefølgekravet etter plan- og bygningslovens kapittel 19 eller søke om endring av planen etter § 12-14, men en nærmere gjennomgang av dette faller utenfor oppgavens rammer og omtales derfor ikke nærmere.

For å gjennomføre vedtatt reguleringsplan, inngår ofte kommunen – som planmyndighet – en utbyggingsavtale med utbygger etter reglene i plan- og bygningslovens kapittel 17. En utbyggingsavtale er en «avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område», jf. § 17-1. Hvilke krav som stilles til utbyggingsavtaler om rekkefølgebestemmelser følger av § 17-3 tredje avsnitt. Etter bestemmelsen «kan utbyggingsavtaler bare inngås om rekkefølgetiltak som er nødvendige og forholdsmessige».⁷

Utbyggingsavtaler kan brukes for å avklare forhold mellom kommunen og utbygger, og på den måten lette gjennomføringen av reguleringsplan.⁸ I praksis betyr dette ofte at utbygger påtar seg å gjennomføre tiltak i og utenfor planområdet. Kommunens motytelse kan være kun selve planvedtaket, men også andre forpliktelser som eksempelvis «overdragelse av fast eiendom fra kommunen til grunneier/utbygger eller samarbeid om opparbeiding av infrastruktur».⁹

Ettersom § 17-3 tredje avsnitt inneholder krav til utbyggingsavtaler om rekkefølgetiltak, er innholdet i nødvendighetsvilkåret i § 17-3 tredje avsnitt relevant for tolkningen av § 12-7 nr. 10. Begge bestemmelser regulerer tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planen, selv om rammene for hva som kan avtales i en utbyggingsavtale riktignok er snevrere enn adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan, jf. kravet til forholdsmessighet.¹⁰

Spenningen mellom regelsettene kommer særlig til syne i tilfeller hvor kommunen vedtar rekkefølgebestemmelser om tiltak som ikke lovlig kan inntas i utbyggingsavtale, som for eksempel sosial infrastruktur. Det kan også være tilfeller hvor kommunen ikke har til hensikt å oppfylle rekkefølgetiltaket selv, eventuelt ikke ønsker å prioritere det innen rimelig tid etter at planen er vedtatt. I slike tilfeller skapes en pressituasjon for utbygger, ettersom utbygger får valget mellom å vente med utbyggingen eller å utføre rekkefølgetiltaket.

⁷ HR-2021-2364-A avsnitt 37. Se nærmere om vilkårene i punkt 3.2.

⁸ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) side 12.

⁹ Samme sted side 66.

¹⁰ Samme sted.

Forholdet mellom rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler var også tema i Mortensruddommen, hvor saken gjaldt gyldigheten av en rekkefølgebestemmelse om opparbeidelse av tursti rundt 360 meter fra utbyggingstomten. Under dissens tre mot to, kom Høyesterett til at fylkesmannen hadde bygget på uriktig forståelse av § 12-7 nr. 10. Høyesterett tolket bestemmelsen i lys av nødvendighetsvilkåret i § 17-3 tredje avsnitt, og konkluderte med at det var feil av fylkesmannen å stadfeste planvedtaket. Dommen vil bli gjennomgått og analysert i kapittel 4.

1.3 Oversikt over rettskildebildet

Det primære rettsgrunnlaget for å besvare oppgavens hovedspørsmål er plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10. I tråd med alminnelig juridisk metode må bestemmelsen tolkes etter sin ordlyd og i den konteksten bestemmelsen står i. Også lovens forarbeider og rettspraksis er relevante tolkningsfaktorer. Dette gjelder også for spørsmålet om hvilke skranker som gjelder for forvaltningens myndighetsutøvelse, hvor både lovfestede og ulovfestede skranker er aktuelle tolkningsfaktorer.¹¹

Plan- og bygningsloven er en offentligrettslig lov, og er en del av den spesielle forvaltningsretten.¹² Loven må derfor ses i sammenheng med alminnelige forvaltningsrettslige regler, hvor praksis fra Høyesterett og juridisk teori er sentrale rettskilder. Rettslige utgangspunkter i den alminnelige forvaltningsretten og oversikt over planretten presenteres derfor i kapittel 2 nedenfor.

Plan- og bygningsloven består av seks deler, hvor første del inneholder fellesbestemmelser om blant annet lovens formål. Lovens andre del omhandler planlegging, hvor reglene om kommunal planlegging står i kapittel 10 til 13. Kapittel 12 om reguleringsplan er mest sentral for tema i denne oppgaven. Reglene om utbyggingsavtaler står i kapittel 17 i lovens tredje del om gjennomføring. Reglene om, og forholdet mellom, rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler behandles nærmere i kapittel 3.

¹¹ Eckhoff og Smith (2018) side 410.

¹² Stang (1943) side 1.

Dagens plan- og bygningslov ble vedtatt i 2008, og viderefører flere bestemmelser og prinsipper fra plan- og bygningsloven av 1985.¹³ På samme måte videreførte 1985-loven flere bestemmelser og prinsipper fra bygningsloven av 1965.¹⁴ Forarbeider og rettspraksis til bestemmelser i de tidligere lovene har derfor i utgangspunktet relevans for tolkningen av dagens bestemmelser.

Kommunale arealplaner – kommuneplanens arealdel og reguleringsplan – er offentlige planer som styrer arealbruken i et område, og er kommunens viktigste styringsverktøy i arealplanleggingen.¹⁵ Reguleringsplan danner som regel grunnlaget for utbygginger, og inneholder blant annet reguleringsbestemmelser.¹⁶ Adgangen til å gi reguleringsbestemmelse om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, ble tatt inn i bygningsloven av 1965 § 26 nr. 1 bokstav h ved en lovendring i 1979. Hjemmelen den gang var utformet nokså likt dagens bestemmelse.¹⁷ Formålet med bestemmelsen var å avhjelpe «den mangel på sammenheng som i dag ofte eksisterer mellom selve reguleringsplan og utbygget område», og å sørge for at planen gjennomføres i en rekkefølge og på en måte som «gjør at vedkommende område fungerer best mulig på alle trinn i plangjennomføringen».¹⁸ Bestemmelsen ble videreført i en noe endret utforming i plan- og bygningsloven av 1985 § 26, da departementet ønsket en mer fleksibel bestemmelse som ikke ga uttrykk for at oppregningen var uttømmende.¹⁹

I plan- og bygningsloven av 2008 § 12-7 ble det igjen tatt inn en oppregning over hvilke forhold kommunen kan gi reguleringsbestemmelser om. Adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser følger som nevnt av nr. 10. Utformingen ble endret tilbake til en oppregning, og formålet var å «klargjøre og presisere hjemmelen på felt hvor det har vært usikkerhet».²⁰ Rettstilstanden er i det vesentlige videreført, riktignok med en noe utvidet adgang til å gi reguleringsbestemmelser.²¹ Oppregningen over hvilke forhold det kan gis bestemmelser om, er uttømmende, jf. ordlyden «følgende forhold». At oppregningen er uttømmende bekreftes også

¹³ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 6.

¹⁴ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) side 8 flg.

¹⁵ Se nærmere om plansystemet under punkt 2.2.2.

¹⁶ Se nærmere om reguleringsplan under 2.2.3.

¹⁷ Ot.prp. nr. 62 (1978-1979) side 5.

¹⁸ Samme sted side 3.

¹⁹ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) side 121.

²⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 131.

²¹ Samme sted.

i forarbeidene, hvor det heter at bestemmelsen er «formulert så vidt at den vil kunne dekke alle relevante forhold».²²

Det foreligger få avgjørelser fra Høyesterett som direkte omhandler tema i denne oppgaven. Generelle uttalelser i de få avgjørelsene som foreligger, kan likevel være relevante og danne grunnlag for slutninger. Høyesterett har i tillegg til Mortensrud-dommen behandlet én sak som direkte berører kommunens adgang til å gi reguleringsbestemmelser, Rt. 1993 s. 278 (Øye felleseie). Kjennelsen gjaldt 1985-lovens § 26, hvor det rettslige innholdet i det vesentlige er videreført som § 12-7. Avgjørelsen har derfor relevans ved tolkningen av dagens bestemmelse.

Det er særlig de føringer Høyesterett legger i Mortensrud-dommen som er utgangspunktet og tema i denne oppgaven. Avgjørelsen ble avsagt i mai 2021, og er derfor i liten grad behandlet i juridisk teori.²³ I tillegg til en gjennomgang og analyse av dommen i kapittel 4, vil relevante spørsmål Høyesterett ikke avklarer behandles i kapittel 5.

Forholdet mellom rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler er også behandlet i en dom som er rettskraftig avgjort av Borgarting lagmannsrett i januar 2021.²⁴ Det er ikke rom for å gå nærmere inn på avgjørelsen i denne oppgaven. Det foreligger kun to uttalelser fra Sivilombudet som berører temaet, SOMB-1998-102 og SOMB-2015-1194. Etersom uttalelsene er fra før Mortensrud-dommen, og dessuten har begrenset vekt ut over argumentenes egenverdi, vil disse av hensyn til oppgavens rammer ikke behandles nærmere.²⁵

²² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 232.

²³ Se blant annet Stenseth og Wannerstedt (2021), Hopsnes (2021), og Holth og Myklebust (2021).

²⁴ LB-2019-135154. Anken til Høyesterett ble nektet fremmet, jf. HR-2021-1142-U.

²⁵ Se generelt om den rettskildemessige vekten av Sivilombudets uttalelser i HR-2016-2229-A avsnitt 49.

2 Rettslige utgangspunkter

2.1 Almennelige forvaltningsrettslige regler

2.1.1 Oversikt

Både plan- og bygningslovens plandel og byggesaksdel regulerer «virksomhet som drives av forvaltningsorganer», og omfattes derfor av virkeområdet for forvaltningsloven «når ikke annet er bestemt i eller i medhold av lov», jf. forvaltningsloven § 1 første setning. Det samme fremgår av plan- og bygningsloven § 1-9 første avsnitt, med en litt annen formulering.

Så lenge plan- og bygningsloven ikke gir særskilt regulering av forhold som i utgangspunktet reguleres av forvaltningsloven, slik som for eksempel utvidet klagerett, gjelder forvaltningslovens regler. I likhet med andre forvaltningsrettslige rettsområder, suppleres også plan- og bygningslovens bestemmelser av ulovfestede forvaltningsrettslige regler.²⁶

2.1.2 Domstolenes prøvelsesrett

Tema for oppgaven er hvilke skranker som begrenser kommunens kompetanse til å gi rekkefølgebestemmelser. Det er et spørsmål om hvordan § 12-7 nr. 10 skal tolkes. Tolkingsresultatet er en rettslig norm – rettsregel – som legges til grunn når bestemmelsen anvendes på faktum i et konkret tilfelle. Det siste omtales gjerne som *subsumsjonen*.

Hvor langt forvaltningen kan gå i å gi rekkefølgebestemmelser beror i første omgang på innholdet i rettsregelen. Om forvaltningen har tolket loven riktig, er noe domstolene alltid kan prøve.²⁷ Hvorvidt domstolene kan prøve subsumsjonen beror på en tolkning av den aktuelle bestemmelsen.²⁸

For spørsmål om domstolenes prøvelsesrett er Rt. 1995 s. 1427 (naturfredningsdommen) grunnleggende. Saken gjaldt gyldigheten av vedtak om fredning av to vann og om disse var omfattet av vilkåret «spesiell naturtype» i naturvernloven § 8. Høyesterett kom til at domstolen

²⁶ Se for eksempel Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 242.

²⁷ Rt. 1995 s. 1427 side 1436.

²⁸ Rt. 2007 s. 257 avsnitt 40.

kunne prøve både lovtolkningen og subsumsjonen. På side 1433 uttalte førstvoterende på vegne av flertallet:

«Det er i dag et alminnelig prinsipp i forvaltningsretten at domstolene kan prøve ikke bare lovtolkningen, men også subsumsjonen ved anvendelsen av lover som gjør inngrep overfor den enkelte. Dette anses som en viktig del av rettsikkerheten. Selv om det er unntak fra denne hovedregel, må de særskilt begrunnes.»

Den klare hovedregelen etter naturfredningsdommen er at domstolene prøver alle sider ved forvaltningens rettsanvendelse, også hvor det forutsettes skjønnsmessige vurderinger.²⁹ Unntak fra hovedregelen er blant annet «tilfeller der loven gir anvisning på utpregede skjønnsmessige vurderingstemaer, og i tilfeller hvor vedtaket beror på en vurdering av utpreget faglig karakter på områder som domstolene ikke kan forventes å ha nødvendig innsikt i».³⁰

Unntak fra hovedregelen innebærer at domstolene ikke kan prøve forvaltningens subsumsjon, og slike vurderinger omtales gjerne som *diskresjonært skjønn* eller *fritt forvaltningsskjønn*.³¹ Motsatsen, det vil si tilfeller hvor domstolene kan prøve alle sider av rettsanvendelsen, omtales som *rettsanvendelsesskjønn* eller *lovbundet skjønn*.³²

Om en bestemmelse er underlagt fritt skjønn eller lovbundet skjønn, må vurderes med utgangspunkt i bestemmelsens ordlyd, jf. Rt. 2007 s. 257 (Trallfa) avsnitt 40. I Trallfa-dommen vurderte Høyesterett om vilkåret «særlige grunner» i plan- og bygningsloven 1985 § 7 var fritt forvaltningsskjønn. Riktignok mente Høyesterett det var en presumsjon for at en betingelse for et vedtak er en materiell kompetansebegrensning domstolene kan prøve. Høyesterett kom likevel til at vilkåret var underlagt fritt forvaltningsskjønn, ettersom ordlyden var «svært skjønnsmessig» og det hadde «langt større tilknytning til en planfaglig forvaltningsoppgave med islett av politikk».³³

²⁹ Se blant annet HR-2021-62-A avsnitt 33 og HR-2017-1258-A avsnitt 45-46.

³⁰ Rt. 2007 s. 1573 avsnitt 52.

³¹ Se for eksempel Rt. 2001 s. 995.

³² Samme sted.

³³ Rt. 2007 s. 257 avsnitt 42. Se også Rt. 2012 s. 18 avsnitt 41.

2.1.3 Myndighetsmisbrukslæren

Selv om lovgiver har lagt den endelige avgjørelsesmyndigheten til et forvaltningsorgan, har domstolene fortsatt adgang til å føre en viss kontroll mot «maktmisbruk eller annet graverende forhold fra forvaltningsorganets side».³⁴ Rammene for denne kontrollvirksomheten har utviklet seg gjennom langvarig høyesterettspraksis. I Rt. 2011 s. 304 avsnitt 55 oppsummerte Høyesterett rammene for domstolens prøvelsesrett i slike saker slik:

*«Forvaltningsvedtak kan etter alminnelig norsk forvaltningsrett kjennes ugyldig blant annet dersom det lider av en kompetansemangel, er truffet på grunnlag av uriktig faktum, er beheftet med saksbehandlingsfeil, ikke bygger på forsvarlig skjønn, er influert av usaklige hensyn, medfører usaklig forskjellsbehandling eller etter sitt innhold er åpenbart urimelig».*³⁵

De begrensningene i utdraget som omhandler forvaltningens skjønnsutøvelse omfattes av det som omtales som *myndighetsmisbrukslæren*. Myndighetsmisbrukslæren «rommer generelle skranker for forvaltningens skjønnsutøvelse», og innebærer at forvaltningen «er avskåret fra å legge vekt på utenforliggende hensyn, og å treffe avgjørelser som er vilkårlige, grovt urimelige eller som innebærer usaklig forskjellsbehandling».³⁶

Det at forvaltningsskjønnet ikke skal være vilkårlig eller innebære usaklig forskjellsbehandling er et «grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp [om] at like tilfeller skal behandles likt».³⁷ Ulik behandling av like tilfeller må begrunnes ut fra «saklige hensyn som det er adgang til å legge vekt på».³⁸ Hvilke hensyn som er relevante og saklige å vektlegge kan domstolene alltid prøve, jf. utdraget ovenfor. Det er særlig forbudet mot å vektlegge utenforliggende hensyn som er aktuelt som skranke mot vedtak etter § 12-7 nr. 10. Se nærmere om dette under punkt 4.4.

Det har i lang tid pågått en diskusjon om forvaltningens kompetanse begrenses av et krav til proporsjonalitet eller forholdsmessighet i forvaltningsretten.³⁹ Høyesterett har i flere avgjørelser avvist at det er grunnlag for å oppstille et slikt generelt prinsipp, jf. blant annet Rt. 2011 s. 304 avsnitt 56. Derimot er det klart at det i enkelte sammenhenger følger krav til

³⁴ Rt. 1962 s. 571.

³⁵ Se tilsvarende i Rt. 2007 s. 257 avsnitt 36, Rt. 2012 s. 1985 avsnitt 142 og Rt. 2012 s. 1025 avsnitt 68.

³⁶ NOU 2019: 5 side 545.

³⁷ Rt. 2011 s. 111 avsnitt 66.

³⁸ Obiter dictum i Rt. 2007 s. 281 avsnitt 64.

³⁹ Se nærmere om dette i Søvig (2019) side 573-574.

forholdsmessighet direkte av hjemmelsgrunnlaget.⁴⁰ Paragraf 17-3 tredje avsnitt er eksempel på en lovhjemmel med krav om forholdsmessighet.

2.1.4 Vilkårslæren

På ulovfestet område kan et krav om forholdsmessighet følge av den såkalte vilkårslæren.⁴¹ Vilkårslæren går ut på at forvaltningen kan stille tyngende vilkår til begunstigende vedtak for å «motvirke de skadevirkninger eller ulemper som ellers kan følge av vedtaket».⁴² Hvor langt adgangen til å stille vilkår rekker, beror på en tolkning av bestemmelsen vedtaket treffes i medhold av.⁴³ Vedtaket må treffes under utøvelse av fritt forvaltningsskjønn etter en bestemmelse som ikke særskilt hjemler vilkårsstillelsen, og det forutsettes at det stilles vilkår som er i «saklig sammenheng med avgjørelsen, og som ikke er uforholdsmessig tyngende».⁴⁴

Saklighetskravet innebærer at det «rent objektivt sett må være en saklig sammenheng mellom «ytelse» og «motytelse»», noe som vil være tilfellet dersom «pliktene bidrar til å fremme formålet med vedkommende tiltak, til å avverge skadevirkninger som en gitt tillatelse kan få, eller lette kontrollen med ordningen».⁴⁵ Forholdsmessighetskravet innebærer at det må «foretas en avveining mellom de fordeler som oppnås ved å sette vilkåret på den ene side, og de ulemper det påfører parten på den annen».⁴⁶

Utgangspunktet for vurderingen av om vilkårslæren kommer til anvendelse må tas i den aktuelle bestemmelsen og hvor stort rom for skjønn bestemmelsen åpner for. Om tilfeller hvor bestemmelsen angir en oppregning over forhold det kan stilles vilkår om, uttaler Graver følgende:

«At loven gir anvisning på tiltak, vil derfor ofte ha reell rettslig betydning og hjemle en adgang til å sette vilkår som ellers ikke kunne vært satt ut fra den alminnelige ulovfestede adgang til å sette vilkår. Det er også vanskeligere å tenke seg at det må anses uforholdsmessig å sette et vilkår som loven gir konkret anvisning på, fordi det i loven selv ligger en vurdering av forholdsmessigheten av tiltaket sett fra lovgiverens side. Kravet til

⁴⁰ NOU 2019: 5 side 157.

⁴¹ Se blant annet Rt. 2008 s. 1110 avsnitt 22 og NOU 2019: 5 punkt 34.2.1.

⁴² Rt. 2003 s. 764 avsnitt 61.

⁴³ NOU 2019: 5 side 544.

⁴⁴ Samme sted side 545.

⁴⁵ NOU 2003: 24 side 154.

⁴⁶ NOU 2019: 5 side 545.

forholdsmessighet får derfor ikke så stor betydning ved denne typen vilkårshjemler. Men kravet til saklig sammenheng med den konkrete tillatelsen eller tildelingen må også her gjelde som en generell begrensning.»⁴⁷

Flere har tatt til orde for å tolke § 12-7 nr. 10 innskrenkende i lys av den ulovfestede vilkårslæren.⁴⁸ Skal vilkårslæren komme til anvendelse må planvedtaket anses som et begunstigende vedtak, og rekkefølgebestemmelsen et tyngende vilkår. Videre må adgangen til å stille vilkår etter bestemmelsen være så uklar eller vag, at de rettslige rammene for skjønnsutøvelsen ikke legger begrensninger på den alminnelige adgangen til å stille vilkår. Om vilkårslæren kommer til anvendelse som supplement til § 12-7 nr. 10 kommer jeg tilbake til under punkt 4.4.2.

2.2 Planretten

2.2.1 Planleggingens formål

Formålet med plan- og bygningsloven er relevant for tolkningen av enkeltbestemmelser, og for kommunens skjønnsutøvelse i medhold av loven.⁴⁹ Plan- og bygningslovens formål fremgår av § 1-1. For regler om planlegging suppleres og utfylles formålsbestemmelsen av § 3-1.⁵⁰ Verken §§ 1-1 eller 3-1 gir en uttømmende liste over relevante formål og hensyn.⁵¹

Av § 1-1 første avsnitt følger det at loven skal «fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner». Hva som er til det beste for den enkelte, behøver imidlertid ikke å være til det beste for samfunnet eller framtidige generasjoner. Ordlyden tilsier at kommunen må veie kryssende hensyn mot hverandre.

Forarbeidene presiserer at det med «bærekraftig utvikling» menes en «utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov», og omfatter fremme «av f.eks. verdiskapning, næringsvirksomhet og

⁴⁷ Graver (2019) side 281.

⁴⁸ Se blant annet Bugge (2019) side 234-235, Jørgensen (2017) side 53-58 og Hauge (2019) side 299-303.

⁴⁹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 170.

⁵⁰ Samme sted side 178.

⁵¹ Samme sted henholdsvis side 170 og 178.

sysselsetting, vilkår for folkehelse, gode boliger, bomiljø og oppvekstkår». ⁵² Det må med andre ord tas hensyn til fremtidige konsekvenser av tiltak, både for samfunnet som helhet og for enkeltindivider.

Av andre avsnitt fremgår det at lovens bestemmelser om planlegging har til formål å «bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser». Dette innebærer at planlegging etter loven skal være sektorovergripende, og at den skal legges til grunn uavhengig av om tiltak gjennomføres av offentlige eller private aktører. ⁵³

Loven skal også ivareta, blant annet, hensynet til «åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning» for berørte, og hensynet til «barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene», jf. henholdsvis fjerde og femte avsnitt.

I § 3-1 første avsnitt fremheves det blant annet at planleggingen skal tilrettelegge for «verdiskaping, næringsutvikling og tilstrekkelig boligbygging», samt «gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår i alle deler av landet», jf. henholdsvis bokstav d og e. Eksemplene viser at planleggingen skal fremme et vidt spekter av kryssende hensyn. Samtidig følger det av tredje avsnitt at planleggingen ikke skal «være mer omfattende enn nødvendig». Det tilsier at kommunen bør begrense seg til å kun bruke planleggingsverktøyene på en måte som fremmer formålet med loven og den enkelte plan.

2.2.2 Oversikt over plansystemet

Planlegging er myndighetens viktigste verktøy for å styre samfunnsutviklingen og ressurs- og arealbruken, både på lokalt, regionalt og nasjonalt plan. Gjennom planlegging kan myndighetene få oversikt over eksisterende arealbruk, og hvilke verdier og interesser det er viktig å ta vare på. Planlegging gir oversikt over hvordan fremtidig arealbruk bør være for å oppfylle myndighetenes målsettinger slik at berørte interesser ivaretas på en god måte. God planlegging forutsetter at ulike, og til dels motstridende, interesser og hensyn veies mot hverandre.

⁵² Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 170.

⁵³ Samme sted.

Den viktigste delen av planleggingen skjer i kommunene, gjennom vedtakelse av kommuneplan og reguleringsplan, jf. § 3-3 andre setning. Kommuneplanens arealdel og reguleringsplan fastsetter fremtidig arealbruk, og er rettslig bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak, jf. henholdsvis §§ 11-6 første avsnitt og 12-4 første avsnitt. Det innebærer at tiltak som iverksettes i strid med planene i utgangspunktet er ulovlige.

Kommunene er pålagt å ha en arealplan «for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk», jf. § 11-5 første avsnitt. Formålet med arealplanene er å gi en samlet oversikt over arealdisponeringen, og på den måten hindre uoverveide arealinngrep.⁵⁴ Tilgang til arealer og tilhørende ressurser er begrenset, og det er nødvendig at myndighetene gjennom plansystemet sikrer best mulig utnyttelse til fellesskapets beste. Kommuneplanens arealdel skal angi hovedtrekk i, og viktige hensyn som skal ivaretas ved, fremtidig arealdisponering, og skal omfatte «plankart, bestemmelser og planbeskrivelse hvor det framgår hvordan nasjonale mål og retningslinjer, og overordnede planer for arealbruk, er ivaretatt», jf. § 11-5 andre avsnitt.

Etter § 12-1 fjerde avsnitt kan reguleringsplan utarbeides som enten områderegulering, jf. § 12-2, eller detaljregulering, jf. § 12-3. Om reguleringsplan skal utarbeides som områderegulering eller detaljregulering avhenger av i hvilken grad de berørte interessene og arealbruken i det aktuelle utbyggingsområdet er klarlagt.⁵⁵ Dersom det i tillegg til kommuneplanens arealdel er behov for overordnede avklaringer før bygging eller detaljregulering igangsettes, kan dette gjøres i en områderegulering. Det kan også være bestemt i kommuneplanens arealdel at en slik plan skal utarbeides, jf. § 12-2 første avsnitt.

Detaljregulering etter § 12-3 er den planformen med høyest detaljeringsgrad, og dekker normalt et mindre område enn områdereguleringen. En detaljregulering skal bygge videre på kommuneplanen og en eventuell områdeplan, jf. § 12-3 tredje avsnitt. Mens områderegulering normalt utarbeides av kommunen, foreslås detaljreguleringsplaner som oftest av private utbyggere i forbindelse med konkrete byggeprosjekter.⁵⁶ Private har rett til å fremme forslag om detaljregulering til behandling i kommunen, jf. § 12-3 andre avsnitt. Kommunen plikter å ta stilling til private forslag, men har samtidig anledning til å fremme alternative forslag, jf. §

⁵⁴ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 210.

⁵⁵ Se Prop. 169 L (2020-2021) side 55.

⁵⁶ Høringsnotat 21/2623 punkt 2.3.1.3.

12-11. Kommunestyret står imidlertid fritt til ikke å vedta planforslaget eller vedta alternativer så lenge lovens rammer overholdes. Ingen har et rettskrav på å få et planforslag vedtatt.⁵⁷

2.2.3 Innholdet i en reguleringsplan

En reguleringsplan er et «arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser», jf. § 12-1 første avsnitt. I arealplankartet skal kommunen angi arealformål og bygge på hensynssoner fastsatt i kommuneplanen, jf. §§ 12-5 og 12-6. I tillegg til plankartet kan det suppleres med tilhørende reguleringsbestemmelser, jf. § 12-7.

Hvilke arealformål som kan tas inn i reguleringsplan følger av § 12-5, hvor det er uttømmende regulert hvilke kategorier arealformål som kan angis.⁵⁸ Lovlige underformål er ikke uttømmende regulert, jf. ordet «herunder» i starten av hver kategori i oppstillingen i § 12-5 andre avsnitt.

Valg av reguleringsformål og omfang av reguleringsområdet er underlagt forvaltningens frie skjønn, jf. Rt. 2007 s. 281 (Barka) avsnitt 39. I Barka-dommen var en strandeendom regulert til friområde etter plan- og bygningsloven 1985 § 25 nr. 4. Saken gjaldt spørsmål om reguleringsplanen var gyldig. Selv om eiendommen ble regulert til friområde, var det fra kommunens side forutsatt at strandeiendommen skulle brukes av en barnehage som leke- og oppholdsareal, slik den tidligere var brukt. Eieren av eiendommen fikk medhold av Høyesterett i at arealformålet ikke var i samsvar med det eiendommen var planlagt brukt til, og at vedtaket om å stadfeste planen derfor var ugyldig. Kommunen kunne ikke regulere et område det ikke var meningen at det skulle være åpent for allmenn ferdsel, som friareal.

Avgjørelsen viser at selv om det ligger til kommunens frie skjønn å bestemme hvilke arealer som skal reguleres til hva, kan domstolene prøve om kommunen har holdt seg innenfor rammene for skjønnsutøvelsen. Selv om Barka-dommen gjaldt § 25 i plan- og bygningsloven av 1985, er bestemmelsen i det vesentlige videreført i dagens § 12-5, slik at det samme må antas å gjelde for forståelsen av dagens bestemmelse.

⁵⁷ Holth og Myklebust (2021) lovkommentar 2 til § 12-7 1. ledd, Lovdata.no (hentet 2. desember 2021).

⁵⁸ Holth og Myklebust (2021) lovkommentar 1 til § 12-5, Lovdata.no (hentet 12. oktober 2021).

Etter § 12-7 «kan» kommunen «i nødvendig utstrekning» gi bestemmelser til «arealformål og hensynssoner» om forhold i § 12-7 nummer 1 til 14. Så lenge bestemmelsen er innenfor lovens rammer, er det opp til kommunens frie skjønn å avgjøre om det skal gis reguleringsbestemmelser, jf. ordet «kan».

Det at reguleringsbestemmelsen kun «i nødvendig utstrekning» kan gis til «arealformål og hensynssoner», tilsier at bestemmelsen må ha en tilknytning til, eller sammenheng med, arealformålet eller hensynssonen. Ordet «nødvendig» er skjønnsmessig, men en naturlig språklig forståelse tilsier at reguleringsbestemmelsen ikke kan gå lengre enn det som er påkrevd for å fremme formålet med reguleringen.

At bestemmelsen må ha en tilknytning til arealformålet, støttes av forarbeidene til § 26 i 1985-loven. Det fremgår her at «bestemmelser skal gis for å fremme eller sikre formålet med reguleringen» og at «bestemmelsene må være innenfor lovens ramme».⁵⁹ Dette er også lagt til grunn av Høyesterett i Rt. 1993 s. 278, Øye felleseie-kjennelsen. Kjennelsen gjaldt blant annet spørsmål om det kunne ilegges restriksjoner på uttak av grus ut fra naturvern hensyn, selv om arealformålet tillot grusuttak. På side 286 uttalte Høyesterett at «[d]et vesentlige synes å være at det ikke skal gis reguleringsbestemmelser som motvirker reguleringsformålet. Bestemmelsen bør derfor forstås slik at det ikke kan gis bestemmelser som vanskeliggjør en forsvarlig utnyttelse av området til det reguleringsformål som er fastsatt». Kjennelsen kan videre tas til inntekt for at det kan gis reguleringsbestemmelser av hensyn til interesser utenfor planområdet, så lenge det fremmer hensynet til reguleringen i vid forstand.

Oppregningen i § 12-7 er som nevnt uttømmende, men utformet slik at de ulike alternativene kan dekke «alle relevante forhold».⁶⁰ Oppregningen omfatter tiltak av til dels svært ulik art. Dette taler for at skrankene i nødvendighetskravet kan variere. Den nærmere grensen for hva som er «nødvendig» beror derfor på en tolkning av nødvendighetskravet og det alternativet det er aktuelt å anvende.⁶¹ Terskelen for hva som er «nødvendig» er trolig lavere ved for eksempel tiltak som fremmer miljøhensyn, ettersom miljøet er et rettslig hensyn som nyter vern etter Grunnloven § 112.

⁵⁹ Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) side 121.

⁶⁰ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) side 232.

⁶¹ I denne retning Myklebust (2019) side 286.

På samme måte som domstolene kan prøve om kommunen har holdt seg innenfor de arealformål som loven åpner for, har domstolene også kompetanse til å prøve om reguleringsbestemmelsen er i samsvar med ett eller flere av alternativene i § 12-7.⁶²

En nærmere vurdering av hvordan nødvendighetskravet i § 12-7 generelt skal forstås, faller utenfor oppgavens rammer. Videre vil tema være hvordan bestemmelsen skal forstås i relasjon til § 12-7 nr. 10, hjemmelen for å gi rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan.

⁶² Se for eksempel HR-2018-2388-A avsnitt 62.

3 Rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler

3.1 Rekkefølgekrav etter § 12-7 nr. 10

3.1.1 Oversikt

Etter § 12-7 nr. 10 «kan» kommunen «i nødvendig utstrekning» gi bestemmelser til «arealformål og hensynssoner» i reguleringsplan om:

«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».

Bestemmelsens ordlyd gir ikke kommunen hjemmel til å pålegge utbygger og/eller grunneier å gjennomføre rekkefølgebestemmelsene i reguleringsplan. Den praktiske konsekvensen for utbygger er at kommunen kan avslå byggesøknad alene med den begrunnelse at rekkefølgebestemmelsene i planen ikke er oppfylt. Utbygger har dermed valget mellom å gjennomføre rekkefølgetiltaket på egen hånd, eller vente til kommunen eller andre utbyggere eventuelt oppfyller rekkefølgekravet.

I tillegg til kommunens «kan»-skjønn, kan det utledes to skjønnstema av bestemmelsen. Det er for det første at rekkefølgebestemmelser kun kan gis i «nødvendig utstrekning». For det andre er adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser om krav om opparbeidelse av visse infrastrukturtiltak begrenset til at disse må være «tilstrekkelig etablert».

Fastlegging av innholdet i skjønnstemaene avgjør for det første hvilke forutsetninger og rammer kommunen må holde seg innenfor ved utøvelsen av «kan»-skjønnen. For det andre har det betydning for hvor intensivt domstolene kan prøve det enkelte planvedtaket. Dersom vilkårene «nødvendig utstrekning» og «tilstrekkelig etablert» ikke inneholder rettslige skranker utover det som følger av alminnelige forvaltningsrettslige regler, kan ikke domstolene prøve kommunens subsumsjon.

I punkt 3.1.2 gis en kort oversikt over ulike typer rekkefølgebestemmelser og noen eksempler på hva det normalt gis rekkefølgebestemmelser om. Hva som ligger i de ulike skjønnsstemaene behandles nærmere i henholdsvis punkt 3.1.3 og 3.1.4.

3.1.2 Hva er et rekkefølgekrav?

Noe forenklet kan man si at § 12-7 nr. 10 hjemler to typer rekkefølgebestemmelser. Den ene kategorien er bestemmelser om tidsrekkefølge for når tiltak etter planen kan gjennomføres, jf. ordlyden «særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen». Det kan være at boligfelt B ikke kan åpnes for utbygging før det er gitt brukstillatelse for felt A. Formålet er å sikre en hensiktsmessig og fornuftig utbyggingsrekkefølge.⁶³

Den andre kategorien er opparbeidelse av «tekniske anlegg og samfunnstjenester», eksemplifisert av en ikke uttømmende oppregning, jf. lovens uttrykk «mv.». Dette er offentlig infrastruktur som ikke omfattes av opparbeidelsesplikten til utbygger/grunneier etter § 18-1.⁶⁴ Ordlyden «med videre» taler i seg selv for at kommunen har vid skjønnsadgang til å vurdere hva det er nødvendig å gi rekkefølgebestemmelser om for å sikre at planområdet blir byggeklart.

Eksempel på rekkefølgebestemmelser er etablering av «sandlekeplass og gang- og sykkelveg» før nye fortettingsprosjekter innenfor planområdet kan igangsettes.⁶⁵ Et annet eksempel på rekkefølgebestemmelse er at før utbygging av hyttefelt «må eksisterende høyspentledning graves ned eller flyttes».⁶⁶ Slike tiltak – som gjerne regnes som offentlig infrastruktur – har normalt kommunen ansvar for. Det kan også fastsettes rekkefølgebestemmelser om såkalte *fellestiltak*, som gjerne er skoler, barnehager og felles lekearealer.

3.1.3 Nødvendighetsvilkåret

Etter § 12-7 nr. 10 kan kommunen «i nødvendig utstrekning» gi reguleringsbestemmelser om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen. Vilkåret «nødvendig utstrekning» er skjønnsmessig og vagt. Ordlyden tilsier likevel at bestemmelsen inneholder en materiell

⁶³ Ot.prp. nr. 62 (1978-1979) side 3 første spalte.

⁶⁴ Ness og Øyasæter (2018) side 174.

⁶⁵ Detaljregulering for Nærbø Sentrum, B8-9-10-G4-O3, Plan nr. 1119-997-1 datert 23. oktober 2014 § 6 nr. 6.4.

⁶⁶ Detaljregulering for Hindrem Hage, Plan nr. 1718 2017005 datert 9. februar 2018 punkt 4 nr. 1.

skranke ved at kommunen ikke kan gi rekkefølgebestemmelser utover det som er nødvendig for at utbyggingen kan finne sted.

Utgangspunktet er at kommunen ikke kan avslå en fullstendig søknad som er i tråd med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven, jf. § 21-4 første avsnitt første setning. Dersom en rekkefølgebestemmelse ikke er oppfylt, vil ikke søknaden være i tråd med bestemmelser gitt i medhold av loven, og kommunen kan derfor uten videre avslå søknaden. Et uoppfylt rekkefølgetiltak innebærer derfor i realiteten et byggeforbud.⁶⁷ At et byggeforbud krever en begrunnelse, tilsier at det må være forhold ved den konkrete utbyggingen som utløser behovet for rekkefølgetiltaket.

Formålet med bestemmelsen er å sikre at planområdet er byggeklart, og at utbyggingen skjer i en hensiktsmessig rekkefølge. Sammenholdt med at planleggingen ikke skal være mer omfattende enn «nødvendig», jf. § 3-1 tredje avsnitt, indikerer dette at vilkåret er en materiell skranke for kommunens adgang til å gi reguleringsbestemmelser utover det som er rimelig for å rettferdiggjøre et byggeforbud.

Bakgrunnen for at det i 1979 ble gitt hjemmel for å gi rekkefølgebestemmelser, var en erkjennelse av plansystemets betydning som styringsverktøy for arealplanlegging. Det var et ønske om «å få et bedre grunnlag for lokale tiltak for å utvikle gode og trygge nærmiljøer».⁶⁸ Formålet var å styrke kommunens adgang til å styre gjennomføringen av utbygginger, samt sikre bedre samordning mellom aktørene.⁶⁹ Formålet var også å hindre at områder som ikke har tilstrekkelig utbygd infrastruktur åpnes for utbygging.

Departementet mente at adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser skilte seg fra de øvrige reguleringsbestemmelsene «ved at det knytter seg til selve gjennomføringen av planen».⁷⁰

Videre uttaler departementet på samme sted:

«Ved en slik bestemmelse søkes den mangel på sammenheng som i dag ofte eksisterer mellom selve reguleringsplanen og utbygget område avhjulpet. Det bør derfor påses at de enkelte planelementer gjennomføres, og at dette skjer

⁶⁷ HR-2021-953-A avsnitt 38.

⁶⁸ Ot.prp. nr. 62 (1978-1979) side 1 første spalte.

⁶⁹ Samme sted side 3 første spalte.

⁷⁰ Samme sted.

i en rekkefølge og størrelsesorden som gjør at vedkommende område fungerer best mulig på alle trinn i plangjennomføringen. Dette går direkte på planens funksjonsdyktighet og faglige innhold, og gir de politiske myndigheter mulighet for å bestemme kravene til et miljø også i selve utbyggingsperioden.»

Det at rekkefølgetiltaket må knytte seg til «planens funksjonsdyktighet og faglige innhold», understøtter at det må være en sammenheng mellom tiltaket og planen. Samtidig viser siste setning i sitatet at departementet forutsatte at tiltak skal fastsattes ut fra et politisk og planfaglig skjønn. Skjønnsmessige vilkår hvor skjønnet er av utpreget faglig og politisk art, er domstolene normalt tilbakeholdne med å prøve.⁷¹

I proposisjonen til plan- og bygningsloven 1985, hvor departementet endret bestemmelsen fra oppregning til en rammebestemmelse, fremgår det av spesialmerkningene at «[d]e reguleringsbestemmelser som gis må selvsagt ligge innenfor lovens ramme».⁷² Samme sted fremgår det at hva som er lovens ramme må vurderes konkret, men at rammene for hva som kan vedtas i reguleringsplan gir veiledning. Det sentrale synes å være at reguleringsbestemmelsen ligger innenfor en naturlig forståelse av lovhjemmelen, og at det ikke strider mot reguleringslovens og lovens formål. I hvor stor grad dette begrenser kommunen er imidlertid uklart, da lovens formål er nokså vidt utformet. Samtidig kan det at loven legger opp til å sikre et vidt spekter av kryssende hensyn, tale for at kommunen bør tilkjennes et større handlingsrom til å fastsette rekkefølgebestemmelser ut fra planfaglige og politiske behov og ønsker.

Øye felleseie-kjennelsen tilsier at kommunen kan anlegge et vidt perspektiv når rekkefølgebestemmelser gis. På side 285 uttalte Høyesterett at det kan stilles vilkår «under hensyn til tilstøtende arealer og til de interesser som totalt sett knytter seg til de områder det gjelder». Hvor store områder kommunen kan se under ett, gir ikke Høyesterett svar på. Det er naturlig at jo større områder som ses under ett, jo svakere bør kravet til tilknytning til den konkrete utbyggingen være. I slike tilfeller er det sumvirkningen av flere utbygginger i et større område som legitimerer rekkefølgebestemmelsen.

⁷¹ Rt. 2007 s. 257 avsnitt 42.

⁷² Ot.prp. nr. 56 (1984-1985) side 121.

Oppsummert kan både ordlyden og forarbeidene tas til inntekt for at nødvendighetsvilkåret er en materiell skranke for kommunen, idet rekkefølgetiltaket må være tilknyttet et behov som skyldes den konkrete utbyggingen. Samtidig er ikke disse kildene entydige. Skjønnsmessig ordlyd og forutsetninger om utvisning av planfaglig og politisk skjønn, indikerer at vilkåret er underlagt fritt forvaltningsskjønn.

Frihagen mener at vilkåret «i nødvendig utstrekning» i 1985-loven § 26 er «en frase uten rettslig betydning», og at det vil «være opp til reguleringsmyndighetene å vurdere hvilke bestemmelser som det er ønskelig og hensiktsmessig å fastsette innen de rammer loven gir». ⁷³ I samme retning kan også Ness og Øyasæter forstås, som synes å innfortolke et krav om «saklig tilknytning» i nødvendighetsvilkåret. ⁷⁴ Samtidig mener de vurderingstemaet må «tilfredsstillende de alminnelige forvaltningsrettslige kravene til saklighet, forutberegnelighet og rimelighet, slik at ikke reguleringsbestemmelser fremstår som uforholdsmessige tyngende å oppfylle eller vilkårlige». ⁷⁵ Bugge mener reguleringsbestemmelsen «må være saklig begrunnet i planens formål», men legger samtidig til grunn at nødvendighetsvilkåret «ikke [skal] forstås i streng betydning». ⁷⁶

Felles for Frihagen, Ness og Øyasæter, og Bugge, er at de drøfter nødvendighetsvilkåret generelt for alle reguleringsbestemmelser, og i begrenset grad har vurdert om det stiller seg annerledes for § 12-7 nr. 10. I motsetning til andre reguleringsbestemmelser, griper rekkefølgebestemmelsene inn i selve gjennomføringen av planen. ⁷⁷ Det kan derfor være grunn til å vurdere nødvendighetsvilkåret for § 12-7 nr. 10 særskilt. Pedersen mfl. behandler nødvendighetsvilkåret i tilknytning til rekkefølgebestemmelser, og går lengre i å tolke bestemmelsen som at den oppstiller skranke. De mener rekkefølgebestemmelsen må «være påkrevet som en følge av den utbygging reguleringsplanen legger opp til». ⁷⁸

Oppsummert tilsier dette at et rekkefølgetiltak må stå i en viss sammenheng med utbyggingen, selv om bestemmelsen beror på et politisk og planfaglig skjønn. Spørsmålet om hvordan

⁷³ Frihagen (1989) side 250.

⁷⁴ Ness og Øyasæter (2018) side 156.

⁷⁵ Samme sted side 157.

⁷⁶ Bugge (2019) side 232.

⁷⁷ Ot.prp. nr. 62 (1978-1979) side 3.

⁷⁸ Pedersen mfl., bind I (2018) side 340.

nødvendighetsvilkåret i § 12-7 nr. 10 skal tolkes, hadde inntil Mortensrud-dommen ikke blitt behandlet av Høyesterett. Dommen vil bli gjennomgått og analysert i kapittel 4.

3.1.4 Hva er «tilstrekkelig etablert»?

Det kan også stilles spørsmål ved om vilkåret «tilstrekkelig etablert» i § 12-7 nr. 10 utgjør en selvstendig skranke for kommunens adgang til å gi rekkefølgebestemmelser.

Ordlyden «tilstrekkelig» er skjønnsmessig, og gir lite veiledning utover at det tilsier at tiltaket må være av en slik standard at utbyggingen kan skje. Hva som i hvert tilfelle regnes som «tilstrekkelig» beror på faglige og politiske vurderinger av kommunen. Sett i lys med at kommunen ikke kan stille krav utover det som er «nødvendig», er det tvilsomt at begrepet «tilstrekkelig» i seg selv begrenser kommunens kompetanse. Et krav om etablering *utover* det som er tilstrekkelig for å tillate utbygging, vil neppe være «nødvendig».

I at tiltaket må være «tilstrekkelig etablert» ligger det ikke et krav om at tiltaket faktisk må utføres/være utført av utbygger. I noen tilfeller kan det være «tilstrekkelig» å sikre finansiering av tiltaket, slik at det kan realiseres på et senere tidspunkt. Det omtales i praksis som at rekkefølgetiltaket *sikres* oppfylt.⁷⁹ En slik løsning kan være praktisk hvor infrastrukturtiltaket er nødvendig for at flere utbyggere skal få bygge innenfor planområdet, og hvor kommunen gjennom utbyggingsavtaler fordeler kostnadene på flere utbyggere gjennom avtaler om såkalte *anleggsbidrag*. Anleggsbidrag er «en betegnelse på avtalte bidrag fra private utbyggere til kommunen, for å dekke hele eller deler av kommunens utgifter til etablering av infrastruktur».⁸⁰ En forutsetning er imidlertid at tiltaket anleggsbidraget skal dekke er i slik sammenheng til utbyggingen som kreves, jf. nødvendighetsvilkåret.

Forarbeidene er tause om hva som ligger i at et tiltak er «tilstrekkelig etablert». Det er heller ikke behandlet av Høyesterett.

Oppsummert tilsier ordlyden og konteksten at det bør være opp til kommunenes skjønn å avgjøre hva som er «tilstrekkelig» i hvert konkrete tilfelle. Det er vanskelig å se at vilkåret

⁷⁹ TUDEP-2015-3677-2.

⁸⁰ Samme sted.

utgjør en selvstendig skranke ved siden av nødvendighetsvilkåret. Krav om at et tiltak etableres ut over det som objektivt sett anses som «tilstrekkelig», kan dessuten tenkes avskåret etter myndighetsmisbrukslæren.

3.2 Utbyggingsavtaler og forholdet mellom §§ 17-3 tredje avsnitt og 12-7 nr. 10

Som nevnt innledningsvis, kan § 17-3 tredje avsnitt få betydning for tolkningen av § 12-7 nr. 10. I det følgende vil det redegjøres for hvilke skranke § 17-3 tredje avsnitt oppstiller for adgangen til å inngå utbyggingsavtaler om rekkefølgekrav. Det skal også knyttes noen kommentarer til sammenhengen mellom §§ 17-3 tredje avsnitt og 12-7 nr. 10.

Paragraf 17-3 tredje avsnitt lyder:

«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».

Bestemmelsen oppstiller krav om at avtalen kun kan omfatte rekkefølgetiltak som er nødvendige og forholdsmessige. Siden kravet om nødvendighet knytter seg til «gjennomføringen av planvedtak», forutsettes det at tiltaket er knyttet til en vedtatt arealplan.

I Innst. O. nr. 73 (2004-2005) side 6 uttaler kommunalkomiteen at lovreguleringen av utbyggingsavtaler tar «sikte på å begrense kommunens muligheter til å presse frem urimelige avtalevilkår overfor utbygger eller grunneier». Samme sted heter det også at lovreguleringen har som «formål å stille strenge krav til nødvendighet av de krav kommunene kan stille gjennom utbyggingsavtaler samt forhindre at kommunene bruker sin myndighet på en uheldig måte overfor utbygger eller grunneier». Målet var altså å hindre at kommunen bruker sin sterke forhandlingsposisjon til å presse frem urimelige vilkår. Bakgrunnen var et ønske om å få bukt med en praksis med avtalevilkår som førte til et «for stort press på økonomien i

utbyggingsprosjekter, med de følger dette kan få for utbyggingsprosjektenes gjennomførbarhet, byggekostnader, tomtepriser og boligpriser».⁸¹

Hva som ligger i nødvendighetsvilkåret, er behandlet av Høyesterett i Mortensrud-dommen avsnitt 47-50 og i HR-2021-2364-A (Sunnfjord-dommen) avsnitt 37-40. Sunnfjord-dommen gjaldt spørsmål om gyldigheten av en utbyggingsavtale, hvor forutsetningene for avtalen var endret etter avtaleinngåelsen. Selv om dommen ikke omhandler forholdet mellom §§ 17-3 og 12-7 nr. 10, kommer Høyesterett med noen generelle uttalelser om nødvendighetsvilkåret.

Med henvisning til Ot.prp. nr. 22 (2004–2005) side 65–66, uttaler Høyesterett i Sunnfjord-dommen avsnitt 37 at:

«rekkefølgetiltak i en utbyggingsavtale må «ha saklig sammenheng med gjennomføringen av planen» for å kunne anses nødvendig. Videre vises det til at departementet samme sted 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».

Høyesterett uttaler videre i avsnitt 40 at «begrunnelsen for avtalen [ikke kan] ligge i at kommunen mer generelt har behov for tilskudd til dekning av ulike infrastrukturtiltak». Rene fiskale hensyn kan dermed ikke begrunne tiltak i utbyggingsavtale, jf. avsnitt 40 med videre henvisning NOU 2003: 24 side 171.

I 2006 ga Kommunaldepartementet forskrift om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler i medhold av § 17-6.⁸² Av forskriften del I første avsnitt følger det at:

«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.»

Forskriften innebærer en begrensning i avtalefriheten, ved at det ikke kan tas inn krav om opparbeidelse av blant annet skoler, barnehager og sykehjem i utbyggingsavtaler. Paragraf 12-7 nr. 10 gir eksplisitt gir hjemmel for å gi rekkefølgebestemmelser om at blant annet «sosiale

⁸¹ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) side 64.

⁸² Forskrift 20. april 2006 nr. 453 om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler.

tjenester» skal være tilstrekkelig opparbeidet. Det er derfor ikke fullstendig overlapp mellom hva kommunen kan inngå utbyggingsavtaler om, og hva kommunen kan gi rekkefølgebestemmelser om. Det følger også av at § 17-3 tredje avsnitt inneholder et krav om forholdsmessighet.

I proposisjonen legges det også til grunn at reglene suppleres av den ulovfestede myndighetsmisbrukslæren, men at vilkårene i bestemmelsene «trekker [...] snevrere rammer» enn de ulovfestede skrankene.⁸³ Dette innebærer at domstolene kan føre en strengere kontroll med utbyggingsavtalenes innhold, enn det myndighetsmisbrukslæren legger opp til.

Dersom et rekkefølgetiltak i planen ikke oppfylles, betyr det i utgangspunktet at det er forbud mot å bygge ut tomten. Ettersom det ofte forutsettes at rekkefølgetiltak i reguleringsplan skal tas inn i utbyggingsavtale, kan det stilles spørsmål ved om den intensiverte domstolskontrollen etter § 17-3 tredje avsnitt *smitter over* på adgangen etter § 12-7 nr. 10 til å gi rekkefølgebestemmelser generelt. Se nærmere om dette under punkt 5.2.

Som det fremgår av uttalelsene fra kommunalkomiteen ovenfor, ønsket Stortinget å begrense kommunens mulighet til å utøve press overfor utbygger. Ettersom kommunen i dag kan avstå fra å vedta utbyggers private planforslag og dermed nekte utbygging, har kommunen fortsatt en betydelig sterkere forhandlingsposisjon enn utbygger. Utbygger har dessuten en sterk interesse i at planprosessen går hurtig. Dette av hensyn til faktorer som prosjektets lønnsomhet og muligheter for finansiering. For å få velvilje og fortgang i prosessen kan utbygger derfor tenkes å påta seg større forpliktelser enn loven i utgangspunktet åpner for.

Samtidig er det kommunens ansvar som planmyndighet å sikre at utbygging skjer på en måte som best mulig ivaretar hensynet til bærekraftig utvikling og best mulig ressursutnyttelse, jf. formålsbestemmelsen i § 1-1. Det er derfor behov for regler som gjør det mulig for kommunen å legge ansvaret for nødvendige infrastrukturtiltak over på utbygger. Dersom utbyggere kan fremtvinge kommunale investeringer for å realisere private utbyggingsprosjekter, vil lokalpolitikere i kommunen miste friheten til å prioritere ressurser slik de til enhver tid mener er til fellesskapets beste.

⁸³ Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) side 64.

4 HR-2021-953-A (Mortensrud)

4.1 Faktum og saksgang

Mortensrud-dommen gjaldt gyldigheten av en rekkefølgebestemmelse stilt i reguleringsplan med hjemmel i § 12-7 nr. 10. Spørsmålet var om fylkesmannen – som stadfestet Oslo kommunes planvedtak – bygget på uriktig tolkning av § 12-7. nr. 10, og om klagevedtaket derfor var ugyldig.

Utbygger, Selvaag Bolig Bispelua AS (heretter Selvaag), ønsket å omregulere en tomt på Mortensrud i Oslo fra skole- og barnehageformål til boligformål. Selvaag fremmet derfor et privat forslag til reguleringsplan for Oslo kommune. Underveis i reguleringsprosessen mente Eiendoms- og byfornyelsesetaten at det ville bli nødvendig med en utbyggingsavtale med Selvaag. Eiendoms- og byfornyelsesetaten satte derfor i gang en prosess hvor andre etater i kommunen ble bedt om å vurdere behovet for ytterligere fellestiltak som lekearealer, sykkel- og gangveger m.v. i området.

Flere forslag til fellestiltak ble fremmet. Blant annet ble et forslag om oppgradering av en tursti rundt 360 meter unna utbyggingsområdet ble tatt inn som rekkefølgekrav (E11). Selvaag motsatte seg forslaget om å oppgradere turveien, og blant annet grunnet uenigheten ble tre alternative reguleringsplaner fremmet for politisk behandling. I planforslaget kommunen vedtok var det tatt inn et krav om at midlertidig brukstillatelse ikke kunne gis før oppgradering og opparbeidelse av turstien var utført.



Figur 1. Skjermdump fra lagmannsrettens dom side 5.

Figur 1 viser kart over planområdet (179/104/0) merket med rosa linje, mens tursti E11 er merket med rød linje til venstre på kartet.

Kommunen begrunnet rekkefølgebestemmelsen med at omreguleringen fra skoletomt til boligområde ville redusere tilgjengelig leke- og fritidsareal i området. Oppgradering av turstien ville derfor bidra til å avbøte de negative virkningene av utbyggingen.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus, nå Statsforvalteren i Oslo og Viken, stadfestet vedtaket. Selvaag tok derfor ut søksmål mot staten ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet, med påstand om at fylkesmannens vedtak var ugyldig. Selvaag mente sammenhengen mellom rekkefølgebestemmelsen og den aktuelle utbyggingen var for svak, og at det måtte stilles krav om at rekkefølgebestemmelsen er «planavledet». Subsidiært mente Selvaag at vedtaket var ugyldig som følge av myndighetsmisbruk.

Tingretten kom til at bestemmelsen i sin helhet var underlagt forvaltningens frie skjønn, men at vedtaket måtte kjennes ugyldig etter reglene om myndighetsmisbruk.⁸⁴ Etter tingrettens syn la kommunen vekt på utenforliggende hensyn da det ble lagt vekt på et generelt ønske om et turveinett i kommunen, uten at behovet ble knyttet til Selvaags planlagte utbygging. Lagmannsretten kom til motsatt resultat, og mente verken at fylkesmannen hadde bygget på uriktig lovtolkning eller at vedtaket måtte kjennes ugyldig etter myndighetsmisbrukslæren.⁸⁵

Partenes anførsler endret seg noe for de ulike rettsinstansene. For tingretten gjorde Selvaag prinsipielt gjeldende at vilkårene «nødvendig utstrekning» og «tilstrekkelig opparbeidet» i § 12-7 nr. 10 er vilkår domstolene kan overprøve, og at kommunen ikke hadde hjemmel til å gi rekkefølgebestemmelsen.⁸⁶ For lagmannsretten var Selvaag enig i at vilkåret «nødvendig utstrekning» var et forvaltningsskjønn, og at kun spørsmålet om nødvendig tiltak er «tilstrekkelig opparbeidet» er et rettsanvendelsesskjønn.⁸⁷ For Høyesterett baserte partene sine prosedyrer på at domstolene kun hadde kompetanse til å prøve «den generelle lovtolkningen, men ikke den konkrete rettsanvendelsen – subsumsjonen».⁸⁸ Ettersom saken gjaldt gyldigheten av fylkesmannens klagevedtak, var det ikke nødvendig å vurdere verken subsumsjonen eller spørsmålet om domstolenes prøvelseskompetanse.

⁸⁴ TOSLO-2018-104016.

⁸⁵ LB-2019-124354.

⁸⁶ TOSLO-2018-104016.

⁸⁷ LB-2019-124354.

⁸⁸ Avsnitt 36.

Høyesteretts flertall på tre dommere mente § 12-7 nr. 10 inneholder rettslige skranker som rekker lengre enn skrankene i myndighetsmisbrukslæren, og at fylkesmannens vedtak bygget på en for vid forståelse av adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser.⁸⁹ Mindretallet mente derimot at det var vanskelig å se at en rettslig prøving av skrankene i bestemmelsen skulle føre til et annet resultat enn det som følger av myndighetsmisbrukslæren.⁹⁰

Uenigheten skyldtes hovedsakelig at mindretallet ikke mente det var grunnlag for «å la forståelsen av § 17-3 tredje ledd virke inn på tolkningen av § 12-7 nr. 10».⁹¹ Flertallet la vekt på hensynet til å hindre omgåelse av reglene i § 17-3 tredje avsnitt, og tolket derfor § 12-7 nr. 10 i lys av reglene om utbyggingsavtaler.

I det følgende vil jeg se nærmere på flertallets og mindretallets votum, og redegjøre for rettskildebruken og slutningene som trekkes av rettskildene. Videre vil jeg se nærmere på hva som er gjeldende rett etter Mortensrud-dommen. Avslutningsvis vil jeg i kapittel 5 se på noen problemstillinger Høyesterett ikke avklarer.

4.2 Gjennomgang av flertallets votum

4.2.1 Innledning

Førstvoterende, dommer Bergsjø, på vegne av flertallet, kom til at fylkesmannens klagevedtak bygget på en for vid forståelse av § 12-7 nr. 10, og at det dermed var ugyldig som følge av uriktig lovforståelse.⁹² Lagmannsrettens dom ble derfor opphevet.

Prøvingen av fylkesmannens lovtolkning skjedde på bakgrunn av en gjennomgang av hvordan § 12-7 nr. 10 skulle tolkes. Da flertallet – etter en grundig prøving – fant at fylkesmannens lovforståelse var uriktig, var det ikke nødvendig for flertallet å ta stilling til subsumsjonen. Det betyr at Høyesterett ikke har uttalt seg om hvorvidt turstien Oslo kommune ga rekkefølgebestemmelse om er lovlig eller ikke.

⁸⁹ Avsnitt 58 og 62.

⁹⁰ Avsnitt 74.

⁹¹ Avsnitt 70.

⁹² Avsnitt 62.

Flertallet formulerer spørsmålet i saken som et spørsmål om «hvilke skranker plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10 setter for adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan».⁹³ Flertallet redegjør først for lovens formål, rettsvirkningene av reguleringsplaner og generelt om § 12-7.⁹⁴ Flertallet understreker allerede i avsnitt 34 at det er «naturlig å se adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser i sammenheng med bestemmelsene om utbyggingsavtaler».

Førstvoterende konstaterer i avsnitt 36 at bestemmelsen er en «kan»-bestemmelse som kan brukes på visse vilkår, og at «[h]vis disse vilkårene er oppfylt, beror det på forvaltningens frie skjønn om adgangen bør benyttes». På bakgrunn av at partene i sine prosedyrer la til grunn at de øvrige vilkårene var underlagt forvaltningens frie skjønn, fant flertallet det ikke «nødvendig å ta stilling til i hvilken utstrekning den konkrete rettsanvendelsen er undergitt domstolskontroll».⁹⁵ Avgjørelsen avgjør dermed ikke endelig om hele, eller kun deler av, § 12-7 nr. 10 er undergitt forvaltningens frie skjønn.

4.2.2 Bestemmelsens ordlyd, historikk og forarbeider

I avsnittene 38 til 44 foretar flertallet en gjennomgang og tolkning av bestemmelsens ordlyd, historikk og forarbeider.

Selv om det i ordlyden i § 12-7 nr. 10 i «realiteten [ligger] en form for byggeforbud» før rekkefølgebestemmelsen er oppfylt, mener flertallet at nødvendighetskravet ikke kan forstås slik at det betyr at området ikke kan tas i bruk før tiltaket er oppfylt.⁹⁶ Etter § 12-7 kan reguleringsbestemmelser gis til «arealformål», som blant annet er «grønnstruktur, herunder areal for naturområder, turdrag, friområder og parker» etter § 12-5 nr. 3. Slike tiltak er – ifølge flertallet – utvilsomt noe det kan gis rekkefølgebestemmelser om, og som ikke er strengt nødvendig for at et område er beboelig, i alle fall ikke på kort sikt. Flertallet tolket ordlyden i lys av de vide formålene loven skal ivareta etter §§ 1-1 og 3-1, og kom til at ordlyden ikke

⁹³ Avsnitt 35.

⁹⁴ Avsnittene 30 til 33.

⁹⁵ Avsnitt 36.

⁹⁶ Avsnittene 38 og 39.

kunne «forstås slik at den hindrer rekkefølgebestemmelser som bidrar til å fremme slike formål».⁹⁷

Førstvoterende uttaler i avsnitt 40 at han forstår ordlyden slik at rekkefølgebestemmelser bare kan gis for å «dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen. Behovet må oppstå eller forsterkes i en grad som berettiger et vedtak om at tiltakene utføres i en bestemt rekkefølge».

Hva som ligger i at behovet er *reelt*, utdyper flertallet i avsnitt 58. Det fremgår her at det må være en slik «relevant og nær sammenheng» mellom utbyggingen og rekkefølgetiltaket at det er «berettiget» å kreve at utbyggingen skjer i en bestemt rekkefølge. Det er ingenting i flertallets tolkning av bestemmelsens ordlyd og forarbeider som tilsier at bestemmelsen skal ha et annet rettslig innhold i andre tilfeller enn hvor kommunen forutsetter at utbygger utfører tiltaket.⁹⁸

Videre mener flertallet at rekkefølgebestemmelser kun kan gis enten for å dekke et behov som «utløses»/«oppstå[r]» som en konsekvens av den aktuelle utbyggingen, eller for å dekke et behov som eksisterer, men som «forsterkes» av utbyggingen. Høyesterett oppstiller her et krav om *årsakssammenheng*. Det kan imidlertid se ut som flertallet ikke anser ethvert nytt eller økt behov som tilstrekkelig for å rettferdiggjøre et rekkefølgetiltak, i det flertallet mener behovet må oppstå eller forsterkes «i en grad som berettiger» rekkefølgetiltaket.

Videre mener flertallet at planområdet heller ikke «skal vurderes isolert».⁹⁹ Flertallet er av den oppfatning at ordlyden åpner for at utbyggingen i planområdet «ses i sammenheng med bebyggelsen i området for øvrig, og det avgjørende synes å være hvilke tiltak som samlet sett anses nødvendige før også den nye bebyggelsen kan tas i bruk».¹⁰⁰ Bakgrunnen for dette synes å være at planleggingen blant annet skal bidra til å «legge til rette for gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår, jf. § 3-1 første ledd bokstav e».¹⁰¹ Det vil være i strid med lovens formål å nekte reguleringsbestemmelser utenfor planområdet, dersom tiltaket nettopp har til hensikt å sikre beboerne adekvate friluftsområder i tilknytning til der de bor.

⁹⁷ Avsnitt 39.

⁹⁸ Se avsnitt 42, hvor førstvoterende uttaler at forarbeidene «kan hevdes å gi støtte til den forståelsen som etter [førstvoterendes] syn kan utledes av ordlyden».

⁹⁹ Avsnitt 40.

¹⁰⁰ Samme sted.

¹⁰¹ Avsnitt 39.

Flertallet finner støtte for tolkningen av ordlyden i Ot.prp. nr. 62 (1978-1979), forarbeidene til den opprinnelige bestemmelsen som ble tatt i bygningsloven av 1965 ved lovendring i 1979.¹⁰² På side 3 i proposisjonen gir departementet etter flertallets mening uttrykk for at «det krevdes en nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingen», noe som underbygger at rekkefølgebestemmelsen må «stå i nær sammenheng med planen og dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av det nye byggeprosjektet».¹⁰³

Samtidig peker flertallet på at enkelte uttalelser i forarbeidene kan tas til inntekt for at «man ved vurderingen av hva som er nødvendig, må ha et videre perspektiv enn planområdet isolert».¹⁰⁴ Ettersom disse uttalelsene etter flertallets oppfatning er for generelt utformet eller ikke knyttet adgangen til å gi rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan, ble de tillagt liten vekt.¹⁰⁵

4.2.3 Forholdet til reglene om utbyggingsavtaler

Som jeg kommer tilbake til nedenfor, er en sentral forskjell mellom flertallet og mindretallet det synet de har på sammenhengen mellom reglene om rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler.

Flertallet viser til at selv om rekkefølgebestemmelser ikke i seg selv er et pålegg til utbygger om opparbeidelse av det aktuelle infrastrukturtiltaket, vil utbygger i tilfeller hvor kommunen selv ikke har til hensikt å gjennomføre tiltaket «i praksis gjerne ha valget mellom å gjennomføre tiltaket i tråd med kravet eller å legge utbyggingsprosjektet på is».¹⁰⁶ Videre gjengir flertallet en uttalelse fra lagmannsretten, som også mindretallet slutter seg til:

«Selv om en utbygger gjennom et rekkefølgekrav ikke blir pålagt å gjennomføre eller bekoste tiltaket, kan realiteten være at utbyggerens valg enten er å inngå en utbyggingsavtale som inkluderer rekkefølgekravet eller å unnlate å gjennomføre utbyggingen, med mindre utbygger i stedet velger å gjennomføre tiltaket uten at det inngås en utbyggingsavtale. Dette gjelder særlig der det – som i vår sak – kun er én aktuell utbygger. Kommunen bør

¹⁰² Avsnitt 42.

¹⁰³ Samme sted.

¹⁰⁴ Avsnitt 43.

¹⁰⁵ Avsnitt 44.

¹⁰⁶ Avsnitt 46.

således ikke kunne omgå reglene om innholdskravene til utbyggingsavtaler ved å vedta rekkefølgekrav som ikke kan inkluderes i en utbyggingsavtale, dersom realiteten er at rekkefølgekravene utgjør de forpliktelser kommunen vil pålegge utbygger i en utbyggingsavtale».¹⁰⁷

Hensynet til å unngå omgåelse av innholdskravene til utbyggingsavtaler, sammenholdt med målet om å begrense kommunens adgang til å presse frem urimelig avtalevilkår og «generelle harmoniseringshensyn», taler etter flertallets syn for å tolke § 12-7 nr. 10 i tråd med § 17-3 tredje avsnitt.¹⁰⁸ Flertallet mener «kravet til sammenheng mellom utbyggingen og tiltaket i et tilfelle som vårt er temmelig sammenfallende etter § 12-7 nr. 10 og § 17-3 tredje ledd. Eller for å si det på en annen måte: Forståelsen av nødvendighetskravet i § 17-3 tredje ledd har overføringsverdi på tolkningen av § 12-7 nr. 10».¹⁰⁹

Med «et tilfelle som vårt» mener flertallet tilfeller hvor kommunen selv ikke har til hensikt å gjennomføre rekkefølgebestemmelsen, og at det er forutsatt at bestemmelsen skal inntas i en utbyggingsavtale.¹¹⁰ Rettskilder knyttet til utbyggingsavtaler har relevans for tolkningen av § 12-7 nr. 10, ettersom disse regelsettene – ifølge flertallet – i slike tilfeller må tolkes i lys av hverandre.¹¹¹

Flertallet finner støtte for sin forståelse av ordlyden i § 12-7 nr. 10 i forarbeidene til reglene om utbyggingsavtaler, NOU 2003: 24 og Ot.prp. nr. 22 (2004-2005). Forarbeidene underbygger blant annet at det må være saklig sammenheng mellom rekkefølgebestemmelsen og utbyggingen, og at utbyggingen må utløse et behov for tiltaket, enten for å avbøte skadevirkninger eller av andre grunner er påkrevd.¹¹²

En forskjell mellom reglene om utbyggingsavtaler og rekkefølgebestemmelser, er at hjemmelen for hva som kan avtales i en utbyggingsavtale inneholder en forholdsmessighetsbegrensning, jf. § 17-3 tredje avsnitt. Uttalelsene flertallet trekker frem fra forarbeidene til utbyggingsavtaler knytter seg til nødvendighetsvilkåret, noe flertallet også presiserer i avsnitt 51.

¹⁰⁷ Avsnitt 46. I avsnitt 70 slutter mindretallet seg til uttalelsen.

¹⁰⁸ Avsnittene 47 og 48.

¹⁰⁹ Avsnitt 48.

¹¹⁰ Avsnitt 51.

¹¹¹ Avsnitt 48.

¹¹² Avsnittene 49 og 50.

4.2.4 Øvrige rettskilder og konklusjon

Av rettspraksis viser flertallet til Øye felleseie-kjennelsen.¹¹³ Kjennelsen gjaldt spørsmål om ekspropriasjonerstatning, men inneholder også uttalelser om adgangen til å gi reguleringsbestemmelser for å ivareta hensyn utenfor planområdet. Flertallet mener imidlertid kjennelsen ikke kan tas til inntekt for en generelt vid forståelse av adgangen til å gi reguleringsbestemmelser. Etter flertallets syn slår den først og fremst «fast at man ved nødvendighetsvurderingen også kan se hen til konsekvenser av utbyggingen *utenfor* selve planområdet».¹¹⁴

Heller ikke uttalelsene fra Sivilombudet, SOMB-1998-102 og SOMB-2015-1194, ga etter flertallets syn særlig veiledning utover det som kom frem av henholdsvis Øye felleseie-kjennelsen og forarbeidene til § 17-3 tredje avsnitt.¹¹⁵

Flertallet finner delvis støtte for sitt syn i rundskriv, veiledninger og juridisk teori, selv om enkelte teoretikere mente nødvendighetsbegrensningen hadde liten rettslig betydning.¹¹⁶ I en oppsummering viser førstvoterende til at ingen av kildene det er vist til «rokker ved det som etter [førstvoterendes] syn følger av ordlyden i § 12-7 nr. 10 og sammenhengen med bestemmelsen om innholdet i utbyggingsavtaler».¹¹⁷ Det var derfor ikke nødvendig å gå inn på om reelle hensyn tilsa en annen løsning.¹¹⁸

Flertallet konkluderer med at § 12-7 nr. 10 inneholder visse skranker som legger sterkere begrensninger på kommunens adgang til å gi rekkefølgebestemmelser i reguleringsplan, enn de skranker som følger av myndighetsmisbrukslæren.¹¹⁹ I tilfeller hvor «kommunen ikke selv har til hensikt å utføre tiltaket», må rekkefølgebestemmelsen enten dekke «reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen», eller «avhjelpe ulemper» forårsaket av utbyggingen.¹²⁰ Videre må det være en så «relevant og nær sammenheng» mellom tiltaket og utbyggingen, at rekkefølgebestemmelsen er «berettiget».¹²¹ Flertallet mener videre at i tilfeller hvor tiltaket ikke

¹¹³ Avsnitt 52.

¹¹⁴ Samme sted.

¹¹⁵ Avsnittene 53 og 54.

¹¹⁶ Avsnittene 55 til 57.

¹¹⁷ Avsnitt 57.

¹¹⁸ Samme sted.

¹¹⁹ Avsnitt 58.

¹²⁰ Samme sted.

¹²¹ Samme sted.

har en slik sammenheng, er det ikke tilstrekkelig at det er ønskelig.¹²² Flertallet slår eksplisitt fast at «[r]ent fiskale hensyn ikke kan begrunne vedtak etter § 12-7 nr. 10».

Flertallet presiserer videre at ikke «det enkelte utbyggingsprosjektet må vurderes isolert», og at det er adgang til å legge vekt på «sumvirkningene».¹²³ Det sies imidlertid ingenting om hvor stor vekt det er adgang til å legge på sumvirkningene av flere utbygginger, og hvor stort perspektiv kommunen kan anlegge. I lys av at det må være et *reelt behov* som oppstår eller forsterkes av utbyggingen, kan det tilsi at kommunen bør være forsiktig med å legge for stor vekt på sumvirkningene i et større område.

I prøvingen av fylkesmannens vedtak kommer flertallet til at lovforståelsen som legges til grunn er for vid. Konklusjonen ble at vedtaket ble kjent ugyldig.¹²⁴ Som nevnt er det viktig å merke seg at Høyesterett ikke tok stilling til den konkrete rekkefølgebestemmelsen, ettersom det var fylkesmannens lovforståelse som ble prøvd.

4.3 Gjennomgang av mindretallets votum

Andrevoterende dommer Bull, på vegne av mindretallet, kom til at anken burde forkastes, og at fylkesmannens vedtak bygget på riktig lovforståelse. Mindretallet mente det heller ikke var grunnlag for å konstatere myndighetsmisbruk.

Mindretallet kommenterer først forholdet til reglene om utbyggingsavtaler, som flertallet la stor vekt på i sin vurdering av § 12-7 nr. 10. Mindretallet slutter seg til lagmannsrettens uttalelse om at kommunen ikke kan bruke rekkefølgebestemmelser til å omgå reglene om innhold i utbyggingsavtaler i plan- og bygningslovens kapittel 17.¹²⁵ Etter mindretallets syn var det imidlertid ikke grunnlag for at § 17-3 skulle virke inn på tolkningen av § 12-7 nr. 10. Forsøk på omgåelse av innholdskravene i § 17-3 tredje avsnitt ville etter mindretallets oppfatning rammes av forbudet mot myndighetsmisbruk.¹²⁶

¹²² Avsnitt 58.

¹²³ Avsnitt 59.

¹²⁴ Avsnitt 63.

¹²⁵ Avsnitt 70.

¹²⁶ Samme sted.

Når det kommer til mindretallets syn på den rettslige normen som kan utledes av § 12-7 nr. 10, er forskjellene mellom flertallet og mindretallet tilsynelatende mindre. Mindretallet er enig med flertallet i at det avgjørende for hva som er «nødvendig» er «hva det er et reelt behov for å gjennomføre».¹²⁷ Samtidig mener mindretallet i avsnitt 72 at dette ikke gir «anvisning på en streng nødvendighetsnorm», ettersom spørsmålet om hva det er *reelt behov* for i stor grad beror på planfaglige og lokalpolitiske vurderinger. Samme sted fremgår det at mindretallet er enig med flertallet i at rekkefølgetiltaket må være «planavledet». Med «planavledet» mener mindretallet at det må være en reell årsakssammenheng mellom rekkefølgetiltaket og et behov som utløses eller forsterkes av den aktuelle utbyggingen.¹²⁸

I realiteten er det lite som skiller mindretallets syn på normen i § 12-7 nr. 10 fra flertallets syn, med unntak av sammenhengen mellom § 17-3 tredje avsnitt og § 12-7 nr. 10. Mindretallet mener det må være et reelt behov for tiltaket, det må være planavledet, og det må være årsakssammenheng mellom tiltaket og behovet som utløses eller forsterkes av utbyggingen. Dette formulerer mindretallet som et «krav om saklig sammenheng mellom utbygging og rekkefølgekrav».¹²⁹

Det som skiller mindretallet fra flertallets lovforståelse, er i hvilken grad domstolen kan overprøve kommunens subsumsjon. Mindretallet mener vurderingen av om vilkårene for å gi rekkefølgebestemmelser – om det er «saklig sammenheng mellom utbygging og rekkefølgekrav» – er oppfylt, flyter sammen med det frie «kan»-skjønnnet. Da det vil være ulike oppfatninger – både av planfaglig og politisk art – av hva det er et reelt behov for, vil nødvendighetsvurderingen flyte sammen med vurderingen av om det er hensiktsmessig å i det hele tatt vedta reguleringsbestemmelsen.¹³⁰ Det var derfor vanskelig for mindretallet å se at saklighetsbegrensningen i § 12-7 nr. 10 utgjorde en selvstendig skranke ved siden av myndighetsmisbrukslæren. Mindretallet viste videre til at de hensyn og argumenter fylkesmannen hadde trukket inn i vedtaket, ikke var uttrykk for uriktig lovforståelse.

Fra avsnitt 77 vurderer mindretallet rekkefølgebestemmelsen opp mot læren om myndighetsmisbruk, og særlig om det er tatt utenforliggende hensyn. Selvaag mente kommunen

¹²⁷ Avsnitt 72.

¹²⁸ Samme sted.

¹²⁹ Avsnitt 73.

¹³⁰ Sml. Rt. 2007 s. 257.

bygget på utenforliggende hensyn – fiskale hensyn – da ulike etater meldte inn en «ønskeliste» over tiltak. Det avgjørende for mindretallet var det rekkefølgekravet som gjensto, og begrunnelsen for dette.¹³¹

Det er imidlertid verdt å merke seg at mindretallet i avsnitt 78, før myndighetsmisbrukslæren behandles, uttaler følgende:

*«i tilknytning til det jeg mener må være et krav om at utbyggingen må utløse eller forsterke et behov for rekkefølgetiltaket, at dersom den geografiske avstanden mellom planområdet og plasseringen av rekkefølgetiltaket blir for stor, kan det etter en konkret vurdering vise seg at dette vilkåret ikke er oppfylt, eller – sagt på en annen måte – at det ikke er saklig sammenheng mellom utbyggingen og rekkefølgetiltaket».*¹³²

Uttalelsen kan tas til inntekt for at mindretallet – i likhet med flertallet – mener nødvendighetsvilkåret ikke er oppfylt dersom det ikke er saklig sammenheng mellom utbyggingen og rekkefølgetiltaket, og at kravet til saklighet ikke bare knytter seg til hensynene som begrunner tiltaket. I så fall kan også mindretallet forstås slik at skrankene i bestemmelsen rekker noe lengre enn myndighetsmisbrukslæren. I spørsmålet om det i Mortensrud-utbyggingen var «saklig sammenheng» mellom turstien og utbyggingen, viste mindretallet til at det nok kunne være delte meninger om det var nødvendig å ruste opp stien, men at denne vurderingen måtte «i utgangspunktet ligge utenfor det domstolene kan overprøve».

Mindretallets konklusjon var at bestemmelsen ikke inneholdt skranker som rakk lengre enn myndighetsmisbrukslæren, og at vedtaket heller ikke var ugyldig som følge av slik myndighetsmisbruk.

¹³¹ Avsnitt 81.

¹³² Avsnitt 78.

4.4 Analyse av Mortensrud-dommen

4.4.1 Oversikt

Temaet videre er hvilken betydning Mortensrud-dommen har for tolkningen av § 12-7 nr. 10. Det er et spørsmål om dommens prejudikatsverdi, hvilke spørsmål Høyesterett avklarer, og hvilke spørsmål som fortsatt er ubesvart.

4.4.2 Krav om saklig tilknytning – en presisering av nødvendighetsvilkåret

Som gjennomgangen over viser, er flertallet og mindretallet enige i at det i § 12-7 nr. 10 ligger et krav om saklig sammenheng mellom utbygging og rekkefølgetiltak.¹³³ Prejudikatsverdien av dommen er størst for de deler hvor flertallet og mindretallet er enige.¹³⁴

Saklighetskravet er en presisering av nødvendighetsvilkåret, og innebærer at rekkefølgetiltaket må være «planavledet». Kravet knytter seg til forholdet mellom rekkefølgebestemmelsen og den aktuelle utbyggingen. Dette skiller seg noe fra saklighetskravet etter myndighetsmisbrukslæren, som krever at forvaltningens motivasjon bak myndighetsutøvelsen er saklig.¹³⁵

Motivene bak et rekkefølgetiltak uten saklig tilknytning til utbyggingen, vil trolig ofte innebære vektlegging av utenforliggende eller usaklige hensyn. Samtidig kan det tenkes tilfeller hvor kravet bygger på saklige hensyn. Et eksempel er krav om opprusting av trafikk løsninger utenfor planområdet, hvor eksisterende trafikk løsning ikke vil bli påvirket av en planlagt en boligutbygging. Dersom det generelt er behov for å forbedre trafikk løsningen, kan en slik bestemmelse passere etter myndighetsmisbrukslæren. Et slikt krav fremmer blant annet hensynet til å forebygge mot tap av liv i trafikken og hensynet til å forme gode bo- og oppvekstmiljøer, jf. § 3-1 første avsnitt bokstavene e og h. Dette forutsetter riktignok at kommunens motivasjon er begrunnet i et reelt behov, slik at det ikke utelukkende er basert på fiskale hensyn – som er usaklig. Saklighetskravet Høyesterett utleder av nødvendighetsvilkåret går derfor lengre enn skrankene i myndighetsmisbrukslæren.

¹³³ Avsnitt 73, hvor mindretallet uttaler at dette følger av «lovens vilkår». Mindretallet mener riktignok at kravet til saklig sammenheng også dekkes av myndighetsmisbrukslæren, jf. avsnitt 74.

¹³⁴ Jf. blant annet Mestad (2019) side 93.

¹³⁵ Se også NOU 2003: 24 side 154.

Med Mortensrud-dommen gjør Høyesterett det klart at rekkefølgetiltak uten saklig tilknytning til utbyggingen er i strid med § 12-7 nr. 10, i alle fall for tilfeller hvor kommunen selv ikke har til hensikt å gjennomføre tiltaket.¹³⁶

Et spørsmål som Høyesterett ikke direkte tar stilling til, men som avgjørelsen etter min mening avklarer, er forholdet til den ulovfestede vilkårlæren.

Som nevnt i punkt 2.1.4, følger det et krav om saklighet og forholdsmessighet av den ulovfestede vilkårlæren. Saklighetskravet Høyesterett oppstilte i Mortensrud-dommen, hvor tiltaket må avhjelpe et reelt behov utløst eller forsterket av utbyggingen, ligger tett opptil saklighetskravet etter den ulovfestede vilkårlæren. I tillegg til et saklighetskrav, inneholder vilkårlæren også krav om at vedtaket ikke er uforholdsmessig tyngende. Et slikt krav er vanskelig å forene med Høyesteretts tilnærming i Mortensrud-dommen.

Flertallet i Mortensrud-dommen er tydelige på at de uttalelsene fra forarbeidene til § 17-3 de bygget på, knyttet seg til nødvendighetsvilkåret.¹³⁷ Det er heller ingen andre uttalelser som tilsier at Høyesterett mente å innfortolke en forholdsmessighetsbegrensning i § 12-7 nr. 10.

Høyesterett kunne bygget avgjørelsen på vilkårlæren, ettersom saklighetskravet i stor grad tilsvarer det Høyesterett selv utleder av bestemmelsen. Når verken flertallet eller mindretallet nevner vilkårlæren, tilsier det at Høyesterett ikke anser den som egnet til å supplere § 12-7. Det er i tråd med Høyesteretts syn i HR-2018-2388-A, hvor spørsmålet blant annet var om kommunen hadde hjemmel til å kreve innløsning av bolig i reguleringsplan. I avsnitt 57 uttalte Høyesterett at «[a]dgangen til å stille vilkår i tilknytning til planvedtak er regulert i plan- og bygningsloven gjennom adgangen til å fastsette reguleringsbestemmelser. Jeg kan ikke se at rettspraksis og juridisk teori knyttet til forvaltningens generelle adgang til å stille vilkår i forbindelse med begunstigende forvaltningsvedtak i vesentlig grad er egnet til å supplere det som på dette området følger av loven». Hensynet til forutberegnelighet taler også mot en supplerings, ettersom en slik begrensning ikke kan utledes av bestemmelsens ordlyd.

¹³⁶ Se mer om dette under punkt 5.1.

¹³⁷ Avsnitt 51.

Diskusjonen om vilkårlæren kan supplere § 12-7 bør etter dette legges død, i alle fall for nr. 10 om rekkefølgebestemmelser.

Dommen kan videre tas til inntekt for at det ikke gjelder noe krav om forholdsmessighet i § 12-7 nr. 10. For det første har lovgiver gitt en uttømmende oppregning over hvilke bestemmelser det kan gis reguleringsbestemmelser til. Det kan tilsi at forholdsmessigheten er vurdert ved vedtakelsen av loven.¹³⁸ For det andre ble verken vilkårlæren eller forholdsmessighetskravet i § 17-3 ble trukket inn i Mortensrud-dommen, selv om saken var egnet til å adressere utfordringen med at utbyggere må påta seg ansvar for fellestiltak utover hva deres utbyggingsprosjekt tilsier. Det tilsier at Høyesterett ikke har ment at det gjelder et forholdsmessighetskrav for rekkefølgebestemmelser.

Det kan også stilles spørsmål ved om det er behov for et slikt generelt krav om forholdsmessighet. For det første verner myndighetsmisbrukslæren mot tiltak som er motivert av usaklige hensyn eller grovt urimelige. For det andre har ingen et rettskrav på regulering, og regulering medfører heller ikke et påbud for den private part. Det er derfor begrenset hvor inngripende virkning en reguleringsbestemmelse kan ha. Kommunens vurdering av hva som er nødvendig for at et område skal åpnes for utbygging, bør dessuten skje basert på en vurdering av hva som er planfaglig nødvendig – med det krav til sammenheng som følger av Mortensrud-dommen. At det i tillegg må tas hensyn til for eksempel kostnadsrammen av en utbygging bør ikke begrense kommunens handlingsrom i større grad enn alminnelige krav til saklighet tilsier.

4.4.3 Flytende rettslig norm

Mortensrud-dommen gir først og fremst en avklaring av at § 12-7 nr. 10 inneholder visse skranker som i enkelte tilfeller legger sterkere bånd på forvaltningens kompetanse enn myndighetsmisbrukslæren.¹³⁹ Det er en avklaring som kan tenkes å disiplinere forvaltningen til, om ikke til å tenke gjennom nødvendigheten av tiltaket, i alle fall å begrunne tiltak bedre.

Høyesteretts flertall tar imidlertid en rekke reservasjoner som begrenser dommens overføringsverdi. I avsnitt 58 uttaler flertallet at deres tolkning av § 12-7 nr. 10 kun gjelder «tilfeller hvor kommunen ikke selv har til hensikt å utføre tiltaket». Høyesterett oppstiller med

¹³⁸ Se Graver (2019) side 281.

¹³⁹ Avsnitt 58.

dette en flytende rettslig norm som varierer ut fra om kommunen selv tenker å gjennomføre rekkefølgetiltaket eller inne.¹⁴⁰ Bakgrunnen er at sammenhengen med reglene om utbyggingsavtaler, herunder hensynet til å unngå omgåelse av innholdskravene i § 17-3, tilsier at det må stilles strengere krav til sammenheng mellom utbyggingen og rekkefølgebestemmelsen.

En innvending mot flertallets sontring, er at den vanskelig kan forankres i ordlyden § 12-7 nr. 10. En flytende rettslig norm hvor det ikke er klart hvilke skranker bestemmelsen setter for kommunens kompetanse, kan hevdes å svekke forutsigbarheten for både utbygger/grunneier og kommunen, jf. § 1-1 fjerde avsnitt. Samtidig ville motsatt resultat neppe vært mer forutberegnelig, siden det gir kommunen styrket forhandlingsposisjon og større mulighet til å presse utbygger til å godta rekkefølgetiltak uten tilknytning til utbyggingen.

Sontringen fanger heller ikke opp tilfeller hvor flere utbyggere kan være aktuelle til å gjennomføre rekkefølgetiltaket. Her er presset på den enkelte utbygger mindre. Utbygger kan enten avvente til en annen utfører rekkefølgetiltaket, eller inngå avtale med andre utbyggere om felles finansiering av rekkefølgetiltakene. Slik reduseres den økonomiske byrden på hver enkelt utbygger. Risikoen i en slik situasjon, er at én utbygger – som kanskje av økonomiske grunner ikke har råd til å vente – påtar seg kostnader som kommer andre utbyggere til gode, og som det ikke gis refusjon for etter § 18-2. Et slikt system legger opp til såkalte «gratispassasjerer». Like krav til sammenheng mellom rekkefølgetiltaket og byggeprosjektet i slike tilfeller reduserer risikoen for at utbygger påtar seg å utføre rekkefølgetiltak uten tilstrekkelig tilknytning til den aktuelle utbyggingen.

Høyesterett slår videre fast at det kan legges vekt på «sumvirkningene» av flere utbyggingsprosjekter, og at det kan gis rekkefølgebestemmelser om tiltak utenfor planområdet.¹⁴¹ Hva som ligger i begrepet «sumvirkninger» er ikke entydig, men det kan sies å være en betegnelse på den kumulerte virkningen av flere utbygginger, hvor konsekvensene av hver utbygging ikke hver for seg er vesentlige.¹⁴² Samtidig avklarer ikke Høyesterett hvor bredt perspektiv «sumvirkningene» skal vurderes i. Dette har betydning for tilfeller hvor

¹⁴⁰ Se også Stenseth og Wannerstedt (2021) punkt 4.

¹⁴¹ Flertallet i avsnitt 59 og mindretallet i avsnitt 73 og 75.

¹⁴² Se nærmere om begrepet «sumvirkninger» i Holth og Winge (2014) side 48.

rekkefølgebestemmelsen gjelder tiltak utenfor planområdet, og hvor sammenhengen med utbyggingen er svak.

Om kommunen kan se større utbyggingsområder eller bydeler i sammenheng, kan det åpne for løsninger som standardiserte finansieringsmodeller for fellestiltak, slik som tilfellet var i SOMB-2015-1194. Saken gjaldt en kommune som i kommunedelplan hadde stilt krav om utbyggingsavtaler og standardiserte anleggsbidrag, selv hvor den aktuelle utbyggingen ikke hadde noen sammenheng med tiltaket anleggsbidraget skulle finansiere. Finansieringsmodellen ble underkjent av Sivilombudet, ettersom flere av tiltakene ikke hadde noen form for sammenheng med utbyggingen. Ettersom saken gjaldt krav i kommuneplan og skrankene i § 17-3 tredje avsnitt, er overføringsverdien til § 12-7 nr. 10 begrenset. Uansett legger kravet om at rekkefølgetiltaket må stå i nær sammenheng med planen en begrensning i hvor vidt perspektiv sumvirkningene kan vurderes i.

Selv om Høyesterett tok stilling til lovtolkningen til fylkesmannen, er det nærliggende å tro at flertallet hadde turstien i tankene under tolkningen av ordlyden. Rekkefølgebestemmelsen om turstien ble av Oslo kommune begrunnet ut fra generelle taps- og belastningsbetraktninger, det vil si tap av leke- og friluftsområder og økt belastning på gjenværende områder. Tingretten kjente vedtaket ugyldig, fordi tingretten mente utbyggingen ikke ville føre til økt belastning på turstien. Lagmannsretten mente tilsynelatende at det ikke var et strengt dokumentasjonskrav for å underbygge at en utbygging *faktisk* fører til økt belastning. Det måtte – etter lagmannsrettens mening – være opp til kommunen å vurdere «hva slags oppgradering av turstiene en økende befolkningstetthet krever, uten at det nødvendigvis må støttes opp av fagkyndige vurderinger».¹⁴³ Poenget med å vise til ting- og lagmannsrettens ulike syn på taps- og belastningsargumentet, er å vise at det ikke alltid er opplagt når et behov *oppstår* eller *forsterkes*.

Det kan også tenkes tilfeller hvor behovet eksisterer fra før, men hvor det ikke kan bevises at den planlagte utbyggingen vil forsterke behovet.¹⁴⁴ Dersom kommunen i slike tilfeller ikke skal ha adgang til å gi rekkefølgebestemmelser, kan det motvirke blant annet hensynet til å skape

¹⁴³ LB-2019-124354.

¹⁴⁴ Se også Stenseth og Wannerstedt (2021) punkt 4.

«gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår» etter § 3-1 første avsnitt bokstav e. Hensynet til planleggingens effektivitet til taler mot et strengt beviskrav i slike tilfeller.

4.4.4 Oppsummering

Avgjørelsen er avsagt under dissens, hvor fraksjonene har ulike syn på omfanget av de rettslige rammene i § 12-7 nr. 10 og betydningen av reglene om utbyggingsavtaler. At det er dissens tre mot to bidrar i seg selv til å svekke dommens prejudikatsverdi.¹⁴⁵ Samtidig er flertallet og mindretallet – som vist i punktet ovenfor – enige om at rekkefølgetiltaket må stå i sammenheng med utbyggingen. Det er et viktig signal til kommuner og utbyggere som er usikre på rettstilstanden.

En svakhet med avgjørelsen er at Høyesterett unnlater å avklare flere sentrale tolkningsspørsmål. For det første er det ikke avklart hvor langt kommunen kan gå i tilfeller hvor kommunen har til hensikt å utføre rekkefølgetiltaket. For det andre er det spørsmål hvor omfattende kontroll domstolene kan føre med kommunens subsumsjon. Disse spørsmålene blir behandlet i kapittel 5.

¹⁴⁵ Mestad (2019) side 93.

5 Uavklarte spørsmål etter Mortensrud- dommen

5.1 Nødvendighetsvilkåret

Spørsmålet er om vilkåret «i nødvendig utstrekning» i § 12-7 nr. 10 skal tolkes annerledes i tilfeller hvor kommunen ikke har gitt uttrykk for at den ikke har til hensikt å utføre tiltaket.

Ordlyden «nødvendig utstrekning» er skjønnsmessig, og tilsier at kommunen ikke kan gå lengre i utøvelsen av sin reguleringsmyndighet enn det som er påkrevd for å fremme arealformålet eller hensynssonen. Det følger også av § 3-1 tredje avsnitt, hvor det fremgår at planleggingen ikke skal være mer «omfattende enn nødvendig». I den grad dette legger begrensninger på kommunens kompetanse til å gi reguleringsbestemmelser, er det ingenting i ordlyden som tilsier at begrensningene ikke også gjelder for tilfeller hvor kommunen har til hensikt å gjennomføre tiltaket.

Også i disse tilfellene ligger det i realiteten et byggeforbud i at «utbygging av et område ikke kan finne sted» før visse infrastrukturtiltak er «tilstrekkelig etablert». Det er vanskelig å se at det ikke også her må kreves en slik sammenheng mellom rekkefølgetiltaket og den aktuelle utbyggingen, at det er rimelig å stanse utbyggingen til tiltaket er på plass.

Planlegging etter plan- og bygningsloven skal sikre åpenhet og forutsigbarhet, jf. § 1-1 fjerde avsnitt første setning. Selv om kommunen selv har til hensikt å gjennomføre infrastrukturtiltaket, vil en reguleringsplan legge føringer for om og i hvilken grad private grunneiere og/eller utbyggere kan sette i gang byggeprosjekter. Byggeforbud grunnet rekkefølgekrav uten noen tilknytning til den aktuelle utbyggingen eller den planlagte arealbruken, sikrer i liten grad forutsigbarhet og åpenhet for utbygger.

Den rettslige normen Høyesterett oppstilte i Mortensrud-dommen gjaldt riktignok tilfeller hvor kommunen selv ikke har til hensikt å gjennomføre tiltaket. Men samtidig utleder flertallet av både ordlyden og forarbeidene – som ikke alene knytter seg til tilfeller hvor kommunen ikke har til hensikt å gjennomføre tiltaket – at rekkefølgetiltaket må stå i «nær sammenheng med

planen og dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av det nye byggeprosjektet». ¹⁴⁶ Det er i utgangspunktet ingen grunn til å begrense rekkevidden av flertallets uttalelser.

Ettersom Høyesterett oppstilte et skille mellom når kommunen har til hensikt å utføre tiltaket og ikke, er det nærliggende å anta at skillet har rettslig betydning. I tilfellene hvor det ikke forutsettes at tiltaket skal tas inn i utbyggingsavtale, er det ikke lengre grunn til å harmonisere tolkningen av nødvendighetsvilkårene i §§ 12-7 nr. 10 og 17-3 tredje avsnitt. Det kan tilsi at kommunens adgang er utvidet.

Men dersom kommunen mener utbyggingsområdet – uavhengig av om det er det offentlige eller private som planlegger å bygge ut – ikke er utbyggingsklart, bør kommunen avstå fra å vedta en reguleringsplan, jf. prinsippet i § 3-1 tredje avsnitt. Rekkefølgekrav bør ikke gis dersom det ikke er realistisk at kravet gjennomføres innen rimelig tid. I praksis er det antydning en grense på 10 år, i lys av fristen for ekspropriasjon etter § 16-2 andre avsnitt. ¹⁴⁷ Dersom det ikke er aktuelt å gjennomføre rekkefølgetiltaket innen rimelig tid, bør de deler av planområdet som er utbyggingsklare åpnes. Kommunen kan også avstå fra å vedta reguleringsplan, eller foreta de nødvendige planfaglige avklaringer i for eksempel kommuneplanens arealdel eller en områderegulering.

Oppsummert taler ordlyden og formålet med planleggingen for at skrankene i § 12-7 nr. 10 også gjelder tilsvarende for tilfeller hvor kommunen har til hensikt å gjennomføre tiltaket. Riktignok er koblingen til § 17-3 tredje avsnitt svakere i disse tilfellene, men det er ikke tilstrekkelig til å fravike slutninger fra ordlyden og Høyesteretts uttalelser i Mortensruddommen avsnitt 40 og 42. Samtidig er det klart at potensialet for at saker i slike tilfeller havner i domstolene er mindre, ettersom planen i utgangspunktet ikke legger press på utbyggere. Kommunen bør være ekstra kritiske til nødvendigheten av et tiltak som andre enn kommunen selv forutsettes å utføre.

¹⁴⁶ Avsnitt 42.

¹⁴⁷ Reguleringsplanveileder (2018) punkt 6.5.10.

5.2 Domstolenes prøvelsesrett

Høyesterett fant det ikke «nødvendig å ta stilling til i hvilken utstrekning den konkrete rettsanvendelsen er undergitt domstolskontroll».¹⁴⁸ Dermed er spørsmålet om i hvilken grad domstolene kan prøve om vilkårene «nødvendig utstrekning» og «tilstrekkelig etablert» er oppfylt, fortsatt ubesvart.

Vurderingen av *om* kommunen skal gi rekkefølgebestemmelser er, som tidligere nevnt, underlagt fritt skjønn, jf. ordlyden «kan».¹⁴⁹ Hovedregelen er at domstolene kan prøve både lovtolkning og subsumsjon, men unntak kan gjøres etter en helhetsvurdering basert på, blant annet, de rettslige utgangspunktene som redegjort for i punkt 2.1.2.

Vilkåret «tilstrekkelig utstrekning» henger sammen med nødvendighetsvilkåret og har begrenset selvstendig betydning som kompetanseskranke, jf. vurderingen i punkt 3.1.4. Det fremgår også implisitt av Mortensrud-dommen, hvor Høyesterett fokuserte på nødvendighetsvilkåret. Spørsmålet er derfor om domstolene kan prøve subsumsjonen under vilkåret «nødvendig utstrekning».

Utgangspunktet må tas i bestemmelsens ordlyd. Ordlyden «nødvendig utstrekning» er, som allerede nevnt, skjønnsmessig og gir lite veiledning. Heller ikke forarbeidene gir veiledning utover det som tidligere er gjengitt. Selv om vilkåret er skjønnsmessig, er det ikke uten rettslig innhold. Rekkefølgetiltaket må stå i en nær sammenheng med reguleringsplanen og dekke reelle behov utløst eller forsterket av utbyggingen, jf. Mortensrud-dommen. Vilkåret «nødvendig utstrekning» er derfor en materiell kompetansebegrensning for kommunens adgang til å gi rekkefølgebestemmelser. Slike materielle kompetansebegrensninger er det en presumsjon for at domstolene kan prøve.¹⁵⁰

Vurderingen av *hva* det er *reelle behov* for å gi rekkefølgebestemmelser om, beror imidlertid på både politiske avveininger og, som mindretallet uttrykte det i avsnitt 72, «vurderinger av trafikkfaglig, miljøfaglig eller annen art». Det kan være tiltak det objektivt sett kan være behov for, men som det ut fra politiske grunner er uaktuelt å gi rekkefølgebestemmelser om. Begrepet

¹⁴⁸ Avsnitt 36.

¹⁴⁹ Samme sted.

¹⁵⁰ Rt. 2007 s. 257 avsnitt 40.

har sånn sett en uklar rettslig randsone, hvor nødvendighetsvurderingen og utøvelsen av «kan»-skjønnnet kan flyte over i hverandre. Det var tilfellet i Trallfa-dommen, hvor Høyesterett bortfortolket betingelsen «særlige grunner» ettersom Høyesterett mente vilkåret ikke hadde noen selvstendig betydning ved siden av «kan»-skjønnnet.¹⁵¹

Det er samtidig ikke fullstendig sammenfall mellom de vurderinger som hører inn under «kan»-skjønnnet, og nødvendighetsvurderingen slik den er beskrevet i Mortensrud-dommen avsnitt 58. Avgjørelsen av *om*, og til dels *hva*, det skal gis rekkefølgebestemmelser om, beror på vurderinger av politisk og faglig karakter. Når kommunen først har landet på at det er behov for rekkefølgebestemmelser, er den andre siden av nødvendighetskjønnnet å avgjøre om tiltaket rent faktisk står i en slik sammenheng med utbyggingen at tiltaket er nødvendig. Domstolene skal ikke vurdere hvilke behov som oppstår eller forsterkes av en utbygging. Slike vurderinger ligger til forvaltningsorganet. Domstolskontrollen vil i dette tilfellet begrense seg til en etterfølgende kontroll av om det er årsakssammenheng mellom utbyggingen og behovet tiltaket skal avbøte. Slike vurderinger har mindre preg av politiske avveininger.

En slik begrenset prøving av nødvendigheten av et tiltak kan lett gripe inn i hvordan kommunen utøver sin rolle som planmyndighet. Det følger av rettspraksis at det er en rolle domstolene er tilbakeholdne med å gripe inn i. I Barka-dommen uttalte Høyesterett i avsnitt 39 at «[b]åde valg av reguleringsformål og hvilke områder som omfattes av reguleringen, faller inn under forvaltningens frie skjønn». Selv i tolkningen av vilkår for når reguleringsplan er påkrevet, har Høyesterett gitt uttrykk for at domstolene må utvise «betydelig tilbakeholdenhet med å overprøve planmyndighetenes faglige vurdering», jf. Rt. 2009 s. 354 avsnitt 47, hvor spørsmålet var om et kraftverk ble omfattet av vilkåret «større bygge- og anleggsarbeider» i plan- og bygningsloven 1985 § 23 første avsnitt. Hensyn til forutberegnelighet i planleggingen og hensynet til det lokale selvstyret, taler for at samme tilbakeholdne tilnærming bør gjelde for rekkefølgebestemmelser.

Hensynet til borgernes rettssikkerhet kan tale mot unntak fra hovedregelen ved anvendelse av lover som gjør inngrep overfor den enkelte, jf. Rt. 1995 s. 1427 side 1433. Utgangspunktet er at ingen har rettskrav på et bestemt planvedtak – kommunestyret kan velge å ikke vedta planforslaget. Eier av en eiendom må også finne seg i at offentlige reguleringer og planlegging

¹⁵¹ Rt. 2007 s. 257 avsnitt 42.

fører til rådighetsinnskrenkninger for bruken og den økonomiske utnyttelsen av eiendommen, jf. HR-2018-2388-A avsnitt 49 med videre henvisninger. Rekkefølgebestemmelser innebærer i utgangspunktet ikke noe inngrep i en rettighet eller etablert rettsposisjon, selv om det kan tenkes tilfeller hvor vedtatt reguleringsplan endres slik at det kommer til flere begrensninger enn i opprinnelig plan. Rettssikkerhetshensyn taler etter dette ikke for en intensiv prøving av rekkefølgebestemmelser.

Som Mortensrud-dommen kan tas til inntekt for, er de rettslige skrankene i § 12-7 nr. 10 strengest i tilfeller hvor kommunen ikke selv har til hensikt å gjennomføre tiltaket. Omgåelseshensyn og faren for at kommunen misbruker sin sterke forhandlingsposisjon taler for skjerpede krav til nødvendigheten i slike tilfeller. I slike tilfeller gjør også hensynet til utbygger/grunneiers rettssikkerhet seg særlig gjeldende, noe som taler for en mer intensivt prøving.

Samlet sett taler riktignok ordlyden og arten av de vurderinger som må foretas for at nødvendighetsvilkåret beror på et forvaltningsskjønn. Likeså taler rettsområdets egenart mot intensiv prøving. Samtidig er vurderingen av en annen rettslig art enn «kan»-skjønn, særlig i tilfeller hvor kommunen ikke selv har til hensikt å utføre tiltaket. I slike tilfeller taler rettssikkerhetshensyn for at domstolene skal foreta en prøving utover de skranker som følger av myndighetsmisbrukslæren, jf. Mortensrud-dommen avsnitt 58. Det er etter dette ikke grunnlag for unntak fra hovedregelen om at domstolene kan prøve både lovtolking og subsumsjon. Samtidig er det gode grunner for at domstolene bør utvise betydelig tilbakeholdenhet i tilfeller hvor nødvendighetsvurderingen glir over i «kan»-skjønn.

6 Avsluttende refleksjoner

Formålet med oppgaven har vært å kartlegge gjeldende rett etter Mortensrud-dommen, og å se på hvilke skranker som begrenser kommunens kompetanse til å vedta rekkefølgebestemmelser etter § 12-7 nr. 10. Som analysen av dommen i punkt 4.4 viser, har Høyesterett kommet med flere viktige avklaringer om hvordan § 12-7 nr. 10 skal forstås. Prejudikatsverdien er riktignok svekket av at dommen er avsagt under dissens, og ved at den rettslige normen er avgrenset til tilfeller hvor kommunen ikke selv har til hensikt å gjennomføre tiltaket.

Den viktigste avklaringen Høyesterett kommer med er at § 12-7 nr. 10 inneholder rettslige skranker som rekker lengre enn myndighetsmisbrukslæren. Det må være saklig sammenheng mellom rekkefølgekravet og det aktuelle byggeprosjektet eller tiltaket kravet er knyttet til. Rekkefølgetiltaket må med andre ord være planavledet.

Samtidig er det noen spørsmål Høyesterett ikke avklarer. Vurderingen i punkt 5.1 av hvilke skranker som gjelder hvor kommunen ikke gir uttrykk for at den ikke har til hensikt å utføre tiltaket, viser at det ikke er holdepunkter i rettskildene for to helt forskjellige rettslige normer. Både bestemmelsens ordlyd og forarbeider tilsier at skrankene i § 12-7 nr. 10 gjelder uavhengig av hvem som står for utførelsen, om så i noe ulik grad. Høyesterett unnlater også å ta stilling til spørsmålet om domstolenes prøvelsesrett. Etersom de rettslige skrankene rekker lengre enn myndighetsmisbrukslæren, bør domstolene ha adgang til å foreta en forsiktig prøving av kommunens konkrete rettsanvendelse. Av hensyn til det lokale selvstyret bør imidlertid domstolene utvise betydelig tilbakeholdenhet i tilfeller hvor kommunen ikke har gitt uttrykk for at den ikke har til hensikt å utføre tiltaket.

Mortensrud-dommen er et bidrag til rettsavklaring, men det er fortsatt ikke klart hvilke rettslige rammer kommunen må holde seg innenfor ved anvendelsen av § 12-7 nr. 10. Av hensyn til forutberegneligheten for utbyggere, bør lovgiver komme på banen for å klargjøre regelverket.¹⁵² En klargjøring kan redusere risikoen for at utbygger påtar seg å gjennomføre ulovlige rekkefølgetiltak, samtidig som kommunene slipper å være i tvil om hvilke krav de kan stille. Dette kan bedre samarbeidet mellom det offentlige og private, og samlet sett bidra til en mer fornuftig disponering av arealressursene til det beste for fellesskapet.

¹⁵² Se forslag til klargjøring og mer rettferdig byrdefordeling mellom utbyggere i Høringsnotat 21/2623.

Kildeliste

Lover, forskrifter og veiledere

Grunnloven (Grl.)	Kongeriket Norges Grunnlov 17. mai 1814.
Plan- og bygningsloven (pbl.)	Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling
Plan- og bygningsloven (plbl.) (opphevet)	Lov 14. juni 1985 nr. 77
Naturvernloven (nvl.)	Lov 19. juni 1970 nr. 63 om naturvern
Forvaltningsloven (fvl.)	Lov 10. februar 1967 om behandlingsmåten i forvaltningssaker
Bygningsloven (opphevet)	Lov 18. juni 1965 nr. 7
Forskrift om vilkår i utbyggingsavtaler	Forskrift 20. april 2006 nr. 453 om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler
Reguleringsplanveileder (2018)	Kommunal- og moderniseringsdepartementet, Reguleringsplanveileder datert 10. september 2018

Lovforarbeider og høringsnotat

Innst. O. nr. 73 (2004-2005)	Innstilling fra kommunalkomiteen om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)
Prop. 169 L (2020-2021)	Endringer i plan- og bygningsloven m.m. (regional plan, dispensasjon m.m.)

Ot.prp. nr. 45 (2007-2008)	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)
Ot.prp. nr. 32 (2007-2008)	Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)
Ot.prp. nr. 22 (2004-2005)	Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler)
Ot.prp. nr. 56 (1984-1985)	Plan- og bygningslov
Ot.prp. nr. 62 (1978-1979)	Om lov om endring i bygningsloven av 18. juni 1965 nr. 7
NOU 2019: 5	Ny forvaltningslov Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven)
NOU 2005: 12	Mer effektiv bygningslovgivning II Bygningslovutvalgets andre delutredning med lovforslag
NOU 2003: 24	Mer effektiv bygningslovgivning Grunnprinsipper og veivalg. Utbyggingsavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning
NOU 2003: 14	Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II Planlovutvalgets utredning med lovforslag

Høringsnotat 21/2623

Høringsnotat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv.*, Sak 21/2623.

Rettsavgjørelser og uttalelser

HR-2021-2364-A.

Norges Høyesterett

HR-2021-1142-U.

Norges Høyesteretts ankeutvalg

HR-2021-953-A.

Norges Høyesterett

HR-2021-62-A.

Norges Høyesterett

HR-2018-2388-A.

Norges Høyesterett

HR-2017-1258-A.

Norges Høyesterett

HR-2016-2229-A.

Norges Høyesterett

Rt. 2012 s. 1985 P.

Norges Høyesterett

Rt. 2012 s. 1025 A.

Norges Høyesterett

Rt. 2012 s. 18 A.

Norges Høyesterett

Rt. 2011 s. 304 A.

Norges Høyesterett

Rt. 2011 s. 111 A.

Norges Høyesterett

Rt. 2009 s. 354 A.

Norges Høyesterett

Rt. 2007 s. 1573 A.

Norges Høyesterett

Rt. 2007 s. 281 A.

Norges Høyesterett

Rt. 2007 s. 257 A.	Norges Høyesterett
Rt. 2003 s. 764 A.	Norges Høyesterett
Rt. 2001 s. 995 A.	Norges Høyesterett
Rt. 1995 s. 1427 A.	Norges Høyesterett
Rt. 1993 s. 278 A.	Norges Høyesterett
Rt. 1962 s. 571 U.	Norges Høyesteretts kjæremålsutvalg
LB-2019-135154	Borgarting lagmannsrett
LB-2019-124354	Borgarting lagmannsrett
TOSLO-2018-104016	Oslo tingrett
SOMB-2015-1194	Sivilombudet
SOMB-1998-102	Sivilombudet
TUDEP-2015-3677-2	Uttalelse fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Juridisk teori

Aulstad (2005)	Aulstad, Johan Greger, <i>Kommunale utbyggingsavtaler</i> , Fagbokforlaget 2005.
Bugge (2019)	Bugge, Hans Chr., <i>Lærebok i miljøforvaltningsrett</i> , 5. utgave, Universitetsforlaget 2019.
Eckhoff og Smith (2018)	Eckhoff, Torstein og Eivind Smith, <i>Forvaltningsrett</i> , 11. utg., Universitetsforlaget 2018.

- Frihagen (1989) Frihagen, Arvid, *Kommentarutgave til plan- og bygningsloven*, bind III, A. Frihagen 1989.
- Graver (2019) Graver, Hans Petter, *Alminnelig forvaltningsrett*, 5. utgave, Universitetsforlaget 2019.
- Hauge (2019) Hauge, Martin Lie, *Nødvendighetskriteriene i plan- og bygningsloven §§ 12-7 og 17-3 tredje ledd – to nye tingrettsdommer om rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler*, Kart og plan nr. 4 2019.
- Holth og Myklebust (2021) Holth, Fredrik og Ingunn Elise Myklebust. *Karnov lovkommentar: Plan- og bygningsloven - pbl 2008*, Lovkommentarer til §§ 12-5 og 12-7, Lovdata.no (hentet 7. desember 2021).
- Holth og Winge (2014) Holth, Fredrik og Nikolai K. Winge (red.), *Konsekvensutredninger. Rettsregler, praksis og samfunnsvirkninger*, Universitetsforlaget 2014.
- Hopsnes (2021) Hopsnes, Roald. *Karnov lovkommentar: Plan- og bygningsloven - pbl 2008*, Lovkommentar til § 17-3, Lovdata.no (hentet 7. desember 2021).
- Jørgensen (2017) Jørgensen, Emilie Ovanger, *Rekkefølgekrav – hvor langt kan kommunen gå?* Tidsskrift for eiendomsrett nr. 1 2017.
- Mestad (2019) Mestad, Ola, «*Rettens kilder og anvendelse*» i *Juridisk metode og tenkemåte*, Alf Petter Høgberg (red.) og Jørn Øyrehagen Sunde (red.), Universitetsforlaget 2019.

- Myklebust (2019) Myklebust, Ingunn Elise, «*Handlerommet for skjønn i plan- og byggjesaker*» i *Ugyldighet i forvaltningsretten*, Henriette Nilsson Tøssebro (red.), Universitetsforlaget 2019.
- Ness og Øyasæter (2018) Ness, Stein og Anne Siiri Øyasæter, *Eiendomsutvikling. Fra planlegging til ferdigstilling*, Universitetsforlaget 2018.
- Pedersen mfl., bind I (2018) Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Stein Ness og Audvar Os, *Plan- og bygningsrett, del I. Planlegging og ekspropriasjon*, 3. utgave, Universitetsforlaget 2018.
- Pedersen mfl., bind II (2018) Pedersen, Odd Jarl, Per Sandvik, Helge Skaaraas, Stein Ness og Audvar Os, *Plan- og bygningsrett, del II. Byggesaksbehandling, håndhevelse og sanksjoner*, 3. utgave, Universitetsforlaget 2018.
- Stang (1943) Stang, Emil, *Norsk bygningsrett*, Tanum 1943.
- Stenseth og Wannerstedt (2021) Stenseth, Geir og Marcus Vardeberg Wannerstedt, *Rekkefølgekrav – HR-2021-953-A (Selvaag/Mortensrud)*, Nytt i privatretten nr. 2 2021.
- Søvig (2019) Søvig, Karl Harald, «*Forholdsmessighetsvurderinger som rettskildeprinsipp?*» i *Juridisk metode og tenkemåte*, Alf Petter Høgberg (red.) og Jørn Øyrehagen Sunde (red.), Universitetsforlaget 2019.

Reguleringsplaner og rapporter

Detaljregulering for Nærbø Sentrum, B8-9-10-G4-O3, Plan nr. 1119-997-1, 23. oktober 2014.

Detaljregulering for Hindrem Hage, Plan nr. 1718 2017005, 9. februar 2018.

Rapport fra Bygg21, *Utbyggingsavtaler – byrdefordeling i ubalanse*, 2018.