



Oslo kommune

Rekkefølgekrav

Hanne Harlem, kommuneadvokat
Vestlia-seminaret 30.3.17



Helt ekte rekkefølgekrav

- Før det kan gis igangsettingstillatelse for delområdene A,B,C skal Grønnvoll park være sikret opparbeidet.
- Før det kan gis midlertidig brukstillatelse for bygg A skal fortau og grøntareal langs Petter Knudsens vei være opparbeidet som vist på plankartet
- Før det gis midlertidig brukstillatelse til mer enn 50 % av boligene innenfor planområdet skal Torg 1 være opparbeidet.
- Før det gis midlertidig brukstillatelse for de siste boligene skal det være gitt midlertidig brukstillatelse for barnehagen.

Hva er rekkefølgekrav?



Rekkefølgekrav

- Er en reguleringsbestemmelse – jf pbl § 12-7
- «**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.»
- Man kan ikke sette i gang med nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak uten at kravet er oppfylt – jf pbl § 12-4 første ledd



Rekkefølgekrav vs andre reguleringsbestemmelser

Andre
reguleringsbestemmelser
i § 12-7

- Vanlige reguleringsbestemmelser retter seg typisk mot selve tiltaket
- Rekkefølgekrav bestemmer at forhold – som regel fysiske tiltak – utenfor tiltaket selv – må være på plass før utbygging skal skje
- Avhengig av formulering
 - Før igangsetting skal støyskjerming av området D2 være sikret
 - Det skal etableres støyskjerm mot Rulleveien



Rekkefølgekrav vs opparbeidelsesplikt

Opparbeidelsesplikt
PBL § 18-1

- Opparbeidelsesplikt følger direkte av loven
- Behøver ikke stå i planen – selv om det ofte gjør det
- Grunnlag for refusjon – av deg og fra deg
- Består selv om du ha fått igangsettingstillatelse
- Etter midlertidig dispensasjon - gjenoppstår

Rekkefølgekrav vs utbyggingsavtale

- Rekkefølgekrav: «Vi vil ikke ha et butikkssenter her uten at det er laget bussholdeplass»



- Utbyggingsavtale: «Vi kan bygge bussholdeplassen for å få bygget butikkssenter»



Rekkefølgekrav vs utbyggingsavtale

Utbyggingsavtaler

Pbl kap 17

- Avtale... som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet... gjelder gjennomføring av arealplan»
- Stor variasjon
- Rekkefølgekravene skaper behovet for utbyggingsavtalen



Hva kan man lovlig sette rekkefølgekrav om?

Lovteksten...

- **§ 12-7 nr 10:**

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

- **§11-9 nr 4:**

Kommunen kan uavhengig av arealformål vedta bestemmelser til kommuneplanens arealdel¹ om:

...

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

- **§ 11-10 og § 11-11**

«i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om...»

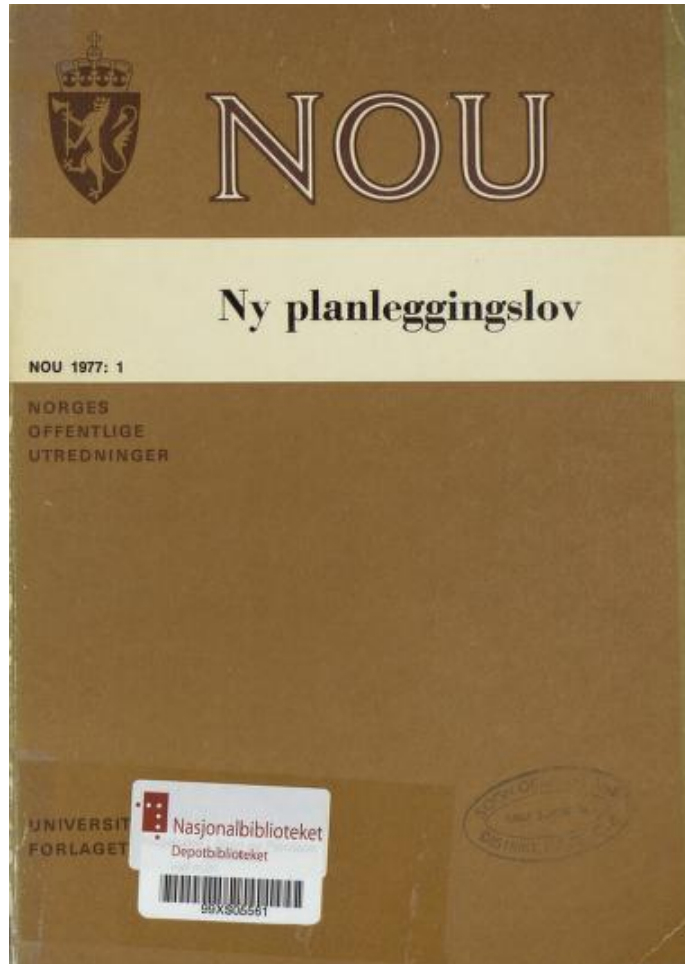


Når man leter etter smuler....

Ot.prp.nr.32 – merknad til 11-10 og 11-11

- Til 11-10:
På samme måte som for bestemmelser etter § 11-11 menes det her med begrepet «i nødvendig utstrekning» at det kan gis de bestemmelser **som det er et saklig begrunnet behov for å vedta ut fra et samfunnsmessig synspunkt.**
- Til 11-11:
På samme måte som for bestemmelser etter § 11-10 menes det her med begrepet «i nødvendig utstrekning» at det kan gis de bestemmelser **som det ut fra et samfunnsmessig synspunkt er et saklig begrunnet behov for å vedta.**

Lovens forhistorie – gir den noe?



- Foreslo:
- «Ved reguleringsplan gis i nødvendig utstrekning bestemmelse om:

h) rekkefølge og tidsplan for utgygging av ulike byggeområder, herunder om samtidig ferdigstillelse av boliger og fellesanlegg som skoler, barnehager, lekearealer, gangveger mv. for strøket
- «Ferdigstillelse av slike anlegg i eller i tilknytning til et byggeområde er en forutsetning for at et område skal fungere slik planleggingsmyndighetene har tenkt seg.»

Noen var utålmodige



- «Mangelfull trafikk sikring og sterk vegtrafikkstøy i bolig- og nærområder og ujevn framdrift i og utbygging av fellesanlegg i bomiljøet er så vidt påtrengende miljøproblem **at det er et øyeblikkelig behov for endring** – eventuelt presisering – i bygningsloven på disse punkter»
- Vedtatt som foreslått av i NOUen



Så kom vi til «de nye» plan og bygningslovene

1985 – Ot.prp. nr 56 (1984-1985)

- Rammebestemmelse
- «De reguleringsbestemmelser som gis må selvsagt ligge innenfor lovens ramme. Hva som er innenfor lovens ramme vil i noen grad måtte vurderes konkret, men lovens § 22 om definisjon av reguleringsplan og § 25 om reguleringsformål angir visse rammer. Også oppregningen i bygningsloven og planleggingsloven av 1981 gir her veiledning»

2008 – Ot.prp.nr 32 (2007-2008)

- Uttømmende bestemmelse
- Paragrafen gir rammer for hva det kan gis bestemmelser om i reguleringsplan. § 26 i gjeldende plan- og bygningslov har en generell utforming, etter at en i bygningsloven av 1965 hadde en oppregning av forhold det kunne gis bestemmelser om. Endringen ble gjort for å unngå at oppregningen ble regnet som uttømmende. Slik bestemmelsen nå formuleres, vil den være uttømmende. Imidlertid er den formulert så vidt at den vil kunne dekke alle relevante forhold.

Så hva tror vi – hva er lov?

Boligområde



Og....

- Ny rundkjøring og full veiomlegging?
- Ny skole og fire barnehager
- Undergang for gående og syklende til naboområdet?
- Støyskjerming mot industriområdet ved siden av



Så hvor er vi da?

– annet som kan hjelpe oss?

- Rettspraksis?
- Teori? – Frihagen, – Pedersen m.fl, - Innjord
 - Frihagen:
«[i nødvendig utstrekning]...en frase uten rettslig betydning. Det er ikke krav om noen form for særlig, dokumenterbar nødvendighet..... opp til reguleringsmyndighetene å vurdere hvilke bestemmelser som det er ønskelig og hensiktsmessig å fastsette innen de rammer loven gir.»
 - Pedersen m.fl: til § 11-9 nr 4
«Veien eller skolen behøver ikke ligge innenfor utbyggingsområdet, men de må ha en reguleringsmessig tilknytning til byggeområdet slik at det er saklig grunn til å stanse utbyggingen i påvente av tilbudet.»
- Praksis?



Hva med alminnelig forvaltningsrett?

Myndighetsmisbrukslæren

- Grovt urimelig?
- Usaklig forskjellsbehandling?
- Utenforliggende hensyn??
 - Hvilke hensyn er utenforliggende?



Plan og bygningslovens formål

§ 1-1. Lovens formål

Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og framtidige generasjoner.

Planlegging etter loven skal bidra til å samordne statlige, regionale og kommunale oppgaver og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser.

Byggesaksbehandling etter loven skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.

Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives.

Prinsippet om universell utforming skal ivaretas i planleggingen og kravene til det enkelte byggetiltak. Det samme gjelder hensynet til barn og unges oppvekstvilkår og estetisk utforming av omgivelsene.



Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven - § 3-1

Innenfor rammen av § 1-1 skal planer etter denne lov:

- a) sette mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale og kulturelle utviklingen i kommuner og regioner, avklare samfunnsmessige behov og oppgaver, og angi hvordan oppgavene kan løses
- d) legge til rette for **verdiskaping og næringsutvikling**
- e) legge til rette for **god forming av bygde omgivelser, gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår** i alle deler av landet
- f) fremme befolkningens helse og **motvirke sosiale helseforskjeller**, samt bidra til å **forebygge kriminalitet**
- g) ta **klimahensyn**, herunder gjennom løsninger for energiforsyning og areal og transport
- h) **fremme samfunnssikkerhet** ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier mv.



Så hvor er vi da... ?

- Begrensninger direkte i loven?
 - Etter mitt skjønn – lite. Snarere tvert i mot.
 - Meget vid adgang til å forfølge det kommunestyret mener er en fornuftig arealutvikling i lokalsamfunnet
 - Mange relevante hensyn - lovens formålsbestemmelse § 1-1 og § 3-1
- Men likevel en grense:
 - Hensynene bak rekkefølgekravet må være saklige - må forfølge lovens formål
 - Det må være en sammenheng mellom hensyn rekkefølgekravet skal ivareta og den påvirkning eller effekt det aktuelle tiltaket etter sin art kan skape.
 - Krav om tidsmessig sammenheng?

Så hva tror vi – hva er lov?

Kjøpesenter /sykehjem/industriområde



Og....

- Kjøpesenter og lekeplass?
- Kjøpesenter og flerbrukshall?

- Sykehjem og barnehage?
- Sykehjem og skole?

- Industriområde og skole?
- Industriområde og sykkelvei?



Så hva tror vi – hva er lov?

Saklig formål?

- Boligområde langs sjøen – krav om gangvei på 2 km fra hovedveien?
 - Hva med 5 km?
 - Bygdas rikeste som bygger?

Nødvendig sammenheng?

- Hva hvis detaljreguleringsplan – bare en bolig?
 - Venter flere?
- Krav om oppgradering av renseanlegg for avløp?
 - Lekeplass?
 - Hva ved utvidelse av eksisterende areal?
 - Hva ved ingen relevante endringer? Bare nytt?

Kombinasjonen av svak sammenheng, potensielle betalere i en utbyggingsavtale og omfattende krav:

➤ **Tvil om saklig formål/utenforliggende hensyn.**



Vilkår for utbyggingsavtaler – betydning for rekkefølgekrav?

Pbl § 17-3 tredje ledd

- *Avtalen kan også gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er **nødvendige for gjennomføringen** av planvedtak.*
- Ot.prp.22 (2004-2005)
- Det må ha «saklig sammenheng med gjennomføringen av planen». Utbyggingen må være den «**direkte foranledningen** til behovet for ytelsen slik at det er **relevant og nær** sammenheng mellom ytelsene og planens innhold»



Begrensninger for rekkefølgekrav som virkemiddel

..eller «kan kommunen oppnå det den ønsker ved å sette rekkefølgekrav?»

- Hva ønsker kommunen?....
 - At det faktisk opparbeides i samsvar med reg.planen
 - At det opparbeides raskt
 - Gjøres på god og rimelig måte
 - Mest mulig rettferdig fordeling mellom de som er berørt/bør være berørt?
 - Og med minst mulig kommunale utgifter (☺)
- Går det?
 - Lite område – en utbygger
 - Større område – mange utbyggere – over mange år
 - «sikret opparbeidet»



Hva hvis tiltakshaver er misfornøyd?

Kan man klage?

- Fylkesmannens kompetanse?
 - Ulovlig
 - Lovlig men uhensiktsmessig
- Forvaltningsloven § 34
- Når reguleringsplanen er bindende – det konkrete tiltaket «bør» få lov – klage?
- Prop. 64 L – ytterligere begrensninger