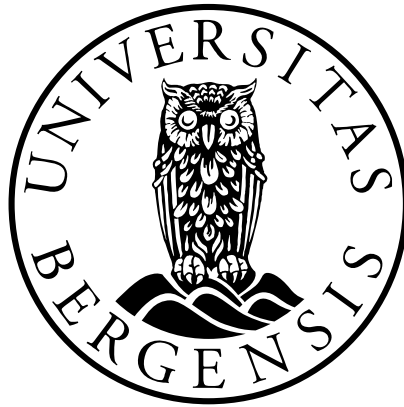


Rekkefølgekrav i reguleringsplanen  
som virkemiddel for å sikre en  
bærekraftig utbygging  
*Sumvirkninger av utbygging og klima- og  
miljøtiltak*

Kandidatnummer: 29

Antall ord: 14984



JUS399 Masteroppgave  
Det juridiske fakultet

UNIVERSITETET I BERGEN

12. desember

# Innholdsfortegnelse

Innholdsfortegnelse .....	1
1 Introduksjon .....	4
1.1 Tema og problemstilling .....	4
1.2 Aktualitet .....	4
1.2.1 Rettsutvikling; nødvendighetskriteriet og sumvirkninger .....	4
1.2.2 Fortetting og transformasjon i byene .....	5
1.3 Opplegget videre .....	5
1.4 Rettskildebruk og metode .....	6
1.4.1 Metode .....	6
1.4.2 Rettskilder .....	6
1.4.3 Legalitetsprinsippet i forvaltnings-, plan- og miljøretten .....	8
2 Plan og bygningsloven som hjemmel for arealplanlegging .....	10
2.1 Oversikt .....	10
2.2 Kort om lovhistorikken .....	10
2.3 Klimahensyn .....	11
2.3.1 Formålsbestemmelsene i plan- og bygningsloven .....	11
2.3.2 Internasjonale klimaforpliktelser: FN's bærekraftsmål og Paris-avtalen .....	12
2.3.3 Grl. § 112 og Klimadommen .....	13
2.3.4 Lovfesting av klimahensyn i plan- og bygningsloven .....	14
2.4 Dagens plansystem - Fra overordnede retningslinjer til bindende vedtak .....	15
2.4.1 Nasjonale planoppgaver .....	15
2.4.2 Regionale planoppgaver .....	15
2.4.3 Kommunale planoppgaver .....	16
2.4.4 Oppsummering .....	17
3 Reguleringsbestemmelser og rekkefølgekrav i pbl. § 12-7 nr. 10 .....	18
3.1 Oversikt .....	18
3.2 Historikk og formål .....	18
3.3 Nærmere om vilkårene i pbl. § 12-7 nr. 10 .....	19
3.3.1 "Nødvendig utstrekning" .....	19
3.3.2 "Særskilt rekkefølge" .....	20
3.3.3 «Tekniske anlegg og samfunnstjenester» .....	21

3.3.4	«Tilstrekkelig etablert» .....	22
4	Nødvendighetsvilkåret i relasjon til rekkefølgekrav i utbyggingsområder .....	23
4.1	Oversikt .....	23
4.2	Sammenhengen mellom utbyggingsavtaler og rekkefølgekrav .....	23
4.3	Vurderingstema .....	25
4.3.1	Ordlyden tilsier et krav om «tilstrekkelig sammenheng» .....	25
4.3.2	Mortensrud-saken gir anvisning på en «relevant og nær sammenheng» .....	25
4.3.3	Domstolskontrollen: Ulike tilnærminger i flertallet og mindretallet som forklaring på forskjellig resultat? .....	28
4.3.4	Løser regelen dagens utfordringer? .....	29
4.4	“Sumvirkninger” som en del av nødvendighetsvurderinger .....	31
4.4.1	Bakgrunn .....	31
4.4.2	Vurderingens rekkevidde: Tidligere og fremtidige utbygninger som en del av vurderingen? .....	31
5	Klimatiltak etter pbl. § 12-7 nr. 10 .....	34
5.1	Oversikt .....	34
5.2	Vilkårslæren .....	34
5.2.1	Generelt .....	34
5.2.2	Særlig om vilkårstillegg ved rekkefølgekrav .....	35
5.2.3	Grensene for vilkårsstillegg .....	36
5.3	Hvilke klimatiltak kan hjemles i pbl. § 12-7 nr. 10? .....	38
5.3.1	Oversikt .....	38
5.3.2	Grønne lunger for opptak av CO <sub>2</sub> .....	38
5.3.3	Nærmere om overvannstiltak .....	40
5.3.4	Tilrettelegging for kollektivtransport og sykkel- og gangveier .....	42
5.3.5	Miljøvennlig energiforsyning; fjernvarme .....	43
6	Veien videre .....	45
6.1	Oversikt .....	45
6.2	Statsforvalterens nye vedtak .....	45
6.3	Områdemodellen .....	46
6.4	Avsluttende betraktninger .....	48
	Kildeliste .....	50
	Lister over tabeller, figurer o.l. ....	4



# 1 Introduksjon

## 1.1 Tema og problemstilling

Av lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven - pbl) § 12-7 nr. 10 følger det at «[i] reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold: [...] 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 [...] er tilstrekkelig etablert».

Hovedproblemstillingen i denne avhandlingen er i hvilken utstrekning kommunen kan benytte slike rekkefølgekrav i samsvar med pbl. § 12-7 som virkemiddel til å sikre en bærekraftig utbygging i planområder. Bærekraftbegrepet er vidt, og det avgrenses til til klima- og miljøhensyn.<sup>1</sup>

## 1.2 Aktualitet

### 1.2.1 Rettsutvikling; nødvendighetskriteriet og sumvirkninger

Kommunens adgang til å stille rekkefølgekrav har vært i søkelyset de siste årene, og i både HR-2021-953-A (Mortensrud) og LB-2019-135154 (Entra) er vilkåret «nødvendig utstrekning" i pbl. § 12-7 nr. 10 særskilt behandlet. Førstnevnte sak gjaldt krav om opparbeidelse av gang- og sykkelvei ved Selvaags utbygging av et boligområde, og sistnevnte krav om opparbeidelse av trikkeskinner og sykkelsti ved Entras utbygging av deler av Tullinkvartalet i Oslo sentrum. Flertallet i Mortensrud-saken uttaler at i nødvendighetsvurderingen så kan «'sumvirkningene' tas i betraktning» i avsnitt 59, men utdyper ikke hva som nærmere ligger i dette begrepet. Følgelig er det blant annet et behov for ytterligere avklaringer av hvilket gjennomslag hensynet til klima og miljø har i nødvendighetsvurderingen.

---

<sup>1</sup> Se nærmere om bærekraftbegrepet i punkt 2.3.2.

## 1.2.2 Fortetting og transformasjon i byene

Tettheten i byer øker stadig, som en følge av at dagens byutviklingen i stor grad foregår gjennom en fortetting og transformasjon.<sup>2</sup> I denne utviklingen spiller planmyndighetene en viktig rolle for å sikre en bærekraftig utbygging; eksempelvis gjennom tilrettelegging for miljøvennlig transport og bruk av fornybare energikilder. Utbyggingen må tilpasses fremtidige klimaendringer, noe som fremkommer klart av forskrift 28. september 2018 nr. 1469 om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Formålet med forskriften er blant annet «å sikre at kommunene bruker et bredt spekter av sine roller og virkemidler i arbeidet med reduksjon av klimagassutslipp og klimatilpasning», jf. pkt. 1 tredje avsnitt bokstav c). Hvordan kan da *rekkefølgekrav* i medhold av plan- og bygningsloven fungere som et virkemiddel for å nå disse målsettingene?

Pbl. § 12-7 nr. 10 nevner tiltak som «energiforsyning», «transport og vegnett» og «friområder». Dersom opparbeidelse av grønne lunger i byer omfattes av «friområder», kan tiltaket være egnet til å imøtekomme de økte utfordringene med overvann i byene. Videre er det mulig å forestille seg at kommunen stiller rekkefølgekrav om forsyning av fornybar energi i utbyggingsområder, ettersom «energiforsyning» angis. Disse eksemplene illustrerer hvordan rekkefølgekrav kan være et slikt *virkemiddel* som kommunen kan bruke i arbeidet med bærekraftige løsninger i byer.

## 1.3 Opplegget videre

I en avklaring av kommunens adgang til å stille rekkefølgekrav, blir det for det første sentralt å tolke hvilke rammer for myndighetsutøvelse vilkåret «nødvendig utstrekning» legger for kommunen i utbyggingsområder. En underordnet problemstilling her er hvorvidt det er grunnlag for å gi kommunen videre rammer når klima- og miljøhensyn gjør seg gjeldende, ettersom Høyesterett i Mortensrud-dommen åpner for å ta i betraktning «sumvirkninger». Nødvendighetskriteriet behandles i kapittel 4. For å finne ut om slike krav er egnede virkemiddel for å sikre en bærekraftig utbygging, må det også undersøkes hvilke konkrete tiltak kommunen kan stille rekkefølgekrav om med hjemmel i pbl. § 12-7 nr. 10. Dette blir temaet for kapittel 5.

---

<sup>2</sup> Nasjonale forventninger (2019) s. 25.

Før disse problemstillingene behandles nærmere, gis en mer generell oversikt over systemet i plan- og bygningsloven og hvordan hensynet til bærekraft og klima gjør seg gjeldende i kapittel 2. Deretter presenteres hjemmelen i pbl. § 12-7 for reguleringsbestemmelser og rekkefølgekrav nærmere i kapittel 3. Kapitlene vil da danne en hensiktsmessig bakgrunn for de påfølgende kapitlene. Avslutningsvis i kapittel 6 vil jeg se på «veien videre»; hvordan Mortensrud-dommen mottas i praksis og hvorvidt det er behov for lovendringer på området for at kommunen skal ha tilstrekkelige muligheter til å sikre klima- og miljøhensyn i utbyggingsprosesser.

## 1.4 Rettskildebruk og metode

### 1.4.1 Metode

Målet for avhandlingen å finne frem til kommunens rettslige adgang til å vedta rekkefølgekrav i utbyggingsområde; hva som er den «gjeldende rett» eller *de lege lata*. Med «gjeldende rett» menes at man benytter den «juridiske metoden» som gjelder i dag i rettsanvendelsesprosessen når man tar stilling til rettsspørsmål. Metoden består av rettskildeprinsipper som gir veiledning i forhold til hva som er «korrekt rettslig argumentasjon», hvordan man avgjør hvilke rettskilder som er relevante, samt hvordan man tolker og samordne disse.<sup>3</sup> De relevante rettskildene for denne avhandlingen presenteres nærmere i neste punkt.

Et mer fremoverrettet perspektiv ilegges i det avsluttende kapittelet i avhandlingen, hvor jeg blant annet ser på Høringsnotatet til Kommunal- og distriktsdepartementet om forslag til endring i plan- og bygningsloven.<sup>4</sup> Her vil jeg komme med noen egne refleksjoner rundt spørsmålet om en inntagelse av en «områdemodell» vil kunne utvide kommunens muligheter til å sikre klima- og miljøtiltak i utbyggingsområder. Da vil jeg bevege meg mer inn i betraktninger om hvordan retten bør være, eller *de lege ferenda*.<sup>5</sup>

### 1.4.2 Rettskilder

---

<sup>3</sup> Se nærmere Aarli og Mæhle (2022) s. 197.

<sup>4</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2021).

<sup>5</sup> Aarli og Mæhle (2018) s. 23.

Lovreguleringen av reguleringsplaner følger av kapittel 12 i plan- og bygningsloven som tilhører del to av loven: «plandelen». Det primære rettsgrunnlaget for hovedproblemstillingen i avhandlingen er pbl. § 12-7 nr. 10. Vi skal senere se at bestemmelsen i visse situasjoner tolkes i lys av reglene om utbyggingsavtaler i kapittel 17 i del tre: «gjennomføring», særlig pbl. § 17-3 tredje ledd.

Annen sentral lovgivning er lov av 19. juni 2009 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldlova – nml.). Videre vil Grunnloven. § 112 vil utgjøre et vesentlig tolkningsbidrag, ettersom Grunnloven (videre Grl.) er *lex superior* og «rammeverket for det norske rettssystemet».<sup>6</sup> Plan- og bygningsloven generer også forskrifter som vil kunne vise hvilke krav som stilles til kommunen ut over det som fremkommer av loven.

Forarbeidene til plan- og bygningsloven vil gi sentrale tolkningsbidrag. Ettersom det følger av forarbeidene til dagens lov at pbl. § 12-7 nr. 10 «viderefører tidligere regel om rekkefølgebestemmelse i § 26 første ledd»,<sup>7</sup> vil også forarbeidene tilhørende lov 14. juni 1985 nr. 77 Plan- og bygningsloven (plan- og bygningsloven 1985) være relevante for tolkningen.

Pbl. er en offentligrettslig lov, og den må dermed tolkes i tråd med alminnelige forvaltningsrettslige regler, herunder legalitetsprinsippet, vilkårlæren og læren om myndighetsmisbruk. Disse reglene og prinsippene er behandlet grundig blant annet i litteraturen til Eckhoff, Graver og Østenstad.

Rettspraksis vil også være sentralt for tolkningen av pbl. §12-7 nr. 10, og den nyeste rettsutviklingen følger av HR-2021-953-A (Mortensrud) og LB-2019-135154 (Entra). Her vil da Mortensrud-saken ha mest vekt i fastleggelsen av regelen, som en følge av prejudikatsfunksjonen til Høyesterett, jf. Grl. § 88.

Juridisk litteratur er i denne oppgaven benyttet både som tolkningsbidrag til selve problemstillingen i oppgaven, samt for å gi en overordnet forståelse for rettsområdet. Særlig har lærebøkene til Odd Jarl Pedersen m.fl. *Plan og bygningsrett Del II* og *-Del II* (3 utg.) vært nyttige å bruke som oppslagsverk, samt lovkommentarer til Ingunn Myklebust og Siv Elén Vedvik i Karnov lovkommentar. Sammenhengen mellom utbyggingsavtaler og rekkefølgekrav er behandlet uførlig av Martin Lie Hauge i masteravhandlingen «Privat

---

<sup>6</sup> Ibid s. 57.

<sup>7</sup> Ot.prp. 32 (2007-2008) s. 234.



finansiering av kommunale tiltak», hvor jeg har funnet inspirasjon under arbeidet med masteroppgaven.

### 1.4.3 Legalitetsprinsippet i forvaltnings-, plan- og miljøretten

Av Grl. § 113 følger det at styresmakten må ha «grunnlag i lov for å gripe inn overfor einskildmennesket». Dersom handlingen er inngripende ovenfor borger, kreves det altså hjemmel i lov. Med «lov» menes formell lov vedtatt av Stortinget i samsvar med Grl. §§ 75 bokstav a) og 76 flg. Formålet bak regelen er å hindre uheldig maktutøvelse og sørge for rettssikkerhet for borgerne, herunder forutberegnelighet.<sup>8</sup> På forvaltningsrettens område blir lovkravet som regel ansett å være et tolkningsprinsipp snarere enn et krav om direkte hjemmel i lovbestemmelse.<sup>9</sup> Hjemmelskravet nyanseres ut ifra «hvilket område en befinner seg på, arten av inngrepet, hvordan det rammer og hvor tyngende det er ovenfor den som rammes», jf. Fjordlaks-dommen (Rt. 1995 s. 530).<sup>10</sup> Det er for eksempel lettere å akseptere inngrep i økonomien til borgerne, enn i deres fysiske integritet.<sup>11</sup> I denne oppgaven befinner vi oss på planrettens område, her planmyndighetene ofte er tildelegert mye kompetanse til å foreta detaljregulering. Ettersom formålet bak legalitetsprinsippet er å hindre uheldig maktutøvelse, så tilsier dette at legalitetsprinsippet klart må komme til anvendelse når kompetansenormen er vid.<sup>12</sup> Noe mer generelt om prinsippets gjennomslagskraft på området er vanskelig å fastsette, dette må vurderes mer konkret etter hvilke vedtak det er tale om.

Siden denne oppgaven ilegger et miljø- og klimaperspektiv, er det formålstjenlig å vurdere hvordan legalitetsprinsippet gjør seg gjeldende på dette området. Man kan eksempelvis se for seg en situasjon hvor myndighetene vedtar et klima- og miljøtiltak som medfører økonomiske forpliktelser for den som vedtaket retter seg mot. Dersom man stiller lempeligere krav til lovhjemmel for vedtakelsen av slike tiltak, kan det gjøre det enklere for myndighetene å få gjennomført disse. Dette kan kanskje legitimeres ved at tredjeparter i saken er dem som har rett til et bærekraftig klima, jf. Grl. § 112, samt at Norge er folkerettslig forpliktet til å arbeide for å bli et nullutslippssamfunn etter Parisavtalen.<sup>13</sup> Med et slikt perspektiv kan det

---

<sup>8</sup> Sml. Skjerdal (2001) s. 114.

<sup>9</sup> Se nærmere Graver (2015) s. 86.

<sup>10</sup> Førstvoterende på s. 537.

<sup>11</sup> Se nærmere Graver (2015) s. 86.

<sup>12</sup> Se Skjerdal (2001) s. 144, hvor han legger til grunn at «[j]o større valgfrihet kompetansenormen gir, jo større gjennomslagskraft bør legalitetsprinsippet gis».

<sup>13</sup> Parisavtalen, 12. desember 2015 (ikrafttredelse i Norge 4. november 2016).

argumenteres for å anlegge et mindre strengt legalitetsprinsipp på klima-og miljørettområdet. Imidlertid er det visse betenkeligheter med dette, ettersom det kan stride mot selve formålet bak legalitetsprinsippet om ivaretagelse av rettssikkerheten til borgerne. Domstolene har ikke behandlet spørsmålet, og derfor virker det mest nærliggende å ta utgangspunkt i at vurderingen må gjøres mer konkret i saken. Hopsnes og Solberg legger også til grunn at legalitetsprinsippets rolle på miljørettens område ikke kan besvares generelt, slik at «[v]ekten [av hensynet til miljø] vil variere betydelig alt etter hvor nærliggende, varig og alvorlig risikoen for miljøskader er».<sup>14</sup> Videre er det blitt fastlagt i HR-2020-2572-P (Klimadommen) at hensynet til klima- og miljø har en mer generell relevans ved lovtolkningen.<sup>15</sup> Dermed kan man kanskje anse dette som et eget tolkningsprinsipp, slik at den teoretiske diskusjonen om et mindre strengt legalitetsprinsipp på miljørettens område gjerne er mindre relevant i dag.

---

<sup>14</sup> Se motsatt Graver (2015) s. 139 med henvisning til Backer som tar til orde for at legalitetsprinsippet vil være mindre strengt her ettersom hensynene bak den offentlige reguleringen gjør seg særlig gjeldende.

<sup>15</sup> Dommen omtales i punkt 2.3.3.

# 2 Plan og bygningsloven som hjemmel for arealplanlegging

## 2.1 Oversikt

Plan- og bygningsloven løftes ofte frem av som den viktigste klima- og miljøloven.<sup>16</sup> Formålet videre er å undersøke hvilke virkemiddel som loven gir for ivaretagelsen av disse hensynene. Det synes hensiktsmessig å gi en oversikt over plansystemet, for å kunne plassere rekkefølgebestemmelsene etter pbl. § 12-7 nr. 10 i riktig kontekst. Følgelig gjennomgås lovhistorikken til plan- og bygningsloven i 2.2, deretter ser jeg nærmere på klimahensyn i plan- og bygningsloven i 2.3 og til slutt gis en oversikt over dagens plansystem i 2.4.

## 2.2 Kort om lovhistorikken

De første bygningslovene vi hadde i Norge, var bylover som regulerte de problemene som bymessig bebyggelse ville føre med seg. Særlig fokus var det på forebygging av brann og behov for regulering og ekspropriasjon av grunn til gater og plasser. Bygningsloven for Kristiania ble vedtatt i 1827, og ved århundreskiftet eksisterte det også bylover for Trondheim, Bergen og byene utenfor Kristiania.<sup>17</sup> Bygningsloven av 1924 samlet alle disse lovene, og etter denne tid har det naturlig nok blitt vedtatt en rekke nye lover. For det første bygningsloven av 1965, hvor et hovedformål bak loven var å få bygningsvirksomheten «under kontroll». Dette da byggerettsprinsippet gjaldt på denne tiden, noe som innebar at man hadde lov til å bygge så lenge det ikke forelå et forbud mot dette.<sup>18</sup> Et speilvendingsprinsipp, hvor man legger til grunn at all bebyggelse er forbudt så lenge det ikke åpnet for bebyggelse, virket *for* radikalt på denne tiden.<sup>19</sup> I 1981 ble det opprettet en egen planlov, som skulle koordinere arealplanleggingen med tilgrensende lover som hadde betydning for dette området, herunder strandloven, naturvernloven og friluftsløven. Først ved denne loven ble speilvendingsprinsippet innført, men et slikt inngrep i den private eiendomsretten ble ikke

---

<sup>16</sup> Eksempelvis Holth (2021), s. 2 i nedlastningen fra Juridika.

<sup>17</sup> Se nærmere Pedersen (2018) Del 1, s. 40-44.

<sup>18</sup> NOU 1983:15.

<sup>19</sup> Definert slik i Innst. 1960 s. 53.

særlig godt mottatt av befolkningen som tidligere spådd i 1960. Delvis grunnet dette ble loven allerede opphevet i 1982, og erstattet med plan- og bygningsloven av 1985.<sup>20</sup>

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven - pbl) erstattet loven fra 1985 og er den gjeldende lov. Den har en «rekke heimlar for offentlig styring av areal- og ressursar, kombinert med omfattande krav til sakshandsaminga».<sup>21</sup>

Ettersom bestemmelsene vil styre selve planprosessen i stor grad gjennom føringer og krav for saksbehandlingen, omtales loven av flere i juridisk teori som en *prosesslov*, herunder Myklebust og Holth.<sup>22</sup> Loven skal utenom å angi regler for saksbehandlingen av offentlige myndigheter i følge forarbeidene være en lov om «bred samfunnsutvikling» og et «sektovergripende verktøy for samfunnsutviklingen i kommuner og regioner».<sup>23</sup> Lovgiver legger følgelig opp til at loven skal fungere som et politisk verktøy for offentlige myndigheter til å *utvikle* samfunnet, forutsetningsvis til det bedre. Lovgivers målsettinger og formål kommer frem av formålsparagrafen i pbl. §§ 1-1 og 3-1. I det neste delkapittelet fokuseres på formålet om en «bærekraftig utvikling».

## 2.3 Klimahensyn

### 2.3.1 Formålsbestemmelsene i plan- og bygningsloven

Av pbl. § 1-1 følger det at sentrale formål med loven er en bærekraftig utvikling, samordnet og sektorovergripende planlegging og at tiltak utføres forsvarlig og i samsvar med lovgivning. Videre er det en målsetning etter loven å sikre hensynene åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter og ivareta prinsippet om universell utforming. De angitte formålene i bestemmelsen er imidlertid ikke uttømmende, og flere hensyn kommer frem av § 3-1.<sup>24</sup> Her følger det blant annet av første ledd bokstav g at planer skal «ta klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer [...]».

---

<sup>20</sup> Ibid s. 81.

<sup>21</sup> Se Myklebust (2022) lovkommentar 1 til første del.

<sup>22</sup> Ibid og Bugge (2021) s. 409.

<sup>23</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 61 og s. 179, rekkefølge etter sidetall.

<sup>24</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 170.

### 2.3.2 Internasjonale klimaforpliktelser: FNs bærekraftmål og Parisavtalen

Det følger av pbl. § 1-1 første ledd at loven skal fremme «bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner». Denne formuleringen er hentet fra rapporten fra FNs Verdenskommisjon for miljø- og utvikling (Brundtland kommisjonen) i 1987, hvor en bærekraftig utvikling defineres som «en utvikling som imøtekommer dagens behov uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner skal få dekket sine behov».<sup>25</sup>

Definisjonen tyder på at begrepet i stor grad handler om hensynet til ivaretagelsen av jordas ressurser. Videre at det baserer seg på en tankegang om at vi har kun én klode som det er i vår felles interesse at vi tar vare på. I dag deler FN grovt sett begrepet i tre kategorier; klima og miljø, økonomi (grønn vekst) og sosiale forhold (bekjempelse av fattigdom).<sup>26</sup> Hvorvidt noe skal defineres som bærekraftig, vil følgelig bero på en evaluering av alle disse områdene samlet. Medlemmene i FN, herunder Norge, samarbeider om å skape en mer bærekraftig verden i henhold til FNs bærekraftmål og stoppe klimaendringene innen 2030.<sup>27</sup> Det er hensynet til klima og miljø som er sentralt for denne oppgaven, og derfor avgrenses mot en behandling av de øvrige kategoriene som nevnt ovenfor.

Internasjonale klimakonvensjoner speiler erkjennelsen av at løsningene på dagens klimautfordringer avhenger av et samarbeid over landegrensene. FNs klimakonvensjon som ble vedtatt i 1992 har vært viktig i dette samarbeidet, hvor Kyotoavtalen ble vedtatt som en protokoll til denne.<sup>28</sup> Oppslutning blant statene til denne avtalen var ikke tilstrekkelig, slik at det først var med Parisavtalen vedtatt i 2015 at det kan sies at man oppnådde et globalt samarbeid om å redusere klimagassutslipp.<sup>29</sup> Avtalen er juridisk folkerettslig bindende, og Norge ratifiserte avtalen 20. juni 2016.<sup>30</sup> Art. 2 fastsetter formålet med avtalen, og en sentral målsetting er å «holde økningen i den globale gjennomsnittstemperaturen godt under 2 °C

---

<sup>25</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 170.

<sup>26</sup> Environmental, Social and (Corporate) Governance (ESG).

<sup>27</sup> Se FN (2021).

<sup>28</sup> Kyotoprotokollen til FNs rammekonvensjon om klimaendring, 11. desember 1997, (ikrafttredelse i Norge 16. februar 2005).

<sup>29</sup> Parisavtalen, 12. desember 2015 (ikrafttredelse i Norge 4. november 2016).

<sup>30</sup> Se Voigt (2021) s. 133-138.

over førindustrielt nivå, og tilstrebe å begrense temperaturøkningen til 1,5 °C over førindustrielt nivå», jf. art. 2 bokstav a.

### 2.3.3 Grl. § 112 og Klimadommen

Av Grunnloven (videre grl.) § 112 i kapittel E. «Menneskerettigheter», følger det at:

«Enhver har rett til et miljø som sikrer helsen, og til en natur der produksjonsevne og mangfold bevares. Naturens ressurser skal disponeres ut fra en langsiktig og allsidig betraktning som ivaretar denne rett også for etterslekten.

Borgerne har rett til kunnskap om naturmiljøets tilstand og om virkningene av planlagte og iverksatte inngrep i naturen, slik at de kan ivareta den rett de har etter foregående ledd.

Statens myndigheter skal iverksette tiltak som gjennomfører disse grunnsetninger»

Ordlyden i første ledd tilsier klart at bestemmelsen gir borgerne en rettighet til en bærekraftig forvaltning av miljøet og naturressursene i landet. At bestemmelsen er rettslig forpliktende, underbygges av forarbeidene og rettspraksis.<sup>31</sup> Ettersom klimautfordringer vil true en slik rett til et sunt miljø, tilsier dette at retten til et bærekraftig klima også omfattes av bestemmelsen for å ivareta formålet bak bestemmelsen.<sup>32</sup>

Hvor langt den rettslige betydningen i praksis strekker seg har vært uklar. Spørsmålet ble behandlet i plenumssaken i HR-2020-2472-P (Klimadommen). Saken gjaldt gyldigheten av 10 utvinningstillatelser for petroleum i Barentshavet i 23. konsesjonsrunde. Flertallet uttalte at loven må forstås som en «sikkerhetsventil» når Stortinget har behandlet en sak og at terskelen følgelig er «svært høy» for å sette til side et lovvedtak. Dette ble begrunnet blant annet med demokratihensyn, ettersom det i miljøspørsmål ofte er tale om «politiske avveininger og bredere prioriteringer».<sup>33</sup> Dersom det ikke er Stortinget som har behandlet saken, vil loven ha «relevans som moment ved lovtolkningen og som tvunget hensyn ved skjønnsutøvelsen» til myndighetene. Det er først når man befinner seg på et lovtomt område, noe som tilhører sjeldenhetene, at bestemmelsen vil ha selvstendig rettslig virkning for domstolene.<sup>34</sup> Når det

---

<sup>31</sup> Eksempelvis Dok. Nr. 16 (2011-2012) s. 243 og Førstvoterende i HR-2020-2472-P avsnitt 144.

<sup>32</sup> Sml. Lønningutvalget sin uttalelse i Dok.nr.16 (2011-2012) s. 245 at «[d]et er (...) ikke tvilsomt at miljøutfordringer kan lede til alvorlige problemer som ørkenspredning, ekstermvær etc.».

<sup>33</sup> Dommen synes å følge opp en linje fra Rt. 1996 s. 1415 B (Borthen) og Rt. 2013 s. 1345 P (Strukturkvote) som også oppstiller en høy terskel for overprøving av Stortingets skjønn.

<sup>34</sup> Førstvoterende avsnitt 138-142.

gjelder *saksbehandlingen* i forvaltningen, legger Høyesterett til grunn at det kan foretas en mer inngående prøving av om miljøhensyn er forsvarlig ivaretatt i vurderingene. Det vil eksempelvis kunne utgjøre en saksbehandlingsfeil at forvaltningen ikke har utført utredninger av klimakonsekvensene ved et tiltak.<sup>35</sup> Ved en evaluering av konsekvensene må det foretas en samlet vurdering hvor man ser tiltaket «som en del av helheten».<sup>36</sup>

*Oppsummert*, gir dommen viktige prinsipielle avklaringer om Grl. § 112 sin rettslige betydning. Jeg legger til grunn at grunnlovsbestemmelsen vil utgjøre et generelt moment ved lovtolkningen og være et tvunget hensyn ved skjønnsutøvelsene til myndighetene, og at det vil kunne innebære en saksbehandlingsfeil dersom miljøhensyn ikke blir vektlagt i forvaltningens vurderinger.<sup>37</sup>

### **2.3.4 Lovfesting av klimahensyn i plan- og bygningsloven**

Internasjonale klimaforpliktelser og Grl. § 112 innebærer at forvaltningen er rettslig forpliktet til å hensynta klima- og miljø i vurderingene sine. Med en lovfesting av disse hensynene i plan- og bygningsloven, blir det enda lettere for plan- og byggemyndighetene å følge opp disse forpliktelsene i arbeidet sitt. Ved lovendringen kommer hensynene tydeligere frem enn tidligere, slik som ovennevnt i pbl. §§ 1-1 og 3-1. Det fremstår av den grunn klart at formålet kan vektlegges i betydelig grad ved tolkningen av bestemmelsene i loven, noe som underbygges ytterligere av at klimautfordringene er særskilt omtalt i forarbeidene. Kapittel 3.1.1 innledes eksempelvis med å vise til konsekvenser av klimaendringene, som «temperaturstigning, økning i havnivå, nedsmelting av isbreer og økt nedbør». Plan- og bygningsloven beskrives videre som et «langsiktig virkemiddel til å påvirke utslipp av klimagasser i Norge i dag», og en del av hensikten bak den nye loven er at den «styrker kommunens muligheter til å ta klimahensyn i arealplanleggingen».<sup>38</sup> Målet med denne avhandlingen er å se om loven gir kommunen de nødvendige virkemidlene for å oppnå dette i praksis.

---

<sup>35</sup> Enighet mellom Førstvoterende avsnitt 182-183 og Mindretallet avsnitt 255. Imidlertid foreligger en uenighet mellom dem om hvorvidt en utredningsplikt gjelder utenfor norsk territorium.

<sup>36</sup> Førstvoterende i avsnitt 148.

<sup>37</sup> Se tilsvarende Backer (2021) s. 158 som skriver at «Grunnlovsbestemmelsen er til hinder for å 'overkjøre' miljøhensyn uten at de får komme til orde».

<sup>38</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 25.

## 2.4 Dagens plansystem - Fra overordnede retningslinjer til bindende vedtak

### 2.4.1 Nasjonale planoppgaver

Den øverste planmyndigheten i Norge er Kommunal- og distriktsdepartementet, og departementet gir de overordnede føringer for arealplanleggingen i fylker og kommuner gjennom nasjonale forventninger og statlige planretningslinjer. De nasjonale forventningene til regional og kommunal planlegging skal utarbeides av regjeringen hvert fjerde år. Praksisen har eksistert i en årrekke, men ble lovfestet ved plan- og bygningsloven av 2008 i pbl. § 6-1.<sup>39</sup> Det fremkommer uttrykkelig av bestemmelsen at formålet er å «fremme en bærekraftig utvikling». I begrepsbruken «forventninger» ligger først og fremst at det er tale om politiske målsettinger, noe som underbygges av at det omtales i forarbeidene som en «nasjonal politikk som skal formidles».<sup>40</sup> De statlige planretningslinjene som kan gis i samsvar med pbl. § 6-2, er av en mer permanent art ettersom de varer for lengre perioder.<sup>41</sup> Statlige organer, regionale myndigheter og kommunene er «pliktige til å følge de instruksjoner som planretningslinjene må inneholde».<sup>42</sup> Ved brudd på en slik plikt kan det gi rett til «innsigelse» til planen for berørt organ i forbindelse med høring, jf. § 5-4. For private parter er imidlertid retningslinjene ikke «bindende for arealbruken».<sup>43</sup> Dermed er det viktig at kommunen benytter seg av arealplanlegging til å følge opp disse statlige planretningslinjene slik at de får gjennomslag i praksis, eksempelvis forskrift om statlige planretningslinjer (SPR) for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.

### 2.4.2 Regionale planoppgaver

Det er fylkeskommunen som er regional planmyndighet. Sentrale verktøy for planarbeidet deres er regional planstrategi, samt regional plan og interkommunalt plansamarbeid som reguleres av §§ 7-1 til 9-1. Blant disse er det kun regional planstrategi som er obligatorisk å utarbeide «minst én gang i hver valgperiode», jf. § 7-1 første ledd. Planene er egnet for å tilpasse de nasjonale føringene til regionale forhold, samt for å ta stilling til viktige

---

<sup>39</sup> Ot.prp. nr 32 (2007-2008) s. 195.

<sup>40</sup> Ibid.

<sup>41</sup> Se Vedvik (2021) til § 6-2 note 1.

<sup>42</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 195.

<sup>43</sup> Ibid.



utfordringer i regionen.<sup>44</sup> Regionale planmyndigheter har ansvaret for å utarbeide de regionale planene som er bestemt i planstrategien, jf. pbl. § 8-1 første ledd. Kommuner og statlige organer har en forpliktelse til å følge opp den regionale planstrategi på samme måte som for statlige planretningslinjer.<sup>45</sup>

### 2.4.3 Kommunale planoppgaver

Det siste nivået er kommunal planlegging, hvor det er de respektive lokale kommunene som har det overordnede ansvaret for arealplanleggingen. De sentrale virkemidlene i arealplanleggingen her er den kommunale planstrategi, kommuneplanen og reguleringsplanen som reguleres av pbl. §§ 10-1 til 13-4. Planstrategien ligner den regionale planstrategien ved at den er obligatorisk og skal vedtas én gang hver valgperiode, jf. § 10-1 første ledd. Den skal gi retningslinjer for «langsiktig arealbruk» som vil «danne basis for det mer konkrete arbeidet med kommunens arealdel».<sup>46</sup> Kommuneplanen skal omfatte en «samfunnsdel med handlingsdel og arealdel», jf. § 11-1. Samfunnsdelen «skal ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier», jf. § 11-2 første ledd. Arealdelen skal utarbeides for hele kommunen vise «sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk», jf. § 11-5 første ledd. Denne delen skal i «nødvendig utstrekning vise «hovedformål og hensynssoner» jf. tredje ledd. Videre kan det stilles mer detaljerte bestemmelser til kommuneplanens arealdel med hjemmel i § 11-9. Arealdelen er i motsetning til samfunnsdelen «bindende for nye tiltak», jf. § 11-6. Dette innebærer nærmere bestemt at den «skal legges til grunn for kommunens, statens og fylkeskommunens planlegging, forvaltning, virksomhet og utbygging i kommunen». Videre at den «legger [...] rammen for privat utbygging», jf. Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 211.

Kommunen vedtar også *reguleringsplaner*, som er «et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser», jf. pbl. § 12-1 første ledd. Planene kan utarbeides som «områderegulering», jf. § 12-2, eller «detaljregulering», jf. § 12-3. Reguleringsplanene er vesentlige tilsvarende som kommuneplanens arealdel, men forskjellen ligger i at førstnevnte åpner for mer detaljregulering ettersom de får anvendelse for mer avgrensede områder.<sup>47</sup> Dette ser man for

---

<sup>44</sup> Se Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 206

<sup>45</sup> Jf. ordlyden i § 7-2 annet ledd og Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 199.

<sup>46</sup> Se Miljøverndepartementet (2011) s. 6.

<sup>47</sup> Se Myklebust (2022) til pbl. § 12-1 første ledd, note 2.

eksempel ved at arealformålene kan deles inn i «underformål og kombineres innbyrdes og med hensynssoner», jf. § 12-5 første ledd. Rettsvirkningene er også i det vesentlige det samme som for arealdelen, ved at en «reguleringsplan fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6», jf. pbl. § 12-4 (1). Dette betyr at alle søknader om for eksempel utbygging må være i tråd med gjeldende plan, med mindre det er hjemmel for å gi dispensasjon etter § 19-2.

#### **2.4.4 Oppsummering**

Ved gjennomgangen av plansystemet ovenfor ser vi at det er først på kommunalt nivå ved vedtakelse av arealplaner og reguleringsplaner at arealplanleggingen får en rettslig virkning for borgerne, herunder utbyggere og grunneiere. Dermed er det viktig at kommunene benytter seg av de tilgjengelige virkemidlene i arealplanleggingen for å oppnå bærekraftige og klimatilpassede løsninger i utbyggingsområder. Som nevnt i innledningen har særlig rekkefølgekrav i pbl. § 12-7 nr. 10 vært i søkelyset de siste årene og vi har fått ytterligere rettsavklaringer på området gjennom HR-2021-953-A (Mortensrud-saken). Kan rekkefølgekrav etter denne utviklingen fungere som en del av de virkemidler kommunen har i arbeidet med reduksjon av klimagassutslipp og klimatilpasning?

# 3 Reguleringsbestemmelser og rekkefølgekrav i pbl. § 12-7 nr. 10

## 3.1 Oversikt

I dette kapitlet foretas en mer overordnet behandling av pbl. § 12-7 om reguleringsbestemmelser, med hovedfokus på nr. 10 om rekkefølgekrav. Hvordan bestemmelsen kan benyttes mer konkret som virkemiddel til å sikre bærekraftig utvikling, vil behandles i kapittel 4 og 5.

## 3.2 Historikk og formål

I plan- og bygningsloven av 1985 var reguleringsbestemmelser regulert i § 26 i en tredeling hvor det fulgte at det i «nødvendig utstrekning» kan gis bestemmelser om «utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet», «vilkår for bruken eller forby former for bruk» og «særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen». Bestemmelsen er i sin helhet videreført i dagens pbl. i § 12-7, bortsett fra at man gikk tilbake til en uttømmende modell slik som i loven fra 1965. Reguleringsbestemmelsene som vedtas er nå dem som er listet opp i § 12-7 nr. 1-14. Denne endringen ble ikke antatt å skulle innebære en realitetsforskjell, ettersom det i forarbeidene uttales at bestemmelsen er «egnet til å kunne dekke alle relevante forhold».<sup>48</sup>

Formålet med reguleringsbestemmelser er at de skal fastlegge forhold som synes vanskelig eller lite hensiktsmessig på annet vis å markere på kartet. Dette bidrar til en mer presis og forsvarlig styring med utforming og bruk av arealer og bygg.<sup>49</sup> For rekkefølgekrav i nr. 10 er formålet mer spesifikt å sikre en best mulig koordinering av utbyggingen i et område med hensyntagen til kommunens ressurser og kapasitet. En slik forståelse kan utledes av lovforarbeidene, hvor det uttales at «rekkefølgebestemmelser er ment å sikre at de forskjellige områder i kommunen bygges ut i den takt kommunen bestemmer ut fra sine investerings- og

---

<sup>48</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 233.

<sup>49</sup> Se Kommunal- og distriktsdepartementet (2022) s. 137.

boligbyggeprogram mv».<sup>50</sup> Rekkefølgebestemmelser kan også vedtas i kommuneplanens arealdel, noe som fremgår av § 11-9 nr. 4.

### 3.3 Nærmere om vilkårene i pbl. § 12-7 nr. 10

Hensikten med dette delkapitlet er å gi en oversikt over vilkårene i pbl. § 12-7 nr. 10.

Bestemmelsen lyder som følgende:

«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»

#### 3.3.1 “Nødvendig utstrekning”

En alminnelig forståelse av «nødvendig utstrekning» er at det må foretas en konkret vurdering av om det foreligger et reelt behov for reguleringsbestemmelser, herunder en interesseavveining. Dette tilsier at flere forhold kan komme i betraktning i vurderingen, og at saklige hensyn som kan vektlegges av kommunen i stor grad vil utgjøre dem som er fastlagt i formålsbestemmelsene i pbl. §§ 1-1 og 3-1. Selve ordlyden setter dermed ikke noen strenge materielle skranker for vurderingen i utgangspunktet.<sup>51</sup> Formuleringen i den foregående § 26 synes imidlertid å gi strammere føringer, hvor det fulgte at bestemmelser skulle gis «for å fremme eller sikre formålet med reguleringen». I Rt. 1993 s. 278 B (Øye Felleseie) tolkes dette slik at «det ikke skal gis reguleringsbestemmelser som motvirker reguleringsformålet». Denne materielle begrensningen må også gjelde for § 12-7, ettersom den er en videreføring av § 26.

---

<sup>50</sup> Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 15-16. Tilsvarende også Pedersen (2018) del I s. 339.

<sup>51</sup> I HR-2021-953-A (Mortensrud) ble imidlertid vilkåret tolket til å sette særlig strenge krav til sammenhengen med utbyggingen i de tilfeller kommunen forutsetter at kravene skal inngå i utbyggingsavtaler. Hvilke begrensninger nødvendighetsvilkåret setter for adgangen til å stille rekkefølgekrav for utbyggingsområder er hovedtemaet for kapittel 4, og jeg viser til dette kapitlet for en nærmere behandling.

Rekkefølgekrav kan altså gis for å ivareta hensyn og formål *innenfor* planområdet, men det fremkommer ikke av lovteksten eller forarbeidene hvorvidt kommunen kan knytte slike krav til forhold *utenfor* planområdet. Hensynet til en samordnet planlegging, jf. pbl. § 1-1 andre ledd, taler skarpt i retning at det er adgang til dette. Høyesterett sitt synspunkt i Rt. 1993 s. 36 B (Øye felleseie) trekker i samme retning, hvor førstvoterende anså det som «hensiktsmessig at vilkår etter § 26 kan fastsettes også under hensyn til tilstøtende arealer og til de interesser som totalt sett knytter seg til de områder det gjelder». Videre står det i reguleringsplanveilederen at det kan «fastsettes rekkefølgekrav som forutsetter at tiltak også utenfor planens områdebegrensning er iverksatt/og eller gjennomført før planen tillates gjennomført».<sup>52</sup> Konklusjonen må dermed være at rekkefølgekrav også kan knyttes til forhold utenfor planområdet.

Ettersom vurderingen er skjønnspreget, oppstår spørsmålet om det er tale om et fritt skjønn eller rettsbruksskjønn. Dette vil ha betydning for hvor langt domstolene kan gå i å overprøve forvaltningens vurderinger. Oppgavens rammer avgrenser mot en grundig behandling av domstolskontrollen, men temaet tas opp i punkt 4.3.1 i tilknytning til analysen av HR-2021-953-A (Mortensrud).

### 3.3.2 “Særskilt rekkefølge”

Rekkefølgekravene kan for det første innebære en mer generell prioritering av hvilke tiltak som i samsvar med bestemmelsen skal etableres først, og hvilke som kommer etterpå, jf. ordlyden «særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen». «Tiltak» er definert i loven som «oppføring, rivning, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom», jf. pbl. § 1-6 første ledd. Et slikt krav kan eksempelvis innebære at et område prioriteres utbygget, slik at andre områder må avvente oppstart til gjennomførelse av dette.<sup>53</sup>

For det andre kan slike krav innebære at «utbygging av et område ikke kan finne sted» før visse «tekniske anlegg og samfunnstjenester» er på plass. En naturlig forståelse er at utbygging i et område må avventes inntil disse tiltakene er på plass, slik at en etablering blir en forutsetning for byggetillatelse. Dette fremkommer også forutsetningsvis av § 21-4 første

---

<sup>52</sup> Ibid s. 160.

<sup>53</sup> Se nærmere Pedersen (2018) Del I, s. 339.

ledd hvor det følger at kommunen skal gi byggetillatelse dersom «tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt eller i medhold av denne lov». En slik forståelse underbygges videre av forarbeidene, hvor det uttales at «[r]ekkefølgebestemmelser gir kommunen adgang til å nekte byggetillatelse for et byggeområde inntil forutsetningene [...] er oppfylt».<sup>54</sup> Høyesterett har også uttalt det slik at i vilkåret ligger det «i realiteten en form for byggeforbud», jf. HR-2021-953-A avsnitt 38. Dette vilkåret synes følgelig i praksis å rette seg hovedsakelig mot private utbyggere og grunneiere. En viktig presisering her er imidlertid at rekkefølgekrav ikke skal kunne benyttes fra kommunen sin side som et slags «skjult utbyggingsforbud»; kommunen kan ikke ha til formål at eiendommen ikke skal bygges ut i det hele tatt.<sup>55</sup>

### **3.3.3 «Tekniske anlegg og samfunnstjenester»**

Hvilke konkrete rekkefølgekrav som kan gis i utbyggingsområder, er etter pbl. § 12-7 nr .10 angitt å være «tekniske anlegg og samfunnstjenester». Førstvoterende i HR-2021-963-A (Mortensrud) omtaler disse samlet som «infrastrukturiltak». Dette er tiltak som i utgangspunktet er kommunens ansvar å besørge, og det gis eksempler i loven som «energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester, helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder og skoler mv». Ordlyden «mv.» tilsier at det også kan stilles krav om andre tiltak innenfor samme kategori. I reguleringsplanveilederen fra 2022 gis det et ytterligere eksempel om «etablering av miljøstasjon».<sup>56</sup>

Det klare utgangspunktet er at kommunen ikke kan pålegge private utbyggere økonomiske forpliktelser gjennom reguleringsbestemmelser. En plikt til opparbeidelse av infrastruktur kan imidlertid følge av pbl. § 18-1 hvor utbygger eksempelvis kan pålegges å sikre hovedavløpsledning over/til tomten, men slike tiltak er refusjonsberettigede etter § 18-3. Ut over dette er likevel vanlig at utbyggere selv påtar seg rekkefølgekrav i utbyggingsavtaler for å raskere kunne få byggetillatelse, men i disse situasjonene er det for øvrig et forbud mot at kommunen avtaler med grunneier eller utbygger at de «helt eller delvis skal bekoste [sosial] infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige i

---

<sup>54</sup> Ot.prp.nr.22 (2004-2005) s. 16.

<sup>55</sup> Se Kommunal og distriktsdepartementet (2022) s. 160-161 hvor det uttales at det «må (...) være en forutsetning at de forhold som begrunner utsettelse av planens gjennomføring, faktisk og rettslig kan og vil bli gjennomført innen rimelig tid, jf. 10-årsfristen for ekspropriasjon i lovens § 16-2 første ledd».

<sup>56</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2022) s. 161.

medhold av lov er forpliktet til å skaffe til veie», jf. forskrift 20. april 2006 om forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler § 17-6.

### **3.3.4 «Tilstrekkelig etablert»**

Etter pbl. § 12-7 nr. 10 kan det kreves at det aktuelle tiltaket er «tilstrekkelig etablert» før utbygging kan skje. Ordlyden «etablert» tilsier en fysisk opparbeidelse av tiltakene.<sup>57</sup> Likevel stenger ikke ordlyden for at andre former for etablering kan være tilstrekkelig. Formålet med loven er å sikre at infrastruktur kommer på plass i takt med kommunens kapasitet og ressurser. Dersom kommunen har en tilstrekkelig sikkerhet for at prioriteringen gjennomføres gjennom eksempelvis avtaler om finansiering eller fremtidig ferdigstillelse, så synes ikke dette å være i strid med formålet bak loven. Følgelig er det i teorien lagt til grunn at finansielle forpliktelser til gjennomføring av tiltak er tilstrekkelig, særlig gjennom krav i utbyggingsavtaler hvor det nærmere avtales hvem som skal finansiere og gjennomføre tiltaket.<sup>58</sup> «Tilstrekkelig» nyanserer vilkåret mer, ettersom det alltid vil være en glideskala i forhold til hvor «etablert» noe er når det kommer til infrastruktur. I rettspraksis har man følgelig sett denne delen av vilkåret i nær sammenheng med nødvendighetsvilkåret, eksempelvis i LB-2019-124354 hvor Lagmannsretten uttaler at «om infrastruktur er tilstrekkelig etablert henger nøye sammen med om tiltak er nødvendig eller ikke».

---

<sup>57</sup> Tilsvarende Lie (2017) s. 29 som mener at ordlyden peker på tidspunktet tiltakene er fysisk opparbeidet.

<sup>58</sup> Se Pedersen (2018) Del II, s. 537.

# 4 Nødvendighetsvilkåret i relasjon til rekkefølgekrav i utbyggingsområder

## 4.1 Oversikt

I dette kapitlet er spørsmålet hvilke begrensninger nødvendighetsvilkåret setter for adgangen til å stille rekkefølgekrav for utbyggingsområder. Formålet med rekkefølgekrav er blant annet en hensiktsmessig arealplanlegging for kommunens oppgaver. Etersom kommunens ressurser er begrenset, vil kommunen ofte ikke ha mulighet til å etablere tiltakene i den hastigheten som utbyggerne trenger for å komme i gang med prosjektet. Dette resulterer i at utbyggerne gjerne påtar seg tiltakene gjennom *utbyggingsavtaler*. I praksis er det altså en sammenheng mellom rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler, og derfor gis en kort oversikt over denne nedenfor i pkt. 4.2. I punkt 4.3 ser jeg nærmere på hvordan nødvendighetskriteriet skal tolkes i lys av den seneste rettsutviklingen. Videre i punkt 4.4 blir fokuset å gå mer i dybden på hvordan «sumvirkninger» kan ivareta klima- og miljøhensyn.

## 4.2 Sammenhengen mellom utbyggingsavtaler og rekkefølgekrav

Definisjonen av en utbyggingsavtale følger av pbl. § 17-1, hvor det står at med utbyggingsavtale menes «en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger» om «utbygging av et område» [...]. Slike avtaler vil sikre effektivitet i prosessen, og det blir lettere for utbyggerne å realisere prosjektene.<sup>59</sup> Ellers fungerer utbyggingsavtaler også som et virkemiddel for kommunen til å få finansiert tiltak i arealplanen. Derfor var bakgrunnen for lovfesting av en slik allerede eksisterende praksis å sette visse rammer for hva kommune og utbygger/eier vil kunne inngå avtaler om. De uheldige virkningene som det var særlig viktig å sørge for ordnede forhold rundt, var «avtalevilkår som legger for stort press på økonomien i utbyggingsprosjekter, med de følger dette kan få for utbyggingsprosjektenes gjennomførbarhet, bygningskostnader, tomtepriser og boligpriser».<sup>60</sup>

---

<sup>59</sup> NOU 2003:24 s. 164.

<sup>60</sup> Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 64.



Rammene for hvilke rekkefølgekrav som en utbygger kan påta seg i en utbyggingsavtale er at de må være «nødvendige for gjennomføring av planvedtak» og at de må stå i «rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen», jf. pbl. § 17-3 tredje ledd. En naturlig forståelse av «nødvendig» er at utbyggingen utløser et behov for et slikt tiltak.<sup>61</sup> Forarbeidene utdyper kriteriet ytterligere, ved at det kreves en «relevant og nær sammenheng mellom ytelsen og planens innhold».<sup>62</sup> Videre må tiltakene stå i et «rimelig forhold» til utbyggingens art og omfang. Ordlyden tilsier at det legges opp til en forholdsmessighetsvurdering her, og slik forstås også vilkåret i praksis, eksempelvis i HR-2021-2364-A avsnitt 36. I forarbeidene antydes det at vurderingene kan være noe overlappende, slik at jo mer nødvendig et krav om infrastruktur er som en følge av økt utbygging, desto mer rimelig vil kravet også kunne fremstå.<sup>63</sup>

Selv om formålet med lovfesting av utbyggingsavtaler var å forhindre at planmyndighetene misbruker sin sterke forhandlingsposisjon, er det fortsatt en utfordring i praksis med at kommunen setter frem rekkefølgekrav på et sent stadium i prosessen. Dette medfører mindre forutsigbarhet for utbyggere med tanke på totalkostnadene i prosjektet, samt tidshorisont i forhold til planlegging.<sup>64</sup> I slike sammenhenger fremstår det som at kommunene benytter seg av rekkefølgekrav for å oppnå en finansiering av samfunnsviktige tiltak fra private utbyggere. Undersøkelser viser at 60 % av kommunene og 80 % av utbyggerne mener at utbygger som regel tar hele kostnaden av kravene.<sup>65</sup> Utbyggerbransjen mener at dette har voldt dem urimelige problemer, særlig med tanke på de uforutsigbare ekstrakostnadene ved at krav kommer frem sent i prosessene som nevnt ovenfor. En annen dimensjon er forskjellsbehandlingen som kan forekomme mellom de ulike utbyggerne, ved at noen gjerne «sitter på gjerdet» og avventer at andre finansierer/ferdigstiller disse rekkefølgekravene.<sup>66</sup>

Søkelyset på dette spørsmålet de siste årene, har medført at private søksmål fra byggherrer mot staten om gyldigheten av rekkefølgekrav har gått flere runder i retten. En av sakene er også tatt inn for Høyesterett, nemlig HR-2021-953-A (Mortensrud). LB-2019-135154 (Entra)

---

<sup>61</sup>Tilsvarende Hauge (2017) s. 24 som også tolker kriteriet dit hen at det tilsier et «behov for å avvente opparbeidingen av aktuelle tiltak».

<sup>62</sup> Se Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 66.

<sup>63</sup> Ibid og LB-2019-135154 (Entra)

<sup>64</sup> Se Kommunal- og distriktsdepartementet (2021) s. 74-78.

<sup>65</sup> Tall hentet fra Ulstein m.fl. (2018) s. 25.

<sup>66</sup> Se nærmere Kommunal- og distriktsdepartementet (2021) s. 74-78.

er også en nyere sak som omhandler denne problemstillingen. Hva er rettstilstanden for kommunens adgang til å stille rekkefølgekrav etter Mortensrud-saken, og hvordan er hensynet til klima- og miljø ivaretatt?

## 4.3 Vurderingstema

### 4.3.1 Ordlyden tilsier et krav om «tilstrekkelig sammenheng»

Ordlyden «nødvendig» tilsier en konkret interesseavveining og at utbyggingen utløser et behov for tiltaket. I relasjon til utbyggingsområder så kan det stilles krav om at infrastrukturen skal være «tilstrekkelig etablert», noe som tilsier at kravet må utgjøre et behov som utløses av utbyggingen. En slik tolkning har støtte av flere teoretikere, herunder Pedersen som skriver at «[r]ekkefølgekrav må [...] være påkrevet som en følge av den utbyggingen reguleringsplanen legger opp til».<sup>67</sup> Myklebust synes imidlertid å anlegge en noe videre ramme for nødvendighetsvurderingen enn Pedersen, da hun skriver at «[k]ravet om nærhet må balanseres mot forventninger om at tiltakshaver også er med på dugnaden som sikrer et areal for et område eller en aktivitet som får rettsvern for alternativ bruk og utnyttelse i framtiden».<sup>68</sup>

### 4.3.2 Mortensrud-saken gir anvisning på en «relevant og nær sammenheng»

Mortensrud-saken (HR-2021-953-A) handler om gyldigheten av et rekkefølgekrav i vedtatt av Oslo kommune forbindelse med utbygging av et boligfelt. Faktumet var at Selvaag bolig søkte om en omregulering fra skoleformål til boligformål, og det skulle bygges 46 boliger som i stor grad fjernet en «grønn lunge» i det aktuelle planområdet. Bymiljøetaten (BYM) ønsket dermed en opparbeidelse av en gang- og sykkelvei som skulle være en forbindelse til turveinettet (Østmarka). Det var imidlertid en geografisk avstand til denne turveien fra boligfeltet, og dette reiste spørsmål om hvorvidt disse kunne anses å være «nødvendige» i relasjon til pbl. § 12-7 nr. 10.

---

<sup>67</sup> Se Pedersen (2018) Del I, s. 340.

<sup>68</sup> Se Myklebust (2021) lovkommentar til pbl. § 12-7, note 2.



Figur 1: Illustrasjon over omreguleringsplan Selvaag bolig. Boligfelt markert i rosa, og tursti markert i rødt.

Selvaag klaget inn vedtaket for fylkesmannen. Her ble vedtaket stadfestet, og selskapet gikk til søksmål mot staten med krav om at vedtaket kjentes ugyldig. De fikk medhold av tingretten hvor vedtaket om rekkefølgekrav ble kjent ugyldig som en følge av myndighetsmisbruk.<sup>69</sup> Saken ble anket til lagmannsretten, her man kom til den motsatte konklusjonen.<sup>70</sup> Retten vektla belastningsargumenter i betydelig grad, nærmere forklart at utbyggingen ville føre til en minimering av friluftsområder samt en befolkningsvekst i området. Høyesterett på sin side gikk ikke inn på myndighetsmisbrukslæren, ettersom flertallet kom til at fylkesmannen sin avgjørelse bygget på feil lovtolkning av nødvendighetskriteriet slik at lagmannsrettens dom skulle oppheves (skarp dissens 3-2).

Førstvoterende i flertallet, dommer Bergsjø, tolker ordlyden «nødvendig utstrekning» i pbl. § 12-7 nr. 10 slik at rekkefølgekravene «må dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen» (avsnitt 40). Imidlertid tolkes også bestemmelsen i lys av formålet bak loven, noe som tilsier at den «ikke kan forstås slik at den hindrer rekkefølgebestemmelser som bidrar til å fremme slike forhold» (avsnitt 39). Dermed synes førstvoterende å åpne for at det kan

<sup>69</sup> TOSLO-2018-104016.

<sup>70</sup> LB-2019-124354.

foretas en bredere interesseavveining hvor saklige hensyn i tråd med lovens formål inngår. Videre tolkes ordlyd og forarbeid dithen at behovene som utbyggingen medfører også må «ses i sammenheng med bebyggelsen i området for øvrig» og at man «må ha et videre perspektiv enn planområdet isolert» (avsnitt 42).

I avsnitt 45-46 finner flertallet det «naturlig å vurdere §12-7 nr. 10 i sin *kontekst*», nærmere bestemt at det må vurderes om bestemmelsen skal tolkes i sammenheng med reglene om utbyggingsavtaler. Her tilslutter førstvoterende lagmannsretten sin vurdering om at kommuner ikke bør kunne «omgå reglene om innholdskravene til utbyggingsavtaler ved å vedta rekkefølgekrav som ikke kan inkluderes i en utbyggingsavtale». Førstvoterende legger til grunn at hensynene bak bestemmelsen om å hindre urimelige avtalevilkår vil gjøre seg gjeldende på samme måte når «kommunen ikke selv har til hensikt å gjennomføre tiltaket». <sup>71</sup> Dermed blir konklusjonen at pbl. § 17-3 tredje ledd legger føringer for tolkningen av nødvendighetsvilkåret. Den sentrale rettssetningen, *ratio decidendi*, i dommen fremgår av avsnitt 58:

«Kommunen kan bare oppstille rekkefølgebestemmelser for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen, eller for å avhjelpe ulemper denne fører til. I dette ligger at det må være en slik relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet at det er berettiget å kreve at utbyggingen skjer i en bestemt rekkefølge»

Vurderingstemaet «relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet» er hentet fra en forarbeidsuttalelse til pbl. § 17-3 tredje ledd. <sup>72</sup> Dette tyder i stor grad på en sammensmelting mellom disse kriteriene når det kommer til situasjoner hvor kommunen vedtar rekkefølgekrav med den hensikt at utbygger skal finansiere disse. Rettsoppfatningen til flertallet blir bindende for lignende tilfeller som dette grunnet Høyesterett sin prejudikatsrolle, jf. Grl. § 88. I disse sakene vil da domstolene ha anledning til å overprøve om det foreligger en slik «relevant og nær sammenheng», da dette er skranker som følger av loven og er utenfor forvaltningens frie skjønn.

Ettersom avgjørelsen er tilpasset situasjoner hvor forutsetningen er at kommunen har en slik hensikt, tilsier dette at den generelle overføringsverdien til dommen er begrenset for tolkningen av nødvendighetsvilkåret. Det er mer nærliggende å ta tolkningsresultatet til inntekt for en *presisering av regelen* for situasjonen hvor rekkefølgekrav fremsettes i en

---

<sup>71</sup> Dommer Bergsjø i avsnitt 47.

<sup>72</sup> Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 65-66.

forhandlingsprosess mellom utbygger og kommune hvor omgåelseshensyn gjør seg gjeldende. Her vil man da stå ovenfor en ny «hybridregel» mellom nødvendighetsvurderingen i pbl. §§ 12-7 nr. 10 og 17-3 tredje ledd. I andre situasjoner, der sammenhengen med utbyggingsavtaler ikke er like nær, vil vurderingen overlates i større grad til kommunene.

### **4.3.3 Domstolskontrollen: Ulike tilnærminger i flertallet og mindretallet som forklaring på forskjellig resultat?**

Domstolens adgang til å overprøve forvaltningens konkrete vurderinger vil bero på skillet mellom fritt skjønn eller rettsbruksskjønn. Spørsmålet oppstår der vi står overfor en lovhjemmel som overlater vurderinger til forvaltningens skjønn. Dersom det er tale om rettsanvendelsesskjønn, prøver domstolen både lovtolkning og subsumsjon. Er der imidlertid tale om fritt skjønn, skal domstolen avstå fra en overprøving av den konkrete vurderingen. Retten har likevel anledning til å overprøve hvorvidt avgjørelsen er basert på relevante og saklig grunner ettersom dette beror på en lovtolkning. Domstolen kan også prøve om «avgjørelsen bygger på forskjellsbehandling, er vilkårlig eller sterkt urimelig». <sup>73</sup>

Hvilken type skjønn man står ovenfor vil bero på en tolkning av den aktuelle lovbestemmelsen. <sup>74</sup> Begrepsbruk som at noe «'anses' nødvendig eller ønskelig» gir eksempelvis anvisning på fritt skjønn. <sup>75</sup> Hvilken type vurdering det er tale om står også sentralt i tolkningen. Står man ovenfor vurderinger av politisk karakter eller spørsmålet omhandler hvordan offentlige ressurser skal prioriteres, vil dette tale for et fritt skjønn. Dersom vurderingen handler om hvorvidt det skal gjøres inngrep i rettsgoder til borgerne, vil rettssikkerhetshensyn gjøre seg gjeldende slik at dette taler for at domstolene kan foreta en mer inngående prøving. <sup>76</sup>

Både mindretallet og flertallet i Mortensrud-saken synes å være enige om at vurderingen av vilkåret «nødvendig utstrekning» i stor grad tilligger forvaltningens frie skjønn. Dette da den «konkrete vurderingen primært [vil] bero på politiske og faglige vurderinger av en art som unndrar seg domstolskontroll». <sup>77</sup> Følgelig vil overprøvingen i saken gjelde lovtolkningen i all

---

<sup>73</sup> Jf. Rt.2007. 257 (Trallfa) avsnitt 36.

<sup>74</sup> Jf. Ibid avsnitt 40.

<sup>75</sup> Jf. Rt. 1995 s. 1427 (Naturfredning).

<sup>76</sup> Jf. Rt. 2015 s. 1232 (Enkepensjon) avsnitt 32 og 38.

<sup>77</sup> Se HR-2021-953-A avsnitt 72, mindretallet.

hovedsak, herunder den konkrete lovanvendelsen; hvorvidt kommunen har holdt seg innenfor lovens saklige og relevante rammer.

Førstvoterende i flertallet foretar en mer inngående tolkning av nødvendighetsvilkåret, ettersom man står ovenfor en situasjon hvor de samme hensynene gjør seg gjeldende som ved utbyggingsavtaler. Her vil pbl. § 17-3 tredje ledd legger føringer for forståelsen av nødvendighetskriteriet i pbl. § 12-7 nr. 10. Mot denne bakgrunn kommer flertallet til at vedtaket bygger på uriktig lovtolkning ettersom fylkesmannen her hadde lagt til grunn en annen forståelse. Mindretallet på sin side tilslutter seg lagmannsrettens lovtolkning i det vesentlige, slik at de beveger seg over til en overprøving etter myndighetsmisbrukslæren.

Flertallets og mindretallets ulike tilnærminger til lovtolkningen er interessant; hva er bakgrunnen for at flertallet foretar en så konkret lovtolkningen i denne saken? En mulig begrunnelse er at domstolen i visse tilfeller anser en mer inngående prøving å være i tråd med kjernen i sin virksomhet, slik som kontroll med at forvaltningen ivaretar borgerne sin rettssikkerhet, herunder forutberegnelighet. I Mortensrud-saken manglet utbyggeren nettopp en slik forutberegnelighet og var i en mer presset situasjon i et mindre utbyggingsområde, noe som også er kjent som et utbredt problem i praksis. I de siste tiårene har man gjerne sett at domstolene i flere avgjørelser enn tidligere har foretatt en mer inngående prøving av forvaltningen sin lovanvendelse, herunder Rt. 1995 s. 1427 (Naturfredning) hvor flertallet ser det som «særlig viktig» at det kontrolleres at «forvaltningen holder seg innenfor lovens ramme».<sup>78</sup> Mot denne bakgrunn kan Mortensrud-dommen gjerne tilføyes i denne rekken.<sup>79</sup>

#### **4.3.4 Løser regelen dagens utfordringer?**

Vi har sett at rekkefølgekrav ofte vedtas i tilknytning til utbyggingsområder, slik at samfunnskritisk infrastruktur sikres etablert før bebyggelsen øker. Vedtakelse av kravene er følgelig et viktig virkemiddel for kommunen til å sørge for en koordinert og forsvarlig utbyggelse. Realiteten i at kommunene har begrensede ressurser, taler for at de må kunne tilkjennes et visst tidsrom for å gå i gang med slike tiltak, ellers innen en rimelig tid.<sup>80</sup> Etter rettsutviklingen i Mortensrud-dommen vil det i flere saker stilles krav til kommunen at det må

---

<sup>78</sup> Se gjennomgangen i Boe (2007) s. 73-81.

<sup>79</sup> Se tilsvarende Vedvik (2022) s. 404 her hun benytter dommen som en illustrasjon på at domstolene i visse tilfeller «går langt i å definere rammene som ledd i lovtolkninga».

<sup>80</sup> Se Kommunal og distriktsdepartementet (2022) s. 160-161 hvor legges til grunn at ved en utsettelse må tiltaket bli gjennomført «innen rimelig tid».

foreligge en «relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet». Dette tilsier at rekkefølgekravene vil spille en mindre rolle som et overordnet styringsverktøy for kommunen i arealplanleggingen i fremtiden.

En slik begrensning syntes imidlertid å være nødvendig for å opprettholde tilliten i forholdet mellom kommunen og private utbyggere. Det er gjerne først i planleggingsfasen av utbyggingsprosjektene at behovet for rekkefølgekrav vil materialisere seg. Utbyggerne blir da satt i en slik situasjon hvor de enten må avvente prosjektet (i ytterste konsekvens skrinlegging), eller å «frivillig» innta rekkefølgekravene i en utbyggingsavtale. En strengere nødvendighetsvurdering kan altså bli svært praktisk anvendelig til gunst for utbyggerne i fremtiden, når det ikke er tilstrekkelige holdepunkter for at det foreligger myndighetsmisbruk fra kommunen sin side.

En mulig hovedinnvending mot regelen, er imidlertid at den kan få uheldige virkninger i *større* utbyggingsområder. I Mortensrud-saken var det tale om én enkelt utbygger som rekkefølgekravene gjaldt, slik at finansieringen av sykkelstien kun falt på Selvaag. I dette konkrete tilfellet vil da de samme hensynene bak skrankene i pbl. § 17-3 gjelde, ved at man beskytter utbygger mot den sterke forhandlingsposisjonen til kommunen. Når kommunen derimot skal koordinere større utbyggingsområder, vil da rekkefølgekravet falle på flere utbyggere og behovet for å sikre infrastruktur er enda mer presserende. Dette tilsier at kommunen i slike tilfeller burde ha en videre adgang til å fremsette rekkefølgekrav i sammenheng med forhandlinger med utbyggerne grunnet behovet for sikring av samfunnskritisk infrastruktur.

*Oppsummert*, vil regelen som oppstilles i Mortensrud-dommen kunne løse dagens utfordring med at kommunene utnytter sin sterke forhandlingsposisjon i for stor grad ovenfor utbyggere, ettersom adgangen til å stille rekkefølgekrav innskrenkes. En problematisk side med regelen er imidlertid at den svekker kommunen sin adgang til å sikre infrastruktur i større utbyggingsområder hvor maktbalansen mellom utbygger og kommune gjerne vil være jevnere. En viktig nyansering i tilknytning til arealplanleggingen i større utbyggingsområder, er imidlertid at flertallet i avsnitt 59 åpner for at man ser utbyggingen også «i sammenheng med eksisterende bebyggelse og infrastruktur i området». Kommunene må ha adgang til å ta «sumvirkningene» i betraktning; «hvilke tiltak som samlet sett er nødvendig i nærmiljøet hvis utbyggingen gjennomføres». Hva som nærmere ligger i dette, er temaet for neste punkt.

## **4.4 “Sumvirkninger” som en del av nødvendighetsvurderinger**

### **4.4.1 Bakgrunn**

Begrepet “sumvirkninger” kobler Høyesterett i HR-2021-953-A (Mortensrud) til en del av nødvendighetsvurderingen. Flertallet uttaler i avsnitt 59 at utbyggingsprosjektet må «ses i sammenheng med eksisterende bebyggelse og infrastruktur i området og det avgjørende er hvilke tiltak som samlet sett er nødvendige i nærmiljøet hvis utbyggingen gjennomføres. De såkalte ‘sumvirkningene’ kan med andre ord tas i betraktning, slik at helheten ivaretas». Uttalelsen åpner altså for at man kan se et utbyggingsprosjekt i sammenheng med de andre prosjektene i området. I hvor stor grad miljøpåvirkningen som utbyggingen fører til er sentral i vurderingen, er imidlertid ikke noe Høyesterett direkte tar stilling til.

Begrepet «sumvirkninger» ble også benyttet i en lignende sak som gikk parallelt, nemlig LB-2019-135154 (Entra). Saken omhandlet gyldigheten av rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler med krav til opparbeidelse av trikkeskinner og sykkelsti i forbindelse med Entra Eiendom sin utbygging av Tullinløkka i Oslo sentrum. Lagmannsretten viste blant annet til formålsbestemmelsen i plan- og bygningsloven § 1-1 og § 3-1 bokstav a og g ved tolkningen av nødvendighetsvilkåret, som tilsier at planer skal ta klimahensyn. Et slikt overordnet formål kunne «vanskelig oppnås dersom rekkefølgekrav bare kan oppstilles for tiltak som den enkelte utbygging gjør nødvendig», og “dette tilsier at det er adgang til å ta stilling til sumvirkninger av enkeltutbygginger”. I denne dommen fremheves hensynet til et bærekraftig klima i større grad enn i Mortensrud-saken. Likevel synes fortsatt rekkevidden av vurderingen «sumvirkninger» uklar; hvor vide eller snevre rammer vil begrepet legge for nødvendighetsvurderingen fra et klima- og miljøperspektiv? Dette vil avklares nærmere i det videre.

### **4.4.2 Vurderingens rekkevidde: Tidligere og fremtidige utbygninger som en del av vurderingen?**

Selve formuleringen «sumvirkning» går ikke igjen i lovverket, men «samlet belastning» og «samlede virkninger» benyttes gjennomgående i sentrale miljølover, herunder naturmangfoldloven § 10, forurensningsloven § 6 og konsekvensutredningsforskriften § 21.



En alminnelig forståelse av «samlet» og «sum» er at det gis anvisning på en addisjon av flere faktorer og at det ikke er en realitetsforskjell mellom begrepene. Likheten i begrepsbruken tilsier at man kan søke veiledning i disse bestemmelsene for meningsavklaring av vurderingens rekkevidde.

En slik forståelse synes å ha støtte i flertallet sin uttalelse i HR-2020-2572-P (Klimasøksmålet) i avsnitt 28:

«For vedtak som har ei side til klimaet [...], er det eit spørsmål om verknaden av vedtaket skal vurderes isolert, eller saman med andre utslepp. Frå forureiningslova § 6 andre ledd og naturmangfoldlova § 10 kjenner me prinsippet om at det skal skje ei samla vurdering. Etter mitt syn må ein ved gyldighetssøksmål på den eine sida ta utgangspunkt i det konkrete vedtaket. Vedtaket kan på hi sida heller ikkje sjåast isolert, men som ein del av heilskapen».

Uttalelsen kan tas til inntekt for at man særlig med vedtak som har en side til klimaet bør foreta en samlet vurdering slik som det fremgår av miljølovgivningen. Felles for disse lovene er at de nettopp skal sikre at miljøhensyn blir ivaretatt, samt en samfunnsutvikling hvor man bestreber seg på å sikre mer bærekraftige løsninger når det kommer til infrastruktur, næringsutvikling og utbygginger av områder. En samordning i forvaltningen er viktig for å oppnå et slikt formål, og følgelig er det hensiktsmessig at man kan se miljølovene i en sammenheng. Mot denne bakgrunn ses nærmere på begrepet «samlede virkninger/belastning» i det tilgrensede lovverket for å avklare rekkevidden av vurderingen, nærmere bestemt i naturmangfoldloven § 10.<sup>81</sup>

Av nml. § 10 følger det at “en påvirkning av et økosystem skal vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er eller vil bli utsatt for”. Ordlyden tilsier at man kan ta med i vurderingen forhold som «er» til stede, altså at man tar med i betraktning utbygginger/tiltak som allerede er utført i overført fortolkning. Videre at det kan tas stilling til forhold som økosystemet «vil bli utsatt for», noe som tilsier at man også skal kunne inkludere planlagte eller sannsynlige fremtidige utbygginger i vurderingen.<sup>82</sup> Forarbeidene underbygger en slik forståelse, her det fremkommer at regelen er et utslag av føre-var-prinsippet slik «at en beslutning skal vurderes i lys av muligheten for flere påvirkninger av samme art senere, eller

---

<sup>81</sup> Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven – nml).

<sup>82</sup> Sml. Backer (2010) lovkommentar til § 10 som skriver at «[r]ent hypotetiske tiltak kan ikke inngå i vurderingen. Hentet fra juridika.no.

for andre fremtidige påvirkninger».<sup>83</sup> Formålet med å anlegge et videre perspektiv, er å unngå at klimaet og miljøet ikke forringes «bit for bit».<sup>84</sup> Dette er høyst relevant for utbygginger i planområder, hvor enkeltutbygginger i seg selv gjerne ikke vil være problematiske for klimaet, men hvor summen av disse utgjør en betydelig negativ innvirkning. Følgelig nevnes utbyggingsområder som et eksempel i forarbeidene til naturmangfoldlova, hvor det vurderes slik at «én, noe større, utbygging kan i noen tilfeller ut fra både et miljømessig og samfunnsøkonomisk perspektiv være bedre enn mange små inngrep».<sup>85</sup>

*Oppsummert*, kan man beskrive en vurdering av sumvirkninger som et utslag av et føre-var-prinsipp på miljørettens område, som nærmere bestemt innebærer at forvaltningen må ta stilling til virkningen av en virksomhet/tiltak/utbygginger også i sammenheng med tidligere og fremtidige prosjekter. I relasjon til vedtakelsen av rekkefølgekrav tilsier dette at kommunen bør ta i betraktning både tidligere og fremtidige utbygginger i vurderingen av om det foreligger et reelt behov for disse. Det å pålegge en privat utbygger en opparbeidelse eller finansiering av rekkefølgekrav grunnet miljø- og klimapåvirkninger forårsaket av andre eller fremtidige utbygginger, kan imidlertid sies å være noe fjerntliggende fra lovens ordlyd og vil kunne bremses av legalitetsprinsippet. I tillegg vil mer generelle begrensninger i forvaltningens adgang til å stille tyngende vilkår kanskje kunne komme til anvendelse, herunder krav om saklig sammenheng og forholdsmessighet. Dersom disse skrankene gjør seg gjeldende vil de kunne bidra til å sikre en mer balansert situasjon, noe som blir temaet for det påfølgende kapittel.

---

<sup>83</sup> Ot.prp.nr.52 (2008-2009) s. 381.

<sup>84</sup> Slik formulert i *ibid.*

<sup>85</sup> *Ibid* s. 382

# 5 Klimatiltak etter pbl. § 12-7 nr. 10

## 5.1 Oversikt

I det videre skal jeg nærmere undersøke skrankene for hva som kan utgjøre innholdet i rekkefølgekrav etter § 12-7 nr. 10. I det forrige kapittelet ble det belyst at nødvendighetskriteriet i pbl. § 12-7 stiller strengere krav til saklig sammenheng når det forutsettes at utbyggere skal bidra med å finansiere/opparbeide dette tiltaket. Av den tidligere pbl. § 26 ble kravene beskrevet som «vilkår», og i dagens § 12-7 nr. 2 kan det gis «vilkår» for bruk av arealer mv. Følgelig reiser spørsmålet seg hvorvidt den alminnelige, sedvanebaserte vilkårs læren vil supplere reguleringsbestemmelsene, og dette er problemstillingen for punkt. 5.2. Deretter gis noen konkrete eksempler på rekkefølgebestemmelser som kan gis for å sikre klimahensyn i punkt 5.3, hvor de overnevnte skranker må tas i betraktning i vurderingen.

## 5.2 Vilkar slæren

### 5.2.1 Generelt

I teorien knytter begrepet «vilkår» seg til situasjonen hvor myndighetene knytter plikter til et vedtak som er begunstigende for den private part, slik som eksempelvis en tillatelse.<sup>86</sup> Vilkar sstillelse gjør det lettere for myndighetene å detaljstyre vedtakelser i større grad.<sup>87</sup> Kompetansen til å gi slike vilkar kan enten være lovfestet, eller utledes av den sedvanebaserte vilkar slæren. Den sedvanebaserte adgangen til å stille vilkar er utviklet i rettspraksis.<sup>88</sup> Læren aktualiseres i de tilfeller myndighetene har en kompetanse til å utøve et skjønn om hvorvidt et begunstigende vedtak/ytelse skal gis eller ikke.<sup>89</sup> Vilkar sstillelse gir forvaltningen anledning til å treffe avgjørelser på et nokså vidt grunnlag, og dermed foreligger et behov for vern ovenfor de private personer som vilkårene får virkning ovenfor. Den tradisjonelle begrensningen er at vilkåret må ha saklig sammenheng mellom den aktuelle tillatelse/ytelse og det vilkar som stilles. Videre at det må være forholdsmessig.<sup>90</sup>

---

<sup>86</sup> Eckhoff (2014) s. 410

<sup>87</sup> Se Graver (2015) s. 257.

<sup>88</sup> Se herunder Rt-1979-994 (Glacier Blue) og Rt-1961-297 (Drosjesentral).

<sup>89</sup> Se Graver (2015) s. 265.

<sup>90</sup> Eksempelvis Løvenskiold-dommen (Rt-2003-764) avsnitt 64-65.

Det er alminnelig antatt i teorien at den sedvanebaserte vilkårlæren også kan supplere de lovfestede vilkårshjemlene, slik at det åpnes for ytterligere vedtakelse av vilkår i samsvar med denne læren. Hvorvidt læren skal fungere som et supplement vil bero på en tolkning av de aktuelle hjemlene som angir kompetansen. Ved eksempelvis en uttømmende regulering vil dette tale mot at det er adgang til å stille ytterligere vilkår. I en mellomkategori er de mer generelt utformede bestemmelser, hvor en tolkning vil kunne resultere i at det gis ytterligere vilkår i tråd med lovens formål. Særlig ved svært kortfattede vilkårshjemler er det en presumsjon om at det er nødvendig å supplere med den sedvanebaserte vilkårlæren.<sup>91</sup> Eksempelvis avklarte Høyesterett i Rt. 2003 s. 764 A (Løvenskiold) at pbl. § 19-2 som gir hjemmel for dispensasjon suppleres av den ulovfestede vilkårlæren, ettersom bestemmelsen kun angir generelt at det «kan settes vilkår for dispensasjonen». I denne saken ble vilkåret om å bekoste en gang- og sykkelvei ikke kjent ugyldig, ettersom det ble ansett å være saklig begrunnet og ikke uforholdsmessig tyngende.

### **5.2.2 Særlig om vilkårstillelse ved rekkefølgekrav**

Problemstillingen er hvorvidt den sedvanebaserte vilkårlæren skal fungere som et supplement ved rekkefølgekrav etter pbl. § 12-7 nr. 10. En forutsetning for en slik vurdering er at man anser slike krav for å falle inn under begrepet «vilkår» i denne læren. Ettersom oppfyllelse av kravene vil kunne utgjøre en forutsetning for å få en byggetillatelse etter § 21-4 og dermed knytter plikter til et begunstigende vedtak, legges til grunn at det er tale om «vilkår». Spørsmålet er videre om § 12-7 suppleres av den sedvanebaserte vilkårlæren, slik at det kan stilles ytterligere vilkår enn de som følger av opplistingen i nr. 1 – 14.

Pbl. § 12-7 angir i 14 punkter hvilke forhold det kan gis bestemmelser om. Ordlyden «om følgende forhold» tilsier at bestemmelsen er ment å være uttømmende, noe som fremkommer uttrykkelig av forarbeidene.<sup>92</sup> Dette taler for at det strider mot lovgiver sin vilje å gi den sedvanebaserte vilkårlæren en supplerende virkning her. Etter HR-2018-2388-A må denne tolkningen kunne anses å være den riktige. Saken omhandlet en omregulering av en boligeiendom til industriformål grunnet utbygging av godsterminal for Jernbaneverket. Ett av spørsmålene som retten behandlet var blant annet hvorvidt kommunen hadde hatt en adgang til å stille vilkår om en innløsning av eiendommen overfor utbygger. Høyesterett konkluderte

---

<sup>91</sup> Se nærmere Eckhoff (2014) s. 411- 412

<sup>92</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 232.

her med at et slikt vilkår ikke var hjemlet i pbl. § 12-7, og de fant heller ikke at forvaltningens generelle adgang til å stille vilkår i forbindelse med begunstigende vedtak «i vesentlig grad er egnet til å supplere det som på dette området følger av loven» (avsnitt 57). Konklusjonen er dermed at den sedvanebaserte vilkårlæren ikke supplerer pbl. § 12-7. For rekkefølgekrav i nr. 10 vil dette innebære at rekkevidden av kompetansen til å vedta slike krav må følge av en tolkning av loven i tråd med legalitetsprinsippet.

### 5.2.3 Grensene for vilkårsstillelse

Videre skal det klarlegges hvorvidt krav til saklig sammenheng og forholdsmessighet likevel vil fungere som en *skranke* for hvilke vilkår kommunen kan stille.<sup>93</sup>

Kravet til *saklig sammenheng* i vilkårlæren går i hovedsak ut på at hensynene som vektlegges i vurderingen må være relevante i forhold til kompetansegrunnlaget og vilkåret må ha en saklig sammenheng med selve vedtaket/begunstigelsen.<sup>94</sup> HR-2021-953 (Mortensrud) belyser at for tilfeller hvor kommunen selv ikke har til hensikt å gjennomføre et tiltak, må det foreligge en «relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingen». Det er ikke tilstrekkelig at tiltaket anses som «formålstjenlig eller ønskelig» (avsnitt 58). Dermed blir det en snevrere adgang for kommunen til å alene hensynta generelle behov i utbyggingsområdet etter denne dommen, og kravet fremstår å i hvert fall å sette like strenge krav som etter vilkårlæren slik at det ikke er nødvendig å foreta en drøftelse av hvorvidt kravet gjør seg gjeldende som skranke.

I vilkårlæren er det også et krav til *forholdsmessighet*, som i korte trekk går ut på at vilkåret må være egnet til å realisere det formålet som tiltaket har, at det må være nødvendig og at fordelene med tiltaket må overstige ulempene her.<sup>95</sup> Kravet er gjenstand for overprøving av domstolene.<sup>96</sup> Prinsippet gjør seg gjeldende i de tilfeller hvor den sedvanebaserte vilkårlæren supplerer en lovbestemmelse, eller hvor vilkåret er gitt i samsvar med denne læren. Dette er ikke tilfellet for rekkefølgekrav, jf. HR-2018-2388-A avsnitt 57. Domstoloverprøving av en forholdsmessighet vil da begrense seg til et krav om at forvaltningen har vurdert forholdsmessigheten av vedtaket, og videre hvorvidt et

---

<sup>93</sup> Slik å forstå Graver (2015) s. 131 som skriver at «forholdsmessighet av vilkår prøves av domstolene».

<sup>94</sup> Se nærmere Eckhoff (2014) s. 415.

<sup>95</sup> Se Østenstad (2015) s. 113.

<sup>96</sup> Se Graver (2015) s. 131.

forvaltningsvedtak er «åpenbart urimelig» etter myndighetsmisbrukslæren hvor forholdsmessighetsbetraktninger vil inngå. jf. eksempelvis Rt-2008-560 avsnitt 48. Terskelen for å kjenne et vedtak ugyldig på dette grunnlag er høy, noe som tilsier at prinsippet ikke spiller en avgjørende rolle.<sup>97</sup> Selve forholdsmessighetsvurderingen i seg selv er nok likevel tilsvarende i de fleste situasjoner, men her må oppgavens rammer avgrense mot en inngående behandling.<sup>98</sup>

Et spørsmål som har aktualisert seg i etterkant av Mortensrud-saken, er imidlertid hvorvidt kravet til forholdsmessighet, særlig i forhold til kostnader som belastes utbygger, i pbl. § 17-3 tredje ledd, også vil gjelde i de situasjoner hvor kommunen selv ikke har til hensikt å gjennomføre tiltaket.<sup>99</sup> Flertallet presiserer i avsnitt 51 at det ikke er helt sammenfall mellom pbl. § 12-7 nr. 10 og pbl. § 17-3 tredje ledd, da sistnevnte inneholder en forholdsmessighetsbegrensning. Uttalelsen isolert tilsier at meningen ikke var en innarbeidelse av denne begrensningen i pbl. § 12-7 nr. 10. Imidlertid gjaldt bemerkningen tolkningen av nødvendighetskravet, slik at uttalelsen ikke alene må tas til inntekt for at forholdsmessighetsbegrensningen ikke gjør seg gjeldende. Videre fremstår dommen på et mer overordnet nivå som en regulering av situasjonen hvor kommuner omgår kravene til innhold i utbyggingsavtaler ved å benytte seg av rekkefølgekrav istedenfor, noe som taler for å la begrensningen få anvendelse i denne situasjonen. Samlet sett er det vanskelig å ta dommen til inntekt for en bestemt løsning. Etter min mening har det likevel gode grunner for seg å la en forholdsmessighetsbegrensningen gjøre seg gjeldende i disse situasjonene, da dette vil hindre kommunene i å velte urimelige store kostnader over på utbyggerne.<sup>100</sup> Dette vil kunne medføre mindre uenigheter mellom utbyggere og kommunene sent i utbyggingsprosessene, og sikre en bedret tillit mellom partene.

---

<sup>97</sup> Se tilsvarende Boe (2002) s. 322 som skriver at prinsippet har en «beskjeden plass».

<sup>98</sup> Se nærmere Østenstad (2015) s. 144 som lander på at terskelen i vilkårlæren er fleksibel, slik at man lettere konkluderer med uforholdsmessighet i «press-situasjoner» uten at det er så graverende forhold på myndighetene sin sida at man kan si at det foreligger «myndighetsmisbruk».

<sup>99</sup> Sml. Myklebust (2022) til pbl. § 12-7 første ledd, note 2, her hun adresserer problemstillingen.

<sup>100</sup> Se motsatt Fenstad (2021) s. 42 som synes å konkludere med at det ikke gjelder en forholdsmessighetsbegrensning. Blant annet begrunnes dette med at «kostnadsrammen av en utbygging bør ikke begrense kommunens handlingsrom i større grad en alminnelige krav til saklighet tilsier».

## 5.3 Hvilke klimatiltak kan hjemles I pbl. § 12-7 nr. 10?

### 5.3.1 Oversikt

I det videre undersøkes nærmere hvilke konkrete tiltak som kommunen kan vedta i samsvar med loven for å ivareta klimahensyn, både med tanke på reduksjon av klimagassutslipp og tilpasninger til klimaendringer. Det er bare spørsmålet om hvilke typer tiltak som faller inn under pbl. § 12-7 nr. 10 som jeg ser på her. Hvilke rekkefølgekrav som kommunen lovlig kan vedta vil bero på en tolkning av pbl. § 12-7 nr. 10. Her vil legalitetsprinsippet og hensynet til klima- og miljø, jf. Grl. § 112 utgjøre viktige tolkningsprinsipp.<sup>101</sup> (nærmere omtalt i pkt. 1.4.3 og 2.3.3). Etersom rekkefølgetiltak vil utgjøre et inngrep i den *økonomiske sfæren* til utbyggere, vil legalitetsprinsippet gjøre seg gjeldende med middels styrke generelt.

For alle disse tiltakene foretar jeg også en kort vurdering av hvorvidt regelen kan stå seg mot en nødvendighet- og forholdsmessighetsvurdering i en situasjon hvor kommunen selv ikke har til hensikt å utføre tiltaket. Forholdsmessighetsvurderingen tar særlig utgangspunkt i generelle betraktninger om kostnadene til tiltakene, og at disse «må stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen», jf. pbl. § 17-3 tredje ledd.<sup>102</sup>

### 5.3.2 Grønne lunger for opptak av CO<sub>2</sub>

Pbl. § 12-7 nr. 10 åpner for at kommunen kan fastsette at «friområder» må være tilstrekkelig etablert før en utbygging kan skje. Ordlyden «friområde» gir anvisning på lek, aktivitet og rekreasjon.<sup>103</sup> Her ser man for seg parker, lekeplasser mv, men i juridisk teori er det lagt til grunn at også anlegg for idrett og sport inngår. Bestemmelsen synes dermed å gi anvisning på en tilrettelegging for allmennhetens bruk av arealer til aktivitet og rekreasjon, slik at det ikke er klima- og miljøhensyn som står i fokus. Imidlertid er «friområde» nevnt kun som et eksempel på infrastruktur i byene. Det er dermed naturlig å forstå bestemmelsen i lys av pbl. § 11-9 nr. 4 hvor begrepet «grønnstruktur» benyttes. I forarbeidene defineres dette som et «sammenhengende, eller tilnærmet sammenhengende, vegetasjonspreget område som ligger innenfor eller i tilknytning til en by eller et tettsted». Videre gis eksempler på at det kan gis

---

<sup>101</sup> Tolkningsprinsippene er omtalt i pkt. 1.4.1 og 2.3.3.

<sup>102</sup> Her forutsettes at en forholdsmessighetsbegrensning gjør seg gjeldende, se pkt. 5.2.3.

<sup>103</sup> Tilsvarende Pedersen (2018) Del I, s. 241.

krav om at «vegetasjonen skal beholdes, at det skal opparbeides turveg mv.»<sup>104</sup> Følgelig synes ikke bestemmelsen å stenge for at det vedtas rekkefølgekrav med det formål å bevare naturen i seg selv, noe som også er i tråd med hensynet til en bærekraftig utvikling, jf. pbl. §§ 1-1 og 3-1.

Bevaring, samt oppbygging, av grønnstruktur er tiltak som kan gjøres med tanke på en bærekraftig og klimatilpasset utbygging. Grøntområdene vil da bidra til et redusert klimagassutslipp i området ved at plantene tar opp CO<sub>2</sub> og dermed renser luften.<sup>105</sup> Man kan tenke seg at kommunen stiller rekkefølgekrav om opparbeidelse av grønne lunger i byområdene, med planting av trær og øvrige planter. Videre vil opparbeidelse av slike «sammenhengende vegetasjonsbelter» kunne beskytte mot økte mengder nedbør (overvann).<sup>106</sup> Dette vil være et viktig bidrag til å forhindre store ødeleggelser på bygninger og viktig infrastruktur, og i neste punkt vurderes problematikken rundt håndtering av overvann.

En vurdering av om et slikt krav må anses å være «nødvendig», jf. pbl. § 12-7 nr. 10, vil i stor grad avhenge av hvilken utbygging man ser tiltaket i forhold til. På generelt grunnlag kan man likevel ta til orde for at slike løsninger kan reparere ulemper som utbygginger medfører, herunder flere «grå» områder i byen samt økt press på de eksisterende friluftsområder i nær geografisk avstand. Forholdene taler for en slik «relevant og nær sammenheng med utbyggingen» som kreves for at disse tiltakene skal kunne overtas av utbygger. I større utbyggingsområder vil man også måtte se utbyggingene i sammenheng eller «sumvirkningene», slik at det må tas i betraktning reduksjonen av grøntareal som følge av foregående eller fremtidige utbygginger. Dette vil hindre at naturområder forringes «bit for bit». Når det gjelder forholdsmessighet vil gjerne kostnaden av opparbeidelse av grønnstruktur være lav sett i sammenheng med utbyggingen, sammenlignet med at Høyesterett i Rt. 2003 s. 764 A (Løvenskiold) anså en kostnad på sykkelveien til 3-4 millioner kroner mot en utbygging på 100 millioner til å være rimelig. Dette taler for at et slikt tiltak er forholdsmessig.

---

<sup>104</sup> Ot. prp. nr. 32 (2007-2008) s. 214.

<sup>105</sup> Se nærmere Vista Analyse (2015) s. 27-32 for flere økosystemtjenester grønnstrukturen har.

<sup>106</sup> Miljødirektoratet (2022) og NOU 2015:16 s. 17.



### 5.3.3 Nærmere om overvannstiltak

Den tradisjonelle måten å håndtere overvann på er offentlige avløpssystem hvor vann ledes til sluk og så transporteres under bakken i rør til bekkedrag, vann eller renseanlegg.<sup>107</sup> I pbl. § 18-1 første ledd bokstav b kan kommunen stille krav til utbygger om å sikre hovedavløpsledning/overvannsledning til/langs/over tomta. Dette er et refusjonsberettiget tiltak, jf. § 18-3. Som en følge av klimaendringene med økte mengder nedbør og smelting av snø/is vil problemet med overvann bare fortsette å øke. Videre står vi ovenfor en ytterligere fortetting og befolkningsvekst i byene, noe som generelt skaper mer «grå områder» som forhindrer at vannet tas opp naturlig i grunnen.<sup>108</sup> Dersom man ikke klarer å håndtere dette på riktig måte vil det kunne oppstå store materielle skader på bygninger. Mer indirekte vil dette igjen få negative konsekvenser for helse og miljø. Det er altså klart at den tradisjonelle håndteringen av overflatevann ikke er tilstrekkelig i fremtiden, både med tanke på de enorme samfunnskostnadene ved ødeleggelser i kombinasjon med trusselen for helse og miljø. Problemet adresseres i NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder: Som problem og ressurs. Her fremheves det innledningsvis at avløpsnettets ikke har tilstrekkelig kapasitet til overvannshåndteringen og at det følgelig «er mer formålstjenlig å satse på å infiltrere og fordøye overvannet lokalt og deretter sørge for trygg avrenning til resipient».<sup>109</sup> Videre fremheves plan- og bygningsloven som et viktig virkemiddel i arbeidet med håndteringen, og det blir foreslått endringer i loven på flere punkter. Visse endringer ble vedtatt i etterkant, herunder formålsbestemmelsen i § 3-1 første ledd bokstav g som ble endret til å også gjelde «klimahensyn gjennom [...] tilpasning til forventede klimaendringer». Flere av de mer spesifikke endringsforslagene ble imidlertid ikke tatt til følge, eksempelvis oppheving av grensen for dimensjoner på rør i § 18-1 første ledd bokstav b. I det videre ser jeg på hvorvidt rekkefølgekrav etter pbl. § 12-7 nr. 10 kan tenkes å benyttes for å møte problemstillingen med overvannshåndtering.

Jeg har allerede vært inne på at rekkefølgekrav om opparbeidelse av grøntarealer kan være egnet for håndtering av overvann i tillegg til å kunne ta opp CO<sub>2</sub>, og at krav om opparbeidelse av slike grønne lunger i bykjerner fremstår å ha hjemmel i pbl. § 12-7 nr. 10. Det finnes imidlertid en rekke andre egnede tiltak for å håndtere overvann, som for eksempel åpning av

---

<sup>107</sup> NOU 2015:16 s. 37 og Sintef.

<sup>108</sup> Se Ødegård (2022) s. 1.

<sup>109</sup> NOU-en s. 17.

lukkede elver og lukkede fordrøyningsanlegg.<sup>110</sup> Sistnevnte går ut på at man samler opp overvann midlertidig eksempelvis i rørmagasiner under bakken, gjerne i de periodene det er særlig mye nedbør, og har vist seg å være effektiv.<sup>111</sup> I det videre tas utgangspunkt i dette eksempelet. Spørsmålet er om slike fordrøyningsanlegg m/betongrør faller inn under kategorien «tekniske anlegg», jf. pbl. § 12-7 nr. 10.

I punkt. 3.2.3 viste jeg til at samlebetegnelsen for disse er «infrastrukturtiltak», slik at «teknisk infrastruktur» også vil kunne falle inn under vilkåret. Dette må antas å omfatte blant annet hovedanlegg for vann, avløp og overvann.<sup>112</sup> Ettersom fordrøyningsanlegg ikke er en tradisjonell håndtering av overvann og det er tale om en «mellomstasjon» før vannet avledes i hovedanlegg, synes det noe uklart hvorvidt et slikt krav kan hjemles i bestemmelsen. Følgelig søkes veiledning i formålsbestemmelser og tilgrenset lovgivning.

Av formålsbestemmelsen i § 3-1 første ledd bokstav g) følger det at det skal tas «klimahensyn gjennom [...] tilpasning til forventede klimaendringer». Videre kan forskriften om SPR for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning gi tolkningsbidrag. Av pkt. 4.3 avsnitt 6 følger det at «[i] kommuneplanens samfunns- og handlingsdel, samt andre relevante planer, bør kommunen basert på lokale forhold, vurdere hvordan endringer i klima kan påvirke blant annet [...] kritisk infrastruktur, natur- og kulturmiljø [...]». Dette tilsier at behovene for tiltak må tolkes i sammenheng med de utfordringer kommunen står ovenfor når det gjelder håndtering av overvann, og dermed at anlegg ut over de tradisjonelle kan hjemles i loven. Konklusjonen er at kommunen i utgangspunktet kan vedta rekkefølgekrav om at fordrøyningsanlegg skal være etablert.

Det neste som må vurderes er om slike rekkefølgekrav vil være gyldige i en situasjon hvor kommunen selv ikke har til hensikt å utføre tiltaket, og omgåelseshensyn gjør seg gjeldende. Kravet til en «relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingen», jf. HR-2021-953 (Mortensrud), vil gjerne på generelt grunnlag være oppfylt. Dette da økt utbygging reduserer naturlig overvannshåndtering slik som beskrevet i punkt. 5.3.1. Kravet til forholdsmessighet kan imidlertid problematiseres, ettersom lukkede fordrøyningsanlegg vil medføre økte kostnader for utbyggere som klart vil overstige prislappen på opparbeidelse av

---

<sup>110</sup> Oslo kommune (2014) s. 4.

<sup>111</sup> Se Hernes (2018) i sammendraget her han skriver at disse har den «beste nytteverdien».

<sup>112</sup> Sml. Hauge (2017) s. 27 som legger til grunn at vann og avløp hører inn under denne kategorien.

grønnstruktur.<sup>113</sup> På bakgrunn av kostnaden av slike prosjekt bør kommunene sikre dette på et tidligere tidspunkt i arealplanleggingen.

### **5.3.4 Tilrettelegging for kollektivtransport og sykkel- og gangveier**

I kommunal og distriktsdepartementet sine nasjonale forventninger 2019-2023 fremheves flere målsettinger tilknyttet miljøvennlig transport, herunder et mål om en fossilfri kollektivtransport innen 2025.<sup>114</sup> Andre målsettinger er å få til en utbygging i form av fortetting av områder med mer effektive energiløsninger og miljøvennlig transport, her samlebeskrivelsen er «klimavennlig lokalisering». I slike områder søker man etablering av «kollektivknutepunkter», jf. punkt 3.1, noe som vil kunne styrke grunnlaget for levende byer, økt kollektivtransport, sykling og gange. Målsettingen om å sikre bærekraftig areal- og transportutvikling fremkommer også i forarbeidene til dagens plan- og bygningslov, hvor det fremheves at «[a]realplanene bør gi mulighet for å sikre traséer for kollektivtransport, sykkel og gange, og fastlegge kollektivknutepunkter med tilrettelegging for overgang mellom ruter og transportformer». <sup>115</sup> Spørsmålet er om kommunen kan stille krav til miljøvennlige transportløsninger etter pbl. § 12-7 nr. 10.

Bestemmelsen angir at det kan knyttes rekkefølgekrav til «transport og vegnett».

Bestemmelsen må leses i sammenheng med formålsangivelsen i pbl. § 3-1 bokstav g) hvor det fremheves at det skal tas «klimahensyn gjennom reduksjon av klimagassutslipp og tilpasning til forventede klimaendringer, herunder gjennom løsninger for energiforsyning, areal og transport». Følgelig synes det klart at kommunen kan knytte rekkefølgekrav til miljøvennlige transportløsninger, som vil redusere utslipp av klimagassutslipp i atmosfæren.

Miljødirektoratet legger for eksempel til grunn i sin veileder om miljøhensyn i arealplanleggingen at kommunen kan stille krav om at gang- og sykkelforbindelser eller tilrettelegging for kollektivtransport skal være gjennomført før et nytt boligområde kan ferdigstilles.<sup>116</sup>

I nyere rettspraksis er det lagt til grunn at miljøvennlige transporttiltak omfattes av alternativet «transport og vegnett». I LB-2019-135154 (Entra) var det tale om et krav om en

---

<sup>113</sup> Se Hernes (2018) s. 28 hvor det fremgår at kostnaden for grønne tak ligger mellom 35-800 kr/m<sup>2</sup>, mens lukkede fordrøyningsanlegg 6000-7000 kr/m<sup>3</sup>.

<sup>114</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2019).

<sup>115</sup> Ot.prp.nr.32 (2007-2008) s. 25.

<sup>116</sup> Se Miljødirektoratet (2022).

gatestrekning med trikkespor forbi kvartalet og sykkelløsning på en strekning.

Lagmannsretten la uproblematisk til grunn at dette var en type tiltak det kunne knyttes rekkefølgekrav til (s. 14). I HR-2021-953-A (Mortensrud) var det tale om et krav om at en hovedturvei E11 skulle være oppgradert og opparbeidet i forkant av utbyggingen. Her ble imidlertid gangveien knyttet til alternativet «friområde», siden hovedbegrunnelsen var et behov for tilknytning til turområder. I etterkant så man også at veien bidro til miljøvennlige transportformer ved at den generelt bedret tilgang til fritidsanlegg og turvei til skolen.<sup>117</sup> De sistnevnte forhold kunne jo også passet under vilkåret «transport og veinett», og saken illustrerer hvordan definisjonen av tiltakene kan gli litt inn i hverandre.

Det fremstår klart at kommunen kan vedta rekkefølgekrav om opparbeidelse av miljøvennlige transportløsninger etter pbl. § 12-7 nr. 10. I situasjoner hvor det forutsettes at kravene skal inntas i utbyggingsavtaler, legges til grunn at disse vil stå seg i en nødvendig- og forholdsmessighetsvurdering på bakgrunn av at slike krav er godkjent i rettspraksis, jf. eksempelvis Entra- og Løvenskiold-saken (Rt. 2003 s. 764).

### **5.3.5 Miljøvennlig energiforsyning; fjernvarme**

For å nå klimagassutslippskuttene som Norge har forpliktet seg til gjennom Paris-avtalen, er det enighet om at vi må benytte oss av fornybar energi som kilde til oppvarming og strøm i bygninger- og hus. I forarbeidene til plan og bygningsloven settes dette søkelys på, og et eksempel som gis er at «[d]et er særlig tilrettelegging for utbygging av fjernvarme som gir utslippsreduksjoner fra stasjonær energibruk gjennom bruk av planverktøyet. En godt utbygd infrastruktur for varmedistribusjon er nødvendig for å kunne ta i bruk miljøvennlig energikilder som bioenergi, avfall, spillvarme og varmepumper i energiforsyningen».<sup>118</sup> Ut fra dette kan det tenkes at presumsjonen er at kommunen har anledning til å stille rekkefølgekrav om opparbeidelse av fjernvarmeanlegg i et utbyggingsområde. I medhold av pbl. § 12-7 nr. 8 kan imidlertid kommunen allerede vedta bestemmelse om krav om tilknytningsplikt til fjernvarmeanlegg. Spørsmålet blir følgelig om kommunen kan gå enda lengre enn dette, ved å stille krav om at selve fjernvarmesentralen er etablert før utbygging kan skje etter pbl. § 12-7 nr. 10.

---

<sup>117</sup> Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021) s. 6.

<sup>118</sup> Ot.prp. nr.32 (2007-2008) s. 25.

Etter pbl. § 12-7 nr. 10 kan det gis rekkefølgekrav om «energiforsyning». En naturlig forståelse er at det er tale om leveranse av energi til bygninger i området. Vilkåret må videre tolkes i tråd med lovens formål om å «ta klimahensyn gjennom [...] løsninger for energiforsyning», jf. § 3-1 bokstav g. Dette tilsier at det kan gis rekkefølgekrav om miljøvennlig energiforsyning. På den andre siden sikres fjernvarmeanlegg i dag hovedsakelig gjennom konsesjoner gitt av NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat), og gjennom «krav om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse», jf. pbl. § 12-7 nr. 8. Systembetragtninger taler imot at kommunen stiller rekkefølgekrav om opparbeidelse/finansiering av fjernvarmesentraler. Samlet sett fremstår det noe uklart om opparbeidelse av fjernvarmeanlegg kan hjemles i § 12-7 nr. 10. For kommunens generelle adgang til å vedta slike krav legges likevel til grunn at slike krav vil kunne legitimeres i målsettingen om et nullutslippssamfunn, jf. Parisavtalen.

I de situasjoner hvor kommunen forutsetter at kravene skal inngå i utbyggingsavtaler, vil imidlertid legalitetsprinsippet komme sterkere til anvendelse. Ettersom prislappen på et slikt prosjekt antas å ligge på mellom 60-75 millioner kroner, er det tale om en stor økonomisk belastning for utbyggere.<sup>119</sup> Dermed kreves en klarere hjemmel i lov i disse situasjonene. Et slikt rekkefølgekrav ville gjerne heller ikke stått seg i praksis, ettersom de store kostnadene vil kunne føre til at de ikke anses som forholdsmessige.

---

<sup>119</sup> Se Stranger-Johannessen (2002) og VVS aktuelt (2016).

# 6 Veien videre

## 6.1 Oversikt

I fremstillingen over er rettstilstanden klarlagt og det har blitt vurdert i hvilken grad bestemmelsene om rekkefølgekrav gir hjemmel for ulike typer miljø- og klimatiltak. Avslutningsvis ser jeg nærmere på hvordan rettstilstanden vil kunne utvikle seg fremover. Først gis noen kommentarer til hvordan Statsforvalteren fulgte opp Høyesteretts avgjørelse i Mortensrud-saken i punkt 6.2. Videre presenteres forslaget til en «områdemodell» fra kommunal- og distriktsdepartementet i punkt 6.3. Til slutt i punkt 6.4 gis noen avsluttende betraktninger på rettstilstanden i dag og hvorvidt det foreligger et behov for lovendringer på området for å sikre en bærekraftig utbygging.

## 6.2 Statsforvalterens nye vedtak

Ettersom Høyesterett i Mortensrud-saken (HR-2021-953-A) kom til at vedtaket om rekkefølgekrav var ugyldig som en følge av feil lovforståelse, gikk saken tilbake til Statsforvalteren som er klageorganet for kommunale vedtak. Saksbehandleren vedtok at klagen ikke førte frem og at bystyrets vedtak skulle stadfestes. Etter Høyesteretts føringer for lovtolkningen, så synes resultatet noe overraskende. I det videre vil jeg begrunne dette synspunktet.

For det første begrunnes vedtaket med at «kommunen ønsker at innbyggerne skal ha tilgang til gode rekreasjonsområder». En slik argumentasjon synes fjerntliggende med tanke på at det uttrykkelig kommer frem av Høyesteretts lovtolkning at generelle *ønsker* ikke kan gis avgjørende betydning (avsnitt 58). Statsforvalteren sin videre uttalelse om at behovet er «forsterket» med utbyggingen, er imidlertid et argument som stemmer bedre overens med lovforståelsen til Høyesterett. Faktumgrunnlaget for dette synes imidlertid noe tynt; den geografiske avstanden til veien er stor, og det er knyttet en høy usikkerhet til hvorvidt de nye beboerne kommer til å belaste denne veien ytterligere. Man sitter altså igjen med et inntrykk av at det først og fremst er et ønske fra myndighetenes side som besørgeres oppfylt gjennom privat finansiering.

Videre vektlegger Statsforvalteren «sumvirkninger», i den forstand at «tidligere utbygginger er med å skape et økt behov for bedre tilgang til friområdene utløst ved denne utbyggingen». Etter Mortensrud-saken åpnes det for at man i vurderingen ser utbyggingsprosjektet i sammenheng med eksisterende bebyggelse og infrastruktur. Belastningsargumentet på reduksjon av friområder gjennom ytterligere utbygginger synes dermed legitimt.

Siden det er en viss usikkerhet rundt om utbyggingen utløser et reelt behov for opparbeidelsen av turvei, fremstår det samlet sett lite rettferdig at Selvaag alene skulle stå for denne finansieringen. Dommen illustrerer at en vektlegging av «sumvirkninger» har åpnet for en praksis imot sin hensikt om en strammere regel. Dette tilsier et behov for større strukturelle endringer på området for å både ivareta forutsigbarheten til utbyggerne, samt for å sikre utbygging av samfunnsviktig infrastruktur på den andre siden. I neste punkt presenteres forslaget til en ny områdemodell; vil en gjennomføring av denne i lovverket kunne medføre en bedre rettstilstand enn dagens?

### 6.3 Områdemodellen

Et forslag til en ny måte å sikre en finansiering til infrastruktur fra utbyggerne på er en såkalt «områdemodell», som ble fremmet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet i et høringsnotat. Fristen for hørings svar utløp i november 2021, og foreløpig status er at den er under behandling. Modellen går nærmere bestemt ut på at det i hensynssonene i arealplanene skal synliggjøres at det stilles krav om økonomisk finansiering til den infrastruktur det er behov for. Hensynene kan fastlegges allerede i kommunens arealplanen, men det er også mulig å fastsette sonene senere i reguleringsplanen. Hensynssonene må uansett fastsettes mer detaljert i reguleringsplanen med nærmere bestemmelser som angir fordelingen av kostnadene mellom grunneierne, for at områdemodellen skal være bindende. Beløpet skal baseres på en vurdering av om utbyggingen utløser et konkret behov for infrastrukturen, og deretter hva som er en forholdsmessig andel av totalkostnaden ut fra den belastningen eiendommen antas å medføre.<sup>120</sup>

Tanken er at områdemodellen skal imøtekomme problemet med at rekkefølgekrav blir særlig byrdefulle å opparbeide for noen utbyggere, mens andre blir sittende på gjerdet og senere får like god nytte av denne infrastrukturen. Rettferdig- og rimelighetshensyn blir i større grad

---

<sup>120</sup> Se Kommunal- og distriktsdepartementet (2021) s. 114-115.

ivaretatt med en kostnadsfordeling mellom alle utbyggerne i området hvor det foreligger et behov for tiltakene. Videre vil det kunne føre til en mer effektiv utbygging av områder, ettersom utbygger ved betaling av sin kostnad som regel kan gå i gang med prosjektet. Dersom områdemodellen vedtas, vil likevel rekkefølgekrav fortsatt kunne benyttes. Ettersom en områdemodell krever mye planlegging og ressursbruk fra kommunen, er det sannsynlig at den helst benyttes i større utbyggingsområder hvor det foreligger et synlig behov for infrastruktur og det er lettere å oppnå sikkerhet for finansiering ettersom det er flere bidragsytere. I mindre utbyggingsområder må man da heller benytte seg av rekkefølgekrav og regelen som oppstilles i Mortensrud-saken for å begrense utbyggerens kostnader.

Dersom hensynsoner fastlegges allerede i kommuneplanen, er det klart at forutsigbarheten for utbygger bedres sammenlignet med reglene for rekkefølgekrav. På den andre siden åpnes det i stor grad for at områdemodellen også kan komme inn ved arbeidet med reguleringsplanen, slik at det ikke er sikkert at det i praksis blir så stor forskjell på dette punktet. Ellers så kan man på generelt grunnlag forvente av utbyggere budsjetter med utgifter til nødvendig infrastruktur som knytter seg til ulemper ved utbyggingen eller behov som oppstår som følge av økt press på et område. For at områdemodellen også skal kunne være et virkemiddel for kommunen til å sikre samfunnsviktig infrastruktur, taler dette for en planlegging på tidligst mulig nivå. Mot denne bakgrunn ønsker NVE i sitt høringssvar at områdemodellen tas i bruk på kommuneplannivå for å ivareta hensynet til klimatilpasning, og fremhever særskilt håndteringen av overvann.

*Oppsummert*, fremstår en områdemodell å kunne bedre systemet for utbyggeres finansiering av offentlig infrastruktur, selv om det er flere spørsmål som må besvares ytterligere, herunder risiko for etableringen av infrastruktur, planlegging i kommunen mv. Til ettertanke er hensynet til bærekraft og klima lite fremhevet i forslaget, noe som det burde vært satt sterkere søkelys på. Departementet kunne eksempelvis ha tydeliggjort at klimatiltak også vil være en del av kostnadsfordelingen mellom utbyggerne i et område, med tanke på at det er i større utbyggingsområder at man vil kunne stå ovenfor de største utfordringene med tanke på håndtering av overvann. Videre er det i de større utbyggingsområdene at tiltak for å redusere klimagassutslipp gjennom etablering av miljøvennlig transport mv. potensielt vil ha størst effekt. På den annen side kan det argumenteres for at selve modellen i seg selv åpner for en bedret sikring av klimatiltak i arealplanleggingen. Dette da kommunene ved bruk av



hensynssoner har anledning til å synliggjøre behovet for eksempelvis større overvannsanlegg og foreta en rettferdig kostnadsfordeling.<sup>121</sup>

## 6.4 Avsluttende betraktninger

Arealplanlegging i kommunen er viktig for å sikre løsninger tilpasset klima- og miljøutfordringene vi står ovenfor i utbyggingsområder. Reguleringsbestemmelser og rekkefølgekrav i pbl. § 12-7 gir anledning til detaljstyring i reguleringsplaner, og kan være et egnet virkemiddel for å oppnå dette. På den andre siden står eiendoms- og utviklingsretten sterkt i Norge, og utbyggerne er naturligvis negative til opplevd press om å påta seg opparbeidelse og/eller finansiering av offentlig infrastruktur. Det har dermed vært behov for avklaringer rundt kommunens adgang til å stille slike krav. I HR-2021-953-A (Mortensrud) ble det endelig fastlagt at rekkefølgekrav ikke kan benyttes for å omgå skrankene for innholdet i utbyggingsavtaler etter pbl. § 17-3 tredje ledd, hvoretter det må foreligge «relevant og nær sammenheng mellom tiltaket og utbyggingsprosjektet».

Rettsavklaringen medfører likevel ikke at rekkefølgekrav mister sin verdi som virkemiddel for kommunen til å sikre en koordinering av klima- og miljøtiltak i utbyggingsområder. Ettersom det er anledning til å hensynte «sumvirkninger» i slike situasjoner, kan dette være med på å forhindre at områdene forringes gradvis i retning av å være mindre tilpasningsdyktig klimaendringene og nye energiløsninger. Tiltak som det er sannsynlig at kommunen i praksis kan sikre gjennom slike krav er opparbeidning av grønne lunger og sykkel- og gangveier. Større prosjekter som eksempelvis fjernvarmesentraler og lukkede fordrøyningsanlegg er det mer usikkerhet rundt, ettersom disse i praksis kanskje ikke ville stått seg i en forholdsmessighetsvurdering grunnet betydelige kostnader.

Dersom forslaget til områdemodell innføres i plan- og bygningsloven, vil det gjerne bli enklere å gjennomføre større miljø- og klimatiltak på en hensiktsmessig sammenheng i forbindelse med utbygginger. Økonomiske krav til finansiering kan allerede synliggjøres i kommuneplanen, og man oppnår en mer rettferdig fordeling mellom utbyggerne. Med en slik løsning vil ikke kravet til forholdsmessighet begrense hvilke tiltak som kan sikres opparbeidet. Følgelig fremstår en innføring av disse bestemmelsene gunstig fordi dette vil

---

<sup>121</sup> Miljødirektoratet er positive til områdemodellen i sitt hørings svar. Gir eksempel på at det ved felles overvannssystem for flere eiendommer at det er naturlig og riktig å fordele kostnadene til opparbeidning i henhold til belastningen fra den enkelte eiendommen.

bedre kommunens rettslige muligheter til å kunne sikre bærekraftige utbygginger. Likevel har områdemodellen sine begrensninger ved at den gjerne ikke vil kunne være like nyttig i de situasjoner hvor det er mindre utbyggingsaktivitet. Her vil det gå lengre tid før summen av delbidragene er tilstrekkelig til opparbeidelsen av disse tiltakene, og det er mer sannsynlig at rekkefølgekravene vil kunne sikre miljø-og klimatiltak.

# Kildeliste

## Norske lover

Lov 17. mai 1814 Kongeriket Norges grunnlov (Grunnloven).

Lov 14. juni 1985 nr. 77 Plan- og bygningsloven. (plan- og bygningsloven 1985)

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

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

Lov 13. mars 1981 nr. 6 om vern mot forurensninger og om avfall (forurensningsloven).

## Norske forskrifter og kongelige resolusjoner

Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger.

Forskrift 28. september 2018 nr. 1469 om statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning.

Nasjonale forventninger (2019): Kommunal- og moderniseringsdepartementet, *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2019-2023*, vedtatt ved kongelig resolusjon 14. mai 2019.

## Norske lovforarbeider, stortingsmeldinger og forhandlinger i Stortinget

NOU 1983:15 Planlov

Dok.Nr.16 (2011-2012) Rapport fra Menneskerettighetsutvalget om menneskerettigheter i Grunnloven.

NOU 2003: 24 Mer effektiv bygningslovgivning: Grunnprinsipper og veivalg. Utbygningssavtaler. Bygningslovutvalgets første delutredning.

NOU 2015: 16 Overvann i byer og tettsteder: Som problem og ressurs.

Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) Om lov om endringer i plan- og bygningsloven (utbyggingsavtaler).

Ot.prp. 32 (2007-2008): Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).

Ot.prp.nr.52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).

## **Norske rettsavgjørelser**

HR-2021-2364-A

HR-2021-953-A (Mortensrud).

HR-2020-2472-P (Klimadommen).

HR-2018-2388-A.

Rt. 2015 s. 1232 A (Enkepensjon)

Rt. 2013 s. 1345 P (Strukturkvote).

Rt. 2008 s. 560 A.

Rt. 1993 s. 278 B (Øye Felleseie).

Rt. 2007 s. 257 A (Trallfa).

Rt-2003-764 A (Løvenskiold).

Rt-1996-1415 B (Borthen)

Rt-1995-1427 B (Naturfredning).

Rt. 1979 s. 994 (Glacier Blue).

Rt. 1966 s. 78 (Bjørlo).

Rt. 1961 s. 297 (Drosjesentral).

LB-2019-124354 (Mortensrud).

LB-2019-135154 (Entra).

TOSLO-2018-104016 (Mortensrud).

## **Rundskriv, veiledere og uttalelser fra departementene og andre offentlige organ**

Miljøverndepartementet (2011): *Veileder kommunal planstrategi*, T-1494. 15. desember 2011.

Kommunal og distriktsdepartementet (2022): Kommunal- og distriktsdepartementet, *Veileder: Reguleringsplan*, september 2022.

Oslo kommune (2013): Oslo kommune, *Strategi for overvannshåndtering i Oslo 2013-2030*, 2013.

Kommunal- og distriktsdepartementet (2021): Kommunal- og distriktsdepartementet, *Høringsnotat, Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv.*, ref. 21/2623, 30. juni 2021.

Statsforvalteren i Oslo og Viken (2021): Statsforvalteren i Oslo og Viken, *Nytt vedtak – Oslo - Jordstjerneveien – klage over rekkefølgekrav gitt i reguleringsplan – turvei E11*, ref. 2019/5534, 23. desember 2021.

## **Internasjonale konvensjoner**

Kyotoprotokollen til FNs rammekonvensjon om klimaendring, 11. desember 1997, (ikrafttredelse i Norge 16. februar 2005)

Parisavtalen, 12. desember 2015 (ikrafttredelse i Norge 4. november 2016).

## Litteratur

Aarli og Mæhle (2022): Aarli, Ragnar og Mæhle, Synne Sæther, *Fra lov til rett*, 3. utgave, Gyldendal 2018.

Aarli og Mæhle (2018): Aarli, Ragnar og Mæhle, Synne Sæther, *Juridisk metode i et nøtteskall*, 1. utgave, Gyldendal 2018.

Backer (2021): Backer, Inge Loranger, «Plenumsdommen i klimasøksmålet», *Lov og Rett 2021*, volum 60, nr. 3, s. 131-132.

Backer (2010): Backer, Inge Loranger. *Naturmangfoldloven: Kommentarutgave*. Universitetsforlaget 2010.

Bugge (2021): Bugge, Hans Christian (red), *Klimarett – Internasjonal, europeisk og norsk klimarett mot 2030*, Universitetsforlaget 2021.

Echoff (2014): Eckhoff, Torstein. *Forvaltningsrett*, 10. utgave., Universitetsforlaget 2014.

Fenstad (2021): Fenstad, Daniel Lyngseth, *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*. Masteroppgave ved Universitetet i Bergen, 10. desember 2021.

Graver (2015): Graver, Hans Petter. *Alminnelig forvaltningsrett*, 4. utg., Universitetsforlaget 2015.

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* 2019, årgang 112, nr. 4, s. 299-303.

Hauge (2017): Hauge, Martin Lie, *Privat finansiering av kommunale tiltak: Utbyggingsavtaler som rettslig virkemiddel for å realisere arealplaner for byutvikling*. Masteroppgave ved Universitetet i Bergen, 1. juni 2017.

Ulstein m.fl. (2018): Ulstein, Heidi, Ruge, Ida Amble, Dombu, Siri Voll og Olsen, Pål Erik, Rapport: «Praktisering av byggt teknisk forskrift og planbestemmelser på tvers av landets kommuner», *Mecon-publikasjon 2018*, NR. 12.

Hernes (2018): Hernes, Ragni Rønneberg, *Kostnader ved lokale overvannstiltak*. Fordypningsprosjekt ved bygg- og miljøteknikk på NTNU, januar 2018.

Holth (2021): Holth, Fredrik, «Plan- og bygningsloven, vår viktigste klima- og miljølov?», *Plan 2021*, årgang 53, utgave 4, s. 8-15.

Hopsnes og Solberg (2005): Hopsnes, Roald og Solberg, Raymond, «Legalitetsprinsippet», *Jussens Venner 2005*, årgang 40, nr. 2, s. 77-155.

Jørgensen (2017): Jørgensen, Emilie Ovanger. «Rekkefølgekrav – hvor langt kan kommunen gå?», *Tidsskrift for eiendomsrett 2017*, årgang 13, nr. 1, s. 53- 58.

Myklebust (2022): *Karnov lovkommentar: Kommentarer til Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*, Lovdata.no (lest 6. desember 2022)

Pedersen (2018): Del I: Pedersen, Odd Jarl m.fl. *Plan- og bygningsrett*, Del I, 3. utg., Universitetsforlaget 2018

Pedersen (2018): Del II: Pedersen, Odd Jarl m.fl. *Plan- og bygningsrett*, Del II, 3. utg., Universitetsforlaget 2018

Samfunnsøkonomisk analyse (2018): Samfunnsøkonomisk analyse på oppdrag fra kommunal og distriktsdepartementet, *Styrket overvannshåndtering i plan- og bygningsloven*, rapport 29/2018.

Skjerdal (2001): Skjerdal, Nicolai Vogt. «Hva betyr ‘klar lovhjemmel’?», *Jussens Venner 2001*, årgang 36, nr. 5-6, s. 337-364

Vedvik (2021): *Karnov lovkommentar: Kommentarer til Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)*, Lovdata.no (lest 6. desember 2022).

Vedvik (2022): Vedvik, Siv Elén. *Motsegn: Kommunalt sjøvstyre og statleg styring. Juss og politikk*. Upublisert doktoravhandling, Det juridiske fakultet, Universitetet i Bergen (2022).

Vista Analyse (2015): Vista Analyse v/ Magnussen, Reinvang og Løset, Rapport: *Økosystemtjenester fra grønnstruktur i norske byer og tettsteder*, nummer 2015/10.

Østenstad (2015): Østenstad, Bjørn Henning, «Vilkårslæra sitt forholdsmessighetskrav», *Forholdsmessighetsvurderinger i forvaltningsretten*, Redaktør: Søvig, Karl Harald, Fagbokforlaget 2015, s. 111-143.

Ødegård (2022): Ødegård, Kristin Stålerød, *Juridiske virkemidler ved håndtering av overvann på nabogrunn*, Masteroppgave ved NMBU, 13. mai 2022.

## Nettsteder

FN (2021): FN-sambandet, «Bærekraftig utvikling», 28. oktober 2021, lokalisert på:

<https://www.fn.no/tema/fattigdom/baerekraftig-utvikling> (lest 11. desember 2022)

Miljødirektoratet (2022): Miljødirektoratet, «Miljøhensyn i arealplanlegging», 24. august 2022, lokalisert på:

[www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/overvaking-arealplanlegging/arealplanlegging/miljohensyn-i-arealplanlegging/](http://www.miljodirektoratet.no/ansvarsomrader/overvaking-arealplanlegging/arealplanlegging/miljohensyn-i-arealplanlegging/) (lest 11. desember 2022)

Sintef: Sintef, «Overvann», ukjent dato, lokalisert på:

<https://www.sintef.no/ekspertise/community/vann-infrastruktur/> (lest 11. desember 2022)

Stranger-Johannessen (2002): Stranger-Johannessen, Christian, «Fire nye kilometer med fjernvarmerør», *Østlendingen*, 3. april 2002, lokalisert på:

<https://www.ostlendingen.no/arkiv/fire-nye-kilometer-med-fjernvarmeror/s/2-2.2757-1.4432005> (lest 11. desember 2022)

VVS aktuelt (2016): VVS aktuelt, «Vil levere spillvarme til 90. 000 kvm bygg», 30. august 2016, lokalisert på:

<https://www.vvsaktuelt.no/vil-levere-spillvarme-til-90-000-kvm-bygg-102540/nyhet.html> (lest 11. desember 2022)





# Lister over tabeller, figurer o.l.

Figur 1: Skjermdump fra LB-2019-124354, Lovdata.no.