



REKKEFØLGEBESTEMMELSER I INDRE BY. PRINSIPPER OG TILTAKSLISTE

Sammendrag:

I kommuneplanen legges det opp til en fortetting i indre by. Høyere utnyttning innebærer behov for investeringer i infrastruktur. For å sikre at nødvendig infrastruktur er på plass før det gis tillatelse til utbygging, kan kommunen fastsette rekkefølgebestemmelser og inngå utbyggingsavtaler. I utviklingsområder i ytre by har kommunen en praksis for bruk av disse virkemidlene. I indre by foreligger ikke samme systematiske tilnærming.

Byrådssaken legges frem for å orientere om at kommunens praksis i ytre by også skal legges til grunn ved fastsettelse av rekkefølgebestemmelser og inngåelse av utbyggingsavtaler for teknisk infrastruktur i indre by.

Eiendoms og byfornyelsesetaten (EBY) og Plan- og bygningsetaten (PBE) har utarbeidet en liste over overordnede tiltak som det bør vurderes å knyttes rekkefølgebestemmelser til i indre by, se avsnitt side 4 «tiltaksliste for indre by – teknisk infrastruktur». Bystyret orienteres i denne byrådssaken om at prinsippene for ytre by, vil videreføres i arbeidet med planer/utbyggingsprosjekter i indre by basert på tiltakslisten utarbeidet av EBY og PBE. Bystyret behandler og vedtar uansett hver konkrete detaljregulering med rekkefølgebestemmelser og etterfølgende utbyggingsavtale på et selvstendig grunnlag.

Det vises til byrådssak for Universitetsgata 7-9 mfl. - Tullinkvartalet. Bystyret behandlet saken i møtet 01.02.2017 sak 9, og det ble fattet følgende vedtakspunkt nr. 2:
«Bystyret ber byrådet komme tilbake til bystyret med et notat der det gis en redegjørelse for byrådets politikk knyttet til rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler sett i lys av den endrede praksis vi ser i denne saken. Bystyret ber særskilt om byrådets begrunnelse for hvorfor man har valgt å koble rekkefølgebestemmelser til tiltak såpass langt unna planområdet som man gjør i denne saken. Mulige presedensvirkninger må omtales.»

Som oppfølging av vedtaket har byrådet valgt å fremme en generell sak om rekkefølgebestemmelser i indre by.

Det vises også til byrådssak om Sofienberggata 19-23, detaljregulering som fremmes for bystyrets behandling parallelt med denne byrådssaken.

Saksfremstilling:

Bakgrunn

Kommuneplanen 2015 - Oslo mot 2030 legger opp til en betydelig fortetting i indre by, herunder flere transformasjons- og utviklingsområder, med et næringspotensial på ca. 3 mill. m² og ca. 33 500 nye boliger frem til 2030 (inkl. Fjordbyen). Høyere utnyttning vil generere behov for investeringer i teknisk infrastruktur, som gang- og sykkelveier, holdeplasser og byrom mv.

For å sikre at nødvendig infrastruktur er på plass før det gis tillatelse til utbygging, kan kommunen fastsette rekkefølgebestemmelser og inngå utbyggingsavtaler. I utviklingsområder i ytre by har kommunen fast og langvarig praksis for bruk av disse virkemidlene. I indre by foreligger ikke samme systematiske tilnærming. Fordi det i indre by i vesentlig større grad allerede eksisterer infrastruktur og byutviklingen skjer spredt i tid og sted er bruken av rekkefølgebestemmelser og utbyggingsavtaler noe mer uavklart.

Denne byrådssaken tar sikte på å avklare at kommunens praksis i ytre by legges til grunn også ved fastsettelse av rekkefølgebestemmelser og inngåelse av utbyggingsavtaler i indre by.

Juridisk utgangspunkt

Etter plan og bygningsloven (pbl.) § 12-7 nr. 10, kan man i reguleringsplan «i nødvendig utstrekning» gi bestemmelser om i hvilken rekkefølge tiltak etter planen skal skje, og bestemme at utbygging ikke skal finne sted før «tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester helse- og omsorgstjenester, barnehager, friområder, skoler mv. er tilstrekkelig etablert.» F.eks. kan kommunen bestemme at utbygging ikke kan skje før det er etablert en ny gangvei til området. Bestemmelser som stilles må være planavledede, dvs. nødvendige for at et aktuelt planområde skal kunne fungere både som enkeltprosjekt og som en del av den tilgrensende byen.

Etter sin ordlyd gir bestemmelsen planmyndighetene en vid hjemmel til å fastsette rekkefølgebestemmelser i reguleringsplaner. En rekkefølgebestemmelse kan inneholde etablering av et nytt tiltak eller oppgradering av et eksisterende tiltak. Oppgradering av tiltak kan innebære kapasitetsøkning, kvalitetsheving, utvidet/endret bruksområde, bedret driftssikkerhet etc. Rekkefølgebestemmelser kan omfatte større områdeovergripende tiltak som må finansieres av flere utbyggere, såkalt spleiselag, eventuelt også av kommunen, f.eks. Skøyen t-banestasjon. Bestemmelsene kan også omhandle tiltak i direkte tilknytning til den enkelte detaljreguleringsplan.

Loven stiller ikke krav om at et tiltak i en rekkefølgebestemmelse skal være detaljregulert, men tiltaket må være faktisk og rettslig gjennomførbart innen rimelig tid. I forholdsvis enkle reguleringssaker tas utgangspunkt i at et tiltak skal være gjennomførbart innen 10 år. I større og kompliserte planområder, slik som i indre by, antas tidsperioden normalt å være betydelig lenger.

Rekkefølgebestemmelsene betyr ikke at kommunen kan pålegge en utbygger å etablere nødvendig infrastruktur. Konsekvensen av rekkefølgebestemmelsene er at utbygger ikke får tillatelse til å starte bygging før tiltakene i rekkefølgebestemmelsene er gjennomført. For å komme i gang med bygging vil mange utbyggere ønske å sørge for/bidra til at infrastruktur kommunen har stilt krav om blir etablert. Dette kan f.eks. gjøres ved at kommunen og utbyggere inngår utbyggingsavtaler, jf. pbl. § 17-3. Slike avtaler betyr at utbygger skal «besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak». Tiltakene må «stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen...» Utbyggers kostnader må «stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen». Avtalene baserer seg på rekkefølgebestemmelsene ved at det er disse kommunen gjennom reguleringsplanen har ansett som "nødvendige".

Etter byggesaksforskriften § 18-1, er det forbud mot vilkår om sosial infrastruktur i utbyggingsavtaler. «Det kan ikke avtales at grunneier eller utbygger helt eller delvis skal bekoste infrastruktur som skoler, barnehager, sykehjem eller tilsvarende tjenester som det offentlige med hjemmel i lov er forpliktet til å skaffe til veie. Med bekoste menes også utgifter i forbindelse med forskuttering, lån eller andre kredittytelser.»

Det er imidlertid adgang til å fastsette rekkefølgebestemmelser om sosial infrastruktur i detaljregulering, så her er det en forskjell.

Denne byrådssakens prinsipper og tiltaksliste er avgrenset til å gjelde teknisk infrastruktur.

Kommunens praksis i dag

I transformasjons- og utviklingsområder i ytre by er rekkefølgekrav som hovedregel tilknyttet tiltak som fremgår av områderegulering, veiledende plan for det offentlige rom, tiltaksliste for offentlige rom eller byplangrep. De overordnede planene er redskaper for å beskrive det samlede behovet som utbyggingen av et område medfører, f.eks. kan summen av flere detaljplaner utløse behov for en park. Å sikre likebehandling av utbyggerne er et sentralt poeng i denne sammenheng.

Kommuneplanens fastsetting av utviklings- og transformasjonsområder, dens fastlegging av overordnede og lokale torg og møteplasser og krav om etablering av ny byromsstruktur gir et viktig grunnlag for en områdebasert tilnærming i indre by. Ut over ovennevnte foreligger det i indre by i de fleste tilfeller ikke tilsvarende planverktøy som i transformasjons- og utviklingsområder i ytre by. Arbeidet med rekkefølgebestemmelser er derfor foreløpig fragmentert og knyttet til de enkelte detaljreguleringsplaner, men kommunen bør videreføre etablert og langvarig praksis i ytre by.

Prinsipper for rekkefølgebestemmelser i indre by

Tekniske infrastrukturtiltak som stilles i rekkefølgebestemmelser må være saklige og planfaglig nødvendige for den enkelte reguleringsplan som del av ønsket byutvikling av det området reguleringsplanen er knyttet til. Eksempelvis vil bolig- og næringsveksten i indre by i sum medføre økt belastning på dagens transportsystem. I kommuneplanen er det lagt til grunn at all vekst i persontrafikk skal tas med gange, sykkel og kollektiv. Trikkeprogrammet eller sykkelplanen er i seg selv ikke planavlede t tiltak, det må foretas en konkret nødvendighetsvurdering av ønskede tiltak i den enkelte detaljregulering, altså en vurdering av om tiltakene er planavlede.

Dagens byromsstruktur er verken kvalitetsmessig eller kapasitetsmessig tilstrekkelig for å svare til den foretting kommuneplanen legger opp til. Det anses derfor å være en forutsetning for all utbygging/fortetting i indre by at infrastruktur tilknyttet gate- og byromsstrukturen etableres og/eller oppgraderes, f.eks. etablering og/eller oppgradering av parker, gang- og sykkeløsninger, holdeplasser, infrastruktur for trikk m.m. Etablering og/eller oppgradering av gatestruktur er kapasitetsøkende og driftsstabiliserende tiltak som er nødvendige for å kunne betjene en økende befolkning på en miljøvennlig og bærekraftig måte.

Oppgradering vil måtte skje koordinert blant annet med den planlagte oppgraderingen av dagens trikkestråser. Sykkeltiltakene som planlegges skal øke sykkelandelen og tilrettelegge for flere trygge gjennomfartsårer. Den planlagte boligveksten i indre by vil, dersom dekningsgraden skal holdes på indre by-nivå i tråd med behovsplan for idrett og friluftsliv, nødvendiggjøre vesentlig kapasitetsøkning av blant annet idrettsanlegg/flerbrukshaller. I tillegg stiller kommunedelplanen for torg og møteplasser krav om etablering av nye torg og møteplasser ved ny utbygging over en viss størrelse.

Forannevnte utgjør bakteppet for nødvendighetsvurderingen i pbl. § 12-7 nr. 10. Aktuelle tiltak må vurderes konkret opp mot den enkelte detaljregulering og være nødvendige som ledd i gjennomføring av planområdets ønskede utvikling som del av området.

Sivilombudsmannen har gitt uttrykk for at det ved sentrumsutbygging kan stilles rekkefølgekrav om denne type infrastrukturtiltak utenfor planområdet, såfremt dette kan forankres i behov utløst av utbyggingen.

Det kan etter ovennevnte vurderinger kobles rekkefølgebestemmelser også til tiltak som ligger utenfor planområdet.

Rekkefølgekrav som også tjener mer generelle behov

Et prinsipielt spørsmål er hvor langt det er adgang til å stille krav om bestemte infrastrukturtiltak når utbyggingen utløser et mer generelt behov for økt infrastrukturkapasitet, og når rekkefølgetiltaket dekker et behov langt utover det utbyggingen skaper. Det er uavklart hvor de rettslige skrankene går for hva som kan inntas av denne type rekkefølgekrav som også tjener mer generelle behov.

Kommunen bør kunne stille krav man mener er viktige og nødvendige også i de sakene forslagsstiller mener kommunen går for langt. Byrådssaken for Sofienberggata 19-23, en detaljregulering med rekkefølgekrav om oppgradering av Schous plass, er en slik sak. Denne fremmes for bystyrets behandling parallelt. Forslagsstiller har her bedt om at det blir medtatt i saksdokumentene at forslagsstiller mener at kommunen ikke har rettslig adgang til å stille rekkefølgekrav om opparbeidelse av Schous plass i planen.

Tiltaksliste for indre by – teknisk infrastruktur:

Eiendoms- og byfornyelsesetaten og Plan- og bygningsetaten har utarbeidet en ikke-uttømmende liste over overordnede tiltak som det bør vurderes å knyttes rekkefølgebestemmelser til i indre by: *Opprusting av og nye gater, herunder fortau, gang- og sykkelveier, kollektivholdeplasser, infrastruktur for trikk, parker, broer, torg, grøntdrag, overvannsløsninger, bekkeåpninger, enkelte idrettsanlegg, frittstående idrettshaller/flerbrukshaller, avfallssug, gjenbruksstasjoner, sykkelhotell og t-banestasjoner i eller i tilknytning til det enkelte planområde og kommuneplanens utviklingsområder.* Driftsfølgevirksomheter som følger av tiltaket skal alltid vurderes.

Byrådet bemerker

Etter byrådets vurdering, bør prinsippene for ytre by hva gjelder etablering av rekkefølgekrav og inngåelse av utbyggingsavtaler videreføres i arbeidet med planer/utbyggingsprosjekter i indre by, både i utviklingsområdene og i mer spredte enkeltprosjekter.

Byrådet anbefaler at ovennevnte liste legges til grunn i vurderingen av rekkefølgebestemmelser til teknisk infrastruktur som er nødvendige for at det enkelte planområdet i indre by skal fungere etter sin hensikt. En overordnet oversikt over mulige tiltak vil bidra til å oppfylle kommuneplanens forutsigbarhetsvedtak om at utbyggerne som hovedregel skal bære alle kostnadene med tilrettelegging av teknisk infrastruktur som er nødvendige for det enkelte prosjekt/tiltak.

Tiltakslisten vil bidra til at mulige tiltak synliggjøres og konkretiseres, og gi kommunen bedre oversikt over kostnader knyttet til tiltakene, herunder eventuelle behov for kommunal bevilgning. Større klarhet i hvilke tiltak kommunen ser for seg å etablere vil gi utbyggerne økt forutsigbarhet og bidra til likebehandling. Dette kan legge til rette for økt byutvikling.

Tiltakslisten understøtter mål om økt boligbygging med kvalitet, og er i tråd med Plattform for byrådssamarbeid 2015-2019, som setter fokus på mobilitetstiltak tilknyttet gange, sykkel og kollektivtransport samt gode offentlige byrom.

Det skal i indre by vurderes å knytte rekkefølgebestemmelser til tiltak som følger av dette notats prinsipper og tiltaksliste.

Byrådet vil be Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten legge tiltakslisten til grunn i vurderingen av rekkefølgebestemmelser til teknisk infrastruktur som er nødvendige for at det enkelte planområde i indre by skal fungere etter sin hensikt.

Økonomiske og administrative konsekvenser

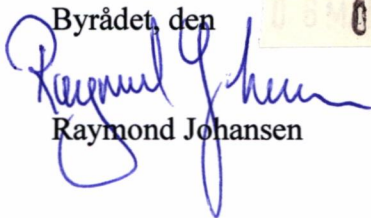
Byrådssaken har i seg selv ingen økonomiske konsekvenser.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

Bystyret tar sak om *Rekkefølgebestemmelser i indre by. Prinsipper og tiltaksliste* til orientering.

Byrådet, den

06 APR 2017



Raymond Johansen



Hanna E. Marcussen

Vedlegg tilgjengelig på Internett: Ingen

Vedlegg ikke tilgjengelig på Internett: Ingen