



## DET KONGELIGE KOMMUNAL- OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Asplan Viak  
Stian Rugtvedt

Deres ref

Vår ref

Dato

16/4651-3

13.11.2017

### Departementet besvarer spørsmål om rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner

Vi viser til din e-post datert 7. november 2016, hvor du ønsker departementets lovtolkning av rekkefølgebestemmelser og bestemmelser utbyggingsavtaler. Vi beklager sen tilbakemelding.

Departementet er sentral plan- og bygningsmyndighet, og gir generell veiledning og fortolkning om hvordan plan- og bygningsloven med tilhørende forskrifter er å forstå. Vi gjør oppmerksom på at vi kun uttaler oss på generelt grunnlag.

Slik vi forstår henvendelsen, er problemstillingen om vilkårene for å gi ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse er uttømmende beskrevet i plan- og bygningsloven (pbl.) § 21-10 og byggesaksforskriften, eller om kommunen kan forutsette oppfyllelse av rekkefølgebestemmelser gjennom utbyggingsavtale fremfor faktisk oppfyllelse.

#### *1 Bakgrunn og problemstilling*

Bestemmelsen i pbl. § 12-7 nr. 10 setter rammer for hvilke bestemmelser som kan gis til reguleringsplan. Slike bestemmelser betegnes som rekkefølgebestemmelser. Det kan gis rekkefølgebestemmelser om at "*utbygging i 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.*" Rammen for hvilke rekkefølgebestemmelser som kan gis i denne sammenheng framgår av ordene "tilstrekkelig etablert", og som da må være konkretisert i planen.

I henvendelsen viser du til at det i reguleringsplan gis rekkefølgebestemmelser knyttet til tidspunktet for når et tiltak kan tas i bruk. Du opplyser at kommuner i stor utstrekning bruker formuleringer som:

"før bolig tas i bruk" eller "før det gis brukstillatelse", og viser til at begge eksemplene knyttes til det å gi brukstillatelse for boligene.

I henvendelsen viser du til at noen kommuner bruker formuleringen "sikret opparbeidet" i rekkefølgebestemmelser. Ordlyden kan for eksempel være slik:

*"For boliger innenfor område X kan det ikke gis brukstillatelse før fortau langs vei XX er sikret opparbeidet".*

Du skriver at: *"kommunen gir seg da underforstått frihet til å vurdere rekkefølgebestemmelsen som oppfylt, idet det er inngått utbyggingsavtale der f.eks. det aktuelle fortauet er avtalt opparbeidet, eller der kommunen ser annen sikkerhet for at fortauet vil bli opparbeidet. Praksisen gir gjennomføringsevne for den aktuelle reguleringsplanen, i tilfelle der opparbeidelse av det aktuelle rekkefølgetiltaket er fysisk eller vanskelig å gjennomføre samtidig eller før øvrige tiltak i planen, eller der finansiering av tiltaket er avhengig av flere parter."*

Vi forstår det videre slik at du ønsker svar på om det alltid er et krav om at rekkefølgebestemmelser skal oppfylles før eller samtidig som tiltaket kravet er rettet mot, blir realisert. Videre oppfatter vi henvendelsen slik at det er et spørsmål om kommunen har anledning til å nekte å gi ferdigattest eller midlertidig brukstillatelse dersom rekkefølgebestemmelsene ikke er oppfylt.

## 2 Oppfyllelse av rekkefølgebestemmelser gjennom utbyggingsavtaler

Rekkefølgebestemmelser skal sikre at området som reguleres av planen får de kvaliteter som er nødvendige, for eksempel ved å stille krav til at veier, gangveier, friområder mv. skal være opparbeidet før utbygging igangsettes eller boliger tas i bruk. Planen kan utformes slik at de enkelte tiltakene gjennomføres i en rekkefølge og størrelse som gjør at området fungerer best mulig. I utgangspunktet skal rekkefølgebestemmelser være oppfylt i sin helhet før utbygging av området. Det følger av O.J. Pedersen "Plan- og bygningsrett", 2. utgave, s 314-315:

*"Formålet med rekkefølgebestemmelser er å sikre at tiltakene innenfor planområdet skjer på en koordinert og hensiktsmessig måte. Det er forutsetningen at de forhold som begrunner utsettelse av planens gjennomføring, faktisk og rettslig kan og vil bli gjennomført innen rimelig tid og ikke fungerer som et skjult utbyggingsforbud. Det kan stilles krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen: for eksempel at ett område ikke kan bygges ut før et annet område er ferdigstilt."(Våre understrekninger)*

Departementet har i en tidligere sak, saksnr. 15/3677 uttalt seg om oppfyllelse av rekkefølgebestemmelser. Departementet uttalte at det fra vår side har vært godtatt:

*"[...] at et tiltak er sikret opparbeidet etter en slik rekkefølgebestemmelse dersom det ved inngåelse av utbyggingsavtale eller ved byggesøknaden er kontraktsrettslige forpliktelser som til sammen finansierer tiltaket. Departementet har lagt til grunn at det ikke vil være anledning til kun å oppfylle en andel av et rekkefølgekrav, jfr. blant annet uttalelser i rundskriv H-5/02 om utbyggingsavtaler."*

I rundskriv H-5/02<sup>1</sup> s 21 uttales følgende om oppfyllelse av rekkefølgebestemmelser:

*"Rekkefølgebestemmelser gir kommunen adgang til å nekte byggetillatelse for et byggeområde inntil forutsetningene rekkefølgebestemmelsene angir er oppfylt. For eksempel kan kommunen nekte å gi tillatelse til utbygging av et boligfelt inntil det foreligger en i planen angitt skoledekning for det området bestemmelsene gjelder. Utbygger må da i utgangspunktet søke dispensasjon fra rekkefølgekravet, eller vente til kommunen gjennomfører bygging av skolen. Alternativt kan utbygger tenkes å forestå byggingen selv, eller forplikte seg til å gjøre det gjennom avtale." (Våre understrekninger)*

Rundskriv H-5/02 uttrykker at rekkefølgebestemmelser i utgangspunktet skal være oppfylt på tidspunktet for innvilgelse av byggetillatelse, med mindre det er gitt dispensasjon. Det er imidlertid også lagt til grunn at det kan inngås *utbyggingsavtale* om at utbygger skal oppfylle hele eller deler av den aktuelle rekkefølgebestemmelsen, og at dette kan være et tilstrekkelig grunnlag for å gi byggetillatelse, jf. bl.a. rundskrivet s 23:

*"Det kan avtales at rekkefølgebestemmelsene oppfylles parallelt med det omsøkte byggetiltaket. Pbl. § 20-4 legger forutsetter riktig nok at tiltakene som angis i rekkefølgekravene "er etablert". Departementene anser imidlertid at dette ikke kan innebære at de alltid skal være ferdigstilt før byggetillatelse gis. Der en avtale som pålegger utbygger oppføring foreligger, og kommunen for øvrig har tilfredsstillende sikkerhet for at avtalen vil bli oppfylt, må en avtale kunne tre i stedet for faktisk oppfyllelse. Det forutsettes da at rekkefølgekravene i sin helhet oppfylles, og det foreligger tilstrekkelig sikkerhet. For å sikre at rekkefølgekravene blir oppfylt, kan det f.eks være en forutsetning at avtalen krever samtidig bygging av utbyggingsprosjektet og infrastrukturen." (Våre understrekninger)*

En utbyggingsavtale som delvis oppfylder et rekkefølgekrav vil kunne innebære at det må dispenseres fra rekkefølgekravet før byggetillatelse kan gis. En eventuell dispensasjon håndteres uavhengig av utbyggingsavtalen. Det er departementets syn at inngåelse av en utbyggingsavtale, eventuelt med tillegg av dispensasjon fra rekkefølgebestemmelsen fra kommunen, kan være tilstrekkelig for å oppfylle rekkefølgebestemmelsen.

## 2 Oppfyllelse av rekkefølgebestemmelser i forbindelse med ferdigstillelse av tiltaket

I det følgende knytter departementet noen kommentarer til oppfyllelse av rekkefølgebestemmelser i forbindelse med avslutning av byggesaker.

### 2.1 Ferdigattest

Søknadspliktige tiltak skal avsluttes med ferdigattest, jf. pbl. § 21-10 første ledd. Dette innebærer at et søknadspliktig tiltak ikke kan benyttes før ferdigattest foreligger, med mindre midlertidig brukstillatelse er gitt. Kommunen utsteder ferdigattest når det foreligger nødvendig sluttokumentasjon og erklæring om ferdigstillelse fra tiltakshaver eller ansvarlig søker, jf. § 21-10

---

<sup>1</sup> Rundskriv H-5/02 Juridiske spørsmål vedrørende utbyggingsavtaler i tilknytning til plan- og byggesaksbehandling m.v  
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/krd/rus/2002/0002/ddd/pdfv/167530-rundskrivh5-02.pdf>

første ledd. Spørsmålet blir om kommunen har anledning til å nekte å gi ferdigattest dersom en rekkefølgebestemmelse eller vilkår i avtale ikke er oppfylt.

### *2.2 Ferdigstillelse av infrastruktur(tiltak) der det er opparbeidelsesplikt etter pbl. § 18-1*

Rekkefølgebestemmelser har fellestrekk med bestemmelsen i pbl. § 18-1 som pålegger byggherren å bygge vei, vann- og avløpsanlegg dersom han vil gjennomføre reguleringen. En rekkefølgebestemmelse vil likevel ikke gi hjemmel for å gi pålegg til den private om å realisere tiltaket. Det vil være opp til den private om han vil gjennomføre et tiltak som går ut over det som følger av § 18-1, for å komme i gang med utbyggingen. Dette må gjøres gjennom en utbyggingsavtale, som nevnt over. Ved opparbeiding av infrastruktur som oppfyller de lovfestede kravene i pbl. § 18-1, gjelder vilkårene i bestemmelsen uansett hva som eventuelt er avtalt.

I departementets rundskriv H-01/06<sup>2</sup> uttales følgende om tilfeller der utbygger ikke frivillig ferdigstiller anlegget:

*"Hvis utbygger ikke ferdigstiller anlegget frivillig, må eventuelt kommunen holde tilbake ferdigattest for tiltaket, eventuelt følge opp kravet med forelegg etter § 114 el., jf. også kapittel 5."*

Rundskrivet gjelder reglene i tidligere plan- og bygningslov fra 1985. Reglene ble videreført tilnærmet uendret i gjeldende lov. Se også rundskrivets punkt 5, siste avsnitt om ferdigattest:

*"Etter departementets mening vil det uansett ikke være anledning til å gi ferdigattest før opparbeiding etter § 67 er gjennomført. Det gjelder selv om det ikke er stilt vilkår på forhånd. Dette skyldes at kravene i § 67 nr. 1 følger direkte av loven. Der det er krevet opparbeidelse etter § 67 nr. 2, vil opparbeidelse være en betingelse for å bygge, og ferdigattest kan ikke utstedes før forholdet er brakt i orden". (Våre understrekninger- § 67 ble videreført i någjeldende § 18-1)*

Uttalelsene i rundskrivet innebærer at kommunen har mulighet til å holde tilbake ferdigattest for tiltaket som utløser opparbeidingsplikten inntil det blir avklart at utbygger har ferdigstilt anlegget.

### *2.3 Ferdigstillelse av tiltak avtalt i utbyggingsavtaler*

Dersom det er inngått utbyggingsavtale etter pbl. § 17-2 for å gjennomføre tiltak som er nedfelt i rekkefølgebestemmelser, vil både de lovfestede reglene i loven og de privatrettslige forpliktelsene etter avtalen være førende for opparbeiding og ferdigstillelse av tiltaket. Som nevnt, kan en utbyggingsavtale i seg selv ikke være grunnlag for å sette vilkår i en byggesak.

Der det foreligger en avtale som pålegger utbygger gjennomføring av en rekkefølgebestemmelse og kommunen for øvrig har tilfredsstillende sikkerhet for at avtalen vil bli oppfylt, kan etter omstendighetene en avtale tre i stedet for faktisk oppfyllelse. Det forutsettes da at rekkefølgebestemmelsene på sikt i sin helhet oppfylles, og at det foreligger tilstrekkelig sikkerhet. For

---

<sup>2</sup> Rundskriv H-01/06 s 18

å sikre at rekkefølgebestemmelsene blir oppfylt, kan det f.eks. avtales at rekkefølgebestemmelsene oppfylles parallelt med det omsøkte byggetiltaket.

Departementet har uttalt seg om utbyggingsavtaler og tidspunkt for oppfyllelse av rekkefølgebestemmelser i en tidligere sak, saksnummer 14/912. I denne saken hadde kommunen inngått avtale om betaling av anleggsbidrag for å finansiere en rekkefølgebestemmelse i reguleringsplan. Spørsmålet var om det var i tråd med de rimelighets- og forholdsmessige kriterier som følger av § 17-3 tredje ledd annet punktum, at kommunen *utsatte oppfyllelse* av rekkefølgebestemmelsen, gjennom å inngå avtalene om anleggsbidrag.

Departementet uttalte følgende:

*"I utgangspunktet vil det vanligste være at rekkefølgekrav i reguleringsplan oppfylles samtidig som tiltaket det er rettet mot, realiseres. Et eksempel er der etablering av avløpsnett skjer samtidig med at et boligfelt ferdigstilles.*

*Slik departementet ser det, vil det ikke være noe i veien for at kommunen kan inngå en utbyggingsavtale der utbyggere delvis finansierer utbedring av veikrysset, gjennom anleggsbidrag. Dette forutsetter at oppfyllelse av rekkefølgekravet i kommunedelplanen sikres. Oppfyllelse bør skje innen rimelig tid. Det er også mulig at det vil være nødvendig med en dispensasjon fra reguleringsplanens rekkefølgekrav."*

På bakgrunn av dette, vil det kunne aksepteres å flytte tidspunktet for oppfyllelse av rekkefølgebestemmelsen, men det må være tilstrekkelig sikkerhet for at tiltaket blir oppfylt innen rimelig tid.

#### 2.4 Midlertidig brukstillatelse

Rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler bruker ofte midlertidig brukstillatelse som skjæringspunkt for når infrastrukturen skal være opparbeidet. Det blir da også et spørsmål om kommunen har anledning til å nekte å gi midlertidig brukstillatelse dersom en rekkefølgebestemmelse eller vilkår i avtale ikke er oppfylt.

Det følger av plan- og bygningsloven § 21-10 tredje ledd, første punktum at når det gjenstår "*mindre vesentlig arbeid og kommunen finner det ubetenkelig, kan det utstedes midlertidig brukstillatelse for hele eller deler av tiltaket*". Dette kan oppfattes slik at kommunen til en viss grad kan ha plikt til å gi midlertidig brukstillatelse hvis den finner at kriteriene er oppfylt, f.eks. det det gjenstår opparbeiding av utearealer som må vente til våren.

Spørsmålet blir da hvordan man vurderer dette med hensyn til gjenstående opparbeiding av infrastruktur (f.eks. at det foreligger et annet alternativ som for øyeblikket er tilstrekkelig til forsvarlig bruk av tiltaket, eller at mindre vesentlige forhold som f.eks. noe asfaltering gjenstår). Adkomst til tiltaket og annen infrastruktur kan være kritisk, mens gjenstående småting ikke vil være det. Dette må vurderes konkret.

I den midlertidige brukstillatelsen skal det "*framgå hvilke arbeider som gjenstår og en frist for ferdigstillelse*", jf. § 21-10 tredje ledd, andre punktum. Kommunen skal dermed sette en bindende tidsfrist for ferdigstillelse når det gis midlertidig brukstillatelse.

Kommunen kan i tillegg kreve sikkerhet for at gjenstående arbeider blir fullført, jf. pbl. § 21-10 tredje ledd, tredje og fjerde punktum:

*“Kommunen kan kreve at det stilles sikkerhet for at gjenstående arbeider blir rettet. Dersom gjenstående arbeider ikke blir utført innen fristen, skal kommunen gi pålegg om ferdigstilling, som kan gjennomføres ved sanksjoner etter kapittel 32.”*

Spørsmålet er når en slik sikkerhet for oppfyllelse kan kreves.

I forarbeidene, Ot. prp. 45 (2007-2008) s 107 uttales følgende om sikkerhetsstilling:

*"Oppsummert kan det sies at krav om sikkerhetsstilling kan kreves der det dreier seg om en alvorlig mangel som ikke innebærer en umiddelbar fare, forutsatt at det for det første antas at mangelen kan rettes opp slik at ferdigstilling vil kunne gis på sikt, og for det andre at garantien bidrar til eller sikrer dette. Det kan i denne sammenhengen legges vekt på om sikkerhetsstillingen bidrar til at midlertidig brukstillatelse i det hele tatt kan gis. Departementet legger videre til grunn at kravet om sikkerhet som hovedregel må være knyttet til et vilkår om retting av en mangel."*

På denne bakgrunn er det departementets syn at der det er inngått utbyggingsavtale om oppfyllelse av rekkefølgebestemmelser, vil ferdigstilling kunne gis, forutsatt at det foreligger tilstrekkelig sikkerhet for oppfyllelse av rekkefølgebestemmelsene og at oppfyllelse skjer innen rimelig tid.

På samme måte er forutsetningen for å kunne utstede midlertidig brukstillatelse at de gjenstående arbeidene er mindre vesentlige. Kommunen må kunne holde tilbake midlertidig brukstillatelse der det gjenstår arbeider som ikke er bagatellmessige og det er usikkert om det kan stilles tilstrekkelig sikkerhet for at arbeidene ferdigstilles innen rimelig tid.

Med hilsen

Ole Molnes (e.f.)  
avdelingsdirektør

Janne Loen Kummeneje  
seniorrådgiver

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.*