

TIL Seabrokers Group AS
FRA Advokatfirmaet Hjort DA v/advokatene Frode A. Innjord og Jan G. Aanerud
DATO 22. januar 2019

Forslag til interkommunal kommunedelplan for Forus 2019-2040 – vurdering av utkast til rekkefølgebestemmelser

1 Innledning

Vi er bedt om å gjøre en rettslig vurdering av rekkefølgebestemmelsene i forslaget til interkommunal kommunedelplan for Forus. Et planforslag med tilhørende rekkefølgebestemmelser lå ute til høring og offentlig ettersyn med merknadsfrist 15. september 2018. Utkastet til planbestemmelser var datert 31. mai 2018. I kjølvannet av høringen ble det besluttet å fjerne eller endre flere av rekkefølgebestemmelsene. Det modererte settet av rekkefølgebestemmelser er omtalt i et udatert notat til styret for IKDP Forus. Notatet gjelder «*Tilordning av rekkefølgekrav*», og vil i det følgende bli omtalt som «Rekkefølgenotatet». Rekkefølgenotatet ble behandlet av styret for IKDP Forus i møte 13. desember 2018. De oppdaterte rekkefølgekravene fremgår også av et nytt utkast til planbestemmelser datert 6. desember 2018, som følger vedlagt dette notatet.

Vår vurdering er i hovedsak begrenset til de rekkefølgekravene som fremgår av utkastet til planbestemmelser datert 6. desember 2018. Vi anser det som lite sannsynlig at styret for IKDP Forus senere vil gjeninnføre rekkefølgebestemmelser som allerede er skrinlagt som uholdbare eller unødvendige. Som et utgangspunkt er vurderingen også begrenset til de foreslåtte rekkefølgekravene for delområde C og kjerneområde Koppholen.

Vår konklusjon er at det kan settes spørsmålstegn ved den rettslige holdbarheten til flere av de rekkefølgebestemmelser som er foreslått, og at det under enhver omstendighet er mangler ved saksutredningen og begrunnelsen.

I det følgende vil det først bli gitt en presentasjon av de rekkefølgekravene som er foreslått for delområde C og kjerneområde Koppholen, se punkt 2. Vi går så over til en generell fremstilling av hjemmelsgrunnlaget for rekkefølgebestemmelser, se punkt 3. Ettersom enhver arealplan skal være realistisk med hensyn til gjennomføring, er det naturlig også å si noe om forholdet til utbyggingsavtaler, se punkt 4. Gjennomgangen av nevnte rettsregler danner grunnlaget for den konkrete vurderingen av de foreslåtte rekkefølgekravene, se punkt 5.

2 Nærmere om rekkefølgebestemmelsene i planforslaget

I forslaget til planbestemmelser av 6. desember 2018 er det under punkt 1.5 angitt forskjellige rekkefølgekrav som lar seg plassere i to hovedkategorier.

Først er det i punkt 1.5.1 bokstav a-c angitt særskilte rekkefølgekrav om stenging av Åsenveien, Forusbeen og Traktorveien. For felt KJ2J og KJ2K, som inngår i kjerneområde Koppholen, er det i punkt 1.5 bokstav c fastsatt følgende: *«Ved utbygging på KJ2E og KJ2J skal etableres ny felles adkomstvei til eiendommene i forlengelse av Fabrikkveien over kanalen. Dersom Forusbeen før dette stenges både fra øst og vest, skal ny adkomst sikres fra Fabrikkveien før siste stenging av Forusbeen [før dette både fra øst og vest, skal ny adkomst sikres fra Fabrikkveien før siste stenging av Forusbeen].»* Utover det at hele punkt 1.5.1 fremstår som lite strukturert, gir det særskilte rekkefølgekravet for felt KJ2E og KJ2J, slik det nå er utformet, ikke grunnlag for noen særskilte merknader fra vår side.

Derneft er det i punkt 1.5.2 oppstilt flere rekkefølgekrav om *«opparbeidelse av infrastruktur»*, som er knyttet til ulike delområder og kjerneområder: *«Tiltak skal være gjennomført eller sikret gjennomført, før det gis rammetillatelse til utbygging i delområde/kjerneområde som tiltaket viser til. Se tabell 1, figur 1 og figur 2. Aktuelle rekkefølgetiltak skal være detaljregulert med fullstendig utstrekning før det gis rammetillatelse til utbygging. Tabell 1, figur 1 og figur 2 viser tiltakene og tilordning til delområder og kjerneområder.»*

Delområdene og kjerneområdene fremgår av Figur 1, og lokaliseringen av hvert enkelt infrastrukturtiltak er vist på Figur 2.

De infrastrukturtiltak som skal være gjennomført eller sikret innenfor hvert enkelt område, er oppregnet i Tabell 1. Tabellen angir 30 infrastrukturtiltak som er plassert i tre forskjellige grupper: (1) *forbindelser for kjørende, gående og syklende*, (2) *grønnstruktur og vannmiljø* og (3) *urban akse*. Tabellene er nærmere omtalt nedenfor med hensyn til delområde C og kjerneområde Koppholen, se punkt 5.

Ut fra det som fremgår av Rekkefølgenotatet, legger vi til grunn at bussveier og sykkelstamveier vil bli finansiert av det offentlige og delvis dekket inn gjennom bompengavgifter.

3 Rettslige utgangspunkter for vedtakelse av rekkefølgebestemmelser

Da det i denne saken er tale om et forslag til kommunedelplan, er den aktuelle hjemmelen for rekkefølgebestemmelser plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 4. Bestemmelsen angir at kommunen kan fastsette 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»*.

Et rekkefølgekrav må bygge på saklige arealdisponeringshensyn, dvs. at det kun kan stilles krav til en bestemt rekkefølge når dette er nødvendig av hensyn til de formål loven skal ivareta. Dette innebærer at det må foreligge en konkret sammenheng mellom de tiltakene som rekkefølgebestemmelsene gjelder. Knyttes det rekkefølgekrav til en planlagt utbygging, må kravene ta sikte på å avhjelpe ulemper eller dekke behov som oppstår som følge av utbyggingen, for eksempel krav om oppføring av støyskjerm før etablering av støyende virksomhet eller krav om etablering av nødvendig infrastruktur før utbygging av nye boligfelt.

Et rekkefølgekrav medfører i seg selv ingen stillingtaken til hvem som skal utføre og bekoste de aktuelle tiltak. I praksis vil likevel en utbygger som holdes tilbake av et rekkefølgekrav, kunne være interessert i å bidra til at de aktuelle tiltakene blir gjennomført. Et rekkefølgekrav kan derfor tenkes å bli brukt som et virkemiddel til å få finansiert tiltak som er ønskelige å få gjennomført sett fra det offentliges side, også i situasjoner hvor tiltaket ikke har en slik sammenheng med den aktuelle utbyggingen som nevnt ovenfor. En slik bruk av rekkefølgekrav vil være i klar strid med loven.

Om et rekkefølgekrav er saklig begrunnet i de formål loven skal ivareta, er noe som planmyndigheten må vurdere konkret for det enkelte krav i forbindelse med utarbeidelsen av vedkommende plan. Den nødvendige sammenheng mellom de ulike tiltakene som begrunner rekkefølgekravet må fremgå av planbeskrivelsen.

4 Forholdet til bestemmelsene om utbyggingsavtaler

Som nevnt ovenfor, vil ikke en rekkefølgebestemmelse som sådan ta stilling til hvem som skal utføre og bekoste det aktuelle tiltaket. Dette vil derimot kunne reguleres i utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven kapittel 17. Gitt at det har grunnlag i et vedtak fattet av kommunestyret, vil det kunne settes som vilkår for utbygging at det inngås en utbyggingsavtale hvor grunneier eller utbygger påtar seg å besørge eller helt eller delvis bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføring av planvedtak, jf. plan- og bygningsloven § 17-3 tredje ledd.

Etter plan- og bygningsloven § 3-1 tredje ledd skal arealplanleggingen bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for «gjennomføring», og heller ikke være «mer omfattende enn nødvendig.» Planleggingen skal med andre ord være realistisk med hensyn til både omfang og gjennomføring. For så vidt gjelder rekkefølgebestemmelser, er forutsetningen at de forhold som begrunner utsettelse av plangjennomføringen, faktisk og rettslig kan og vil bli gjennomført innen rimelig tid, slik at rekkefølgebestemmelsene ikke fungerer som et skjult utbyggingsforbud.¹ Dette medfører at dersom det fastsettes rekkefølgebestemmelser uten at det offentlig har til hensikt å gjennomføre og finansiere de aktuelle tiltak innen rimelig tid, må omfanget av rekkefølgekravene tilpasses adgangen til å oppstille vilkår om privat gjennomføring eller finansiering gjennom utbyggingsavtaler etter plan- og bygningsloven kapittel 17.

¹ Se Odd Jarl Pedersen mfl., Plan- og bygningsrett (3. utgave, 2018), del 1, side 266

Etter § 17-3 tredje ledd første punktum kan en utbyggingsavtale gå ut på at grunneier eller utbygger skal besørge eller bekoste tiltak som er «*nødvendige*» for gjennomføringen av planvedtak. Dette innebærer at tiltaket må ha saklig sammenheng med gjennomføringen av planen, noe som i forarbeidene til den tidligere bestemmelsen i plan- og bygningsloven av 1985 § 64 b er presisert dithen at utbyggingen må være «*den direkte foranledningen*» til behovet for tiltaket.² Dette er langt på vei sammenfallende med det kravet til sammenheng som gjelder for adgangen til å fastsette rekkefølgebestemmelser.

I tillegg til kravet om konkret sammenheng, er det i § 17-3 tredje ledd også oppstilt vilkår om forholdsmessighet. Dersom grunneier eller utbygger ved utbyggingsavtale skal besørge eller bekoste tiltak som er nødvendige for gjennomføringen av planvedtak, må tiltakene «*stå i rimelig forhold til utbyggingens art og omfang og kommunens bidrag til gjennomføringen av planen og forpliktelser etter avtalen.*» I tillegg må kostnadsbelastningen for grunneier eller utbygger «*stå i forhold til den belastning den aktuelle utbygging påfører kommunen*». Dette betyr at selv om det er tale om et lovlig fastsatt rekkefølgekrav, vil ikke det offentlige uten videre kunne kreve at grunneier eller utbygger i sin helhet besørger eller bekoster det aktuelle tiltaket.

Vilkårene om sammenheng og forholdsmessighet gjelder ved siden av hverandre og er kumulative i den forstand at begge vilkårene må være oppfylt. Dersom vilkåret om nødvendig sammenheng ikke er oppfylt, hjelper det ikke om for eksempel kommunale bidrag gir et større handlingsrom for hva som er forholdsmessig. I et slik tilfelle vil det uansett ikke være adgang til å inngå utbyggingsavtale. Lovteksten angir to selvstendige vilkår for hva en utbyggingsavtale kan inneholde.³

5 Konkret vurdering av de foreslåtte rekkefølgekravene for IKDP Forus

5.1 Høringsutkastet fra 2018

Av de plandokumenter som ble sendt på høring høsten 2018, fremgår det ikke at det er foretatt en konkret vurdering av sammenhengen mellom de enkelte rekkefølgekravene og de respektive utbyggingsområdene. Planbeskrivelsen gir heller ingen nærmere begrunnelse for koblingen mellom rekkefølgekrav og utbyggingsområder. I planbeskrivelsen side 75 er det tvert imot uttalt følgende:

«Tabeller er vist nedenfor med oversikt over rekkefølgetiltak for grønnstruktur, gange og sykkel og vannmiljø. Før andregangsbehandling av planen vil framgå tydelig begrunnelse for tilknytning mellom tiltak og utvikling av delområder/kjerneområder.»
(Vår understrekning)

Omfanget av rekkefølgekrav i planforslaget er betydelig, og temaet er derfor av sentral betydning for plangjennomføringen. Den mangelfulle begrunnelsen underbygger at kravet til konkret sammenheng

² Se Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 65-66

³ En uttalelse i Ot.prp. nr. 22 (2004-2005) s. 49 kan synes å trekke i motsatt retning, men gir ikke rettskildemessig grunnlag for å fravike det som klart fremgår av lovens ordlyd

ikke var tilstrekkelig utredet i høringsfasen. Dette må betraktes som en klar feil ved saksbehandlingen. Planbeskrivelsen skal foreligge ved offentlig ettersyn, jf. plan- og bygningsloven § 4-2 første ledd, og det er ikke adgang til å utsette nærmere begrunnelse for rekkefølgekravene til sluttbehandlingen av planforslaget.

I tillegg til manglende saksutredning og begrunnelse, er det flere forhold som gir grunn til å reise spørsmål om planforslaget er basert på en riktig rettslig forståelse av plan- og bygningsloven § 11-9 nr. 4.

Mange av rekkefølgekravene virker å være basert på hva kommunene anser som ønskelig ut fra en mer overordnet betraktning, uavhengig av den planlagte utbyggingen. Saksdokumentene indikerer dessuten at kommunene forstår bestemmelsen i § 11-9 nr. 4 slik at et rekkefølgekrav kan betraktes som en form for vederlag for verdiøkning. Vi viser her til konsekvensutredningen av 13. april 2018, hvor det på side 35 heter:

«Krav om rekkefølgetiltak og felles plan gir positiv konsekvens for gjennomføring. Opparbeidelse av nye kvaliteter vil innebære en kostnad for eiendomsutviklere og virksomheter som skal etablere seg i kjerneområdene. Kostnadene vil kunne oppveies av verdiøkning på eiendommene og at høyere utnyttingsgrad tillates i kjerneområdene.»⁴

Det forhold at en arealplan åpner for økt utnytting, er i seg selv ingen begrunnelse et rekkefølgekrav som ikke er nødvendig for å avhjelpe ulemper eller dekke behov som knytter seg til den aktuelle utbyggingen. Det vil i så fall bety at rekkefølgekrav blir brukt som et virkemiddel til å få finansiert tiltak som av andre grunner anses ønskelig. Dette er det ikke er adgang til etter loven, jf. punkt 3 ovenfor. Uten at det er av betydning for vår vurdering, forstår vi det for øvrig slik at det er delte oppfatninger med hensyn til spørsmålet om planforslaget reelt sett vil føre til en økt utnyttingsgrad i forhold til gjeldende reguleringssituasjon.

5.2 Rekkefølgenotatet og det nye utkastet til planbestemmelser fra desember 2018

5.2.1 Generelle bemerkninger

I det følgende vil vi se nærmere på de reviderte rekkefølgekrav som fremgår av Rekkefølgenotatet og det nye utkastet til planbestemmelser av 6. desember 2018. Selv om antall rekkefølgekrav er redusert sammenliknet med høringsutkastet fra 2018, og selv om tilordningen av rekkefølgekrav er søkt nærmere begrunnet, er det fortsatt flere forhold som det er grunn til å sette spørsmålstegn ved. Nedenfor vil vi komme med noen generelle bemerkninger til Rekkefølgenotatet og det utkastet til planbestemmelser som nå foreligger, før vi i punkt 5.2.2 flg. går mer konkret inn på de enkelte rekkefølgekrav som er foreslått å gjelde for delområde C og kjerneområde Koppholen.

⁴ Det samme fremgår på side 34 i konsekvensutredningen av 11. desember 2018

Rekkefølgenotatet tegner et bilde av at rekkefølgekravene langt på vei er basert på to overordnede hensyn. For det første viser notatet til nullvekstmålet for personbiltransport. Dette hensynet kan tilsi at man stiller ulike rekkefølgekrav for å hindre at videre utbygging av området fører til økt personbiltransport. Innhold og omfang av slike krav må bero på en konkret vurdering av den enkelte plan.

For det andre er notatet fokusert mot «stedskvaliteter». Dokumentet refererer blant annet til utenlandske undersøkelser som viser til «betalingsvillighet for bedre bymiljø og bytrær.» Samme sted kommer det også til uttrykk at nye grøntområder mv. gir en «økt attraktivitet» for virksomheter og ansatte. Det er her tale om tiltak som kommunene anser som ønskelige ut fra en mer overordnet betraktning, og hvor sammenhengen med den planlagte utbyggingen fremstår som mindre klar. Som nevnt ovenfor, er adgangen til å stille rekkefølgekrav for en utbygging begrenset til det som etter en konkret vurdering er nødvendig for avhjelpe ulemper eller dekke behov som oppstår som følge av utbyggingen. Et generelt ønske om høy kvalitet for å gjøre området mer attraktivt for brukerne, gir i seg selv ikke grunnlag for å oppstille rekkefølgekrav.

Det er også grunn til å bemerke planforslaget inneholder mange detaljerte rekkefølgekrav kombinert med en bestemmelse om at «fullstendig utforming» av rekkefølgekravene skal utstå til detaljregulering. Dette gir en klar indikasjon på at flere av rekkefølgekravene er mangelfullt utredet. Etter vårt syn bør rekkefølgekrav i en kommunedelplan primært være begrenset til mer *overordnede* infrastrukturtiltak og samfunnstjenester, for eksempel overordnede veier, ringveier og hovednett for sykkel. Selv om vi er på kommuneplannivået, skal rekkefølgebestemmelser være formulert på en klar og entydig måte. For flere av de detaljerte rekkefølgekravene som er foreslått, er ikke dette kravet oppfylt.

I tillegg kommer at det fremstår som høyst uklart om det kan legges til grunn at de tiltak som er foreslått som rekkefølgekrav, rettslig og faktisk kan og vil bli gjennomført innen rimelig tid. Slik vi forstår det, er det fremdeles ikke foretatt en samlet kostnadsberegning av rekkefølgekravene, og i Rekkefølgenotatet gis det uttrykk for at selv det relativt lange tidsperspektivet frem til 2040, neppe vil være tilstrekkelig for å realisere planen. Det er på denne bakgrunn mye som taler for at planen ikke ivaretar lovens krav til gjennomførbarhet, og under enhver omstendighet fremstår saksutredningen på dette punkt som mangelfull.

5.2.2 Forbindelser for kjørende, gående og syklende

I det nye utkastet til planbestemmelser er etablering av følgende forbindelser for kjørende, gående og syklende foreslått som rekkefølgekrav knyttet til delområde C og kjerneområde Koppholen:

Tiltak	Delområde	Kjerneområder
Nr.	Forbindelser for kjørende, gående og syklende (tiltak nr. 1-18)	
3	A, B	Kanalsletta og Koppholen
	Forbindelse for gående og syklende, nordlig del av «Høyspentparken» fra eksisterende forbindelse langs Næringsveien til eksisterende forbindelse i kryss med Fabrikkveien.	

6	Forbindelse i kjerneområdet Koppholen (Forusbeen til bussveien)		Koppholen
7	Gangforbindelse med grøntdrag gjennom Svanholmen-området til Löwenstrasse	C	
8	Forbindelse for gående og syklende fra Koppholen til Svanholmen	C	

Vi har følgende merknader til de ulike tiltakene:

Tiltak nr. 3 (T3)

I Rekkefølgenotatet heter det at T3 skal være «*del av gjennomgående hovedrute for sykkel og gange fra nord og sør som leder fram til kjerneområdene Koppholen og Kanalsletta.*» Rekkefølgekravet er derfor knyttet til de to nevnte kjerneområdene, i tillegg til delområde A og B. I Rekkefølgenotatet står det videre at opparbeiding av T3 skal skje «*i forbindelse med utviklingen av områdene nord for Koppholen og Kanalsletta.*» Forbindelsen skal være et «*nytt tilbud*», som vil gi «*god tilgjengelighet til de fleste delfeltene.*» Endelig er det påpekt at forbindelsen vil bli «*attraktiv*», fordi den ligger i et bredt grøntdrag. Rekkefølgenotatet gir ikke en konkret forklaring på hvorfor T3 også er tilordnet Koppholen. Samtidig er etableringen av T3 direkte relatert til utviklingen av områdene «*nord for Koppholen og Kanalsletta.*» Sammenhengen med særlig den sydlige delen av Koppholen, som er markant avgrenset av den nåværende Forusbeen, fremstår som relativt svak. Det som i dag er Forusbeen skal etter planen utgjøre en del av hovedveinettet for sykkel, som igjen er forbundet med blant annet sykkelstamveien langsetter E39. Om det foreligger et holdbart grunnlag for å stanse utbyggingen av «*Koppholen-syd*» i påvente av at T3, fremstår derfor som høyst tvilsomt.

Tiltak nr. 6 (T6)

Rekkefølgenotatet beskriver T6 som en «*intern forbindelse for gående og syklende i Koppholen kjerneområde*». Vi har ingen særskilte merknader til dette rekkefølgekravet, utover at det fremstår som et klart eksempel på noe som heller burde vært vurdert under en senere reguleringsplanprosess.

Tiltak nr. 7 (T7)

Ifølge Rekkefølgenotatet skal T7 bli «*et smalt grøntdrag inne i bebyggelsen med en ny hovedrute for gående.*» Hensikten med tiltaket er å «*tilby en gangforbindelse utenfor trafikkerte veier*», og forbindelsen blir «*en snarvei sørover til Löwenstrasse og nordover mot kjerneområdet Koppholen.*» Vi kan ikke se at den ønskede næringsutbyggingen gjør det påkrevd å etablere en snarvei for gående, som dessuten skal være et grøntdrag. I alle tilfeller fremstår det som noe tilfeldig at T7 er tilordnet hele delområde C. Påvirkningen fra de forskjellige næringsarealene vil avta etter hvert som man beveger seg nordover innenfor det aktuelle delområdet. For vår del er det blant annet vanskelig å se at utviklingen av Koppholen, som er behørig plassert i tilknytning til andre gang- og sykkelveier, i tilstrekkelig grad vil bidra til å skape et behov for etablering av T7.

Tiltak nr. 8 (T8)

Rekkefølgenotatet angir at T8 skal bli «*hovedrute for gående og syklende mellom Koppholen og Svanholmen.*» Samtidig er det presisert at forbindelsen får «*redusert lengde fordi grønnstruktur mellom Svanholmen og Vassbotnen utgår.*» Rekkefølgenotatet beskriver tiltaket som en ny forbindelse for gående og syklende, som skal bli etablert parallelt med utviklingene av delområde C.

Tiltaket skal avhjelpe det som i dag er en manglende forbindelse til Svanholmen. Mer konkret vil den nye forbindelse redusere nåværende omveier for gående og syklende. Ønsket om å redusere omveier for gående og syklende fremstår som et tvilsomt grunnlag for å fastsette rekkefølgekrav. Selv om T8 sikkert vil gjøre området med attraktivt, er det vanskeligere å se at tiltaket er påkrevd for å gjøre delområde C byggeklart. I alle tilfeller kan vi ikke se at det er gjort en konkret vurdering av selve tilordningsspørsmålet. Tilordningen til hele delområde C bærer preg av å være mer skjematisk.

5.2.3 Grønnstruktur og vannmiljø

I utkastet til planbestemmelser er etablering av følgende grønnstruktur og vannmiljø foreslått som rekkefølgekrav knyttet til delområde C og kjerneområde Koppholen:

Tiltak	Delområde	Kjerneområder
Nr. Grønnstruktur (tiltak nr. 19, 20, 21, 24, 25, 27, 28, 29, 30, 32, 34) Vannmiljø (tiltak nr. 20, 23, 24, 26)		
20 Sikre opparbeidelse/opparbeide «Koppholparken» inkludert nytt vannmiljø.		Koppholen
24 Sikre opparbeidelse/opparbeide grønnstruktur og nytt vannmiljø langs kanalen		Koppholen
25 Sikre opparbeidelse/opparbeide grønnstruktur i delområde, utenfor kjerneområdet ⁵	C	
26 Sikre opparbeidelse/opparbeide grønnstruktur og nytt vannmiljø langs kanalen		Koppholen
29 Sikre opparbeidelse/opparbeide Nordre del av «Høyspentparken»	A, B	Kanalsletta + Koppholen
34 Sikre opparbeidelse/opparbeide grønnstruktur «Kanalalleen»		Koppholen

Generelt

Når det gjelder grønnstruktur, bærer forslaget preg av at kommunene søker å ta i bruk virkemidler som ikke passer så godt på kommuneplannivået, hvor poenget er å angi hovedtrekkene i arealbruken. Forslaget til interkommunal plan fremstår langt på vei som en områderegulering. Rekkefølgenotatet angir som et utgangspunkt at det er verken mulig eller ønskelig å realisere et «*nytt bredt grøntdrag i tradisjonell forstand*». Like fullt er det foreslått relativt omfattende og detaljerte rekkefølgekrav for grønnstruktur. Flere av kravene går utover det som er naturlig å anse som overordnede tiltak. Et alternativ kan være at kommunene i stedet angir hensynssoner hvor det legges opp til at det i senere regulering skal fastsettes rekkefølgekrav for ulike typer infrastruktur, jf. plan- og bygningsloven § 11-8 tredje ledd bokstav b.⁶ I så fall vil man i den enkelte reguleringssak få et mer robust og sikkert grunnlag for å vurdere eventuelle rekkefølgekrav.

Tiltak nr. 20, 24 og 26 (T20, T24 og T26)

I Rekkefølgenotatet står det at T20, T24 og T26 vil gi «*ny grønnstruktur og vannmiljø tilknyttet område B og C og kjerneområde Koppholen.*» Ifølge notatet vil rekkefølgekravene gjøre at

⁵ Tekst med rød farge fremgår ikke av den tilsvarende bestemmelsen i Rekkefølgenotatet

⁶ Bestemmelsen er nærmere omtalt i Frode A. Innjord (red.), Plan- og bygningsloven med kommentarer (Gyldendal 2010), bind 1, side 248. Se også Vedlegg I B til kart- og planforskriften hvor det fremgår at slike soner blant annet kan omfatte områder hvor det er eller skal stilles rekkefølgekrav til teknisk infrastruktur, grønnstruktur og samfunnsservice.

Koppholen og området i nedslagsfeltet for bussveien kan bli utviklet med «*tett og urban bebyggelse.*» For å sikre både høy utnyttelse og god kvalitet, vil grønnstruktur i og gjennom kjerneområdet være en «*forutsetning.*» Vi kan ikke se at etableringen av T20, T24 og T26 er en nødvendig «*forutsetning*» for utviklingen av Koppholen. Tvert imot er det meget som taler for at planforslaget overestimerer behovet for grønnstruktur innenfor områder med næringsbebyggelse. Til illustrasjon er bestemmelsen i TEK § 5-6 om minste uteoppholdsareal for den enkelte byggetomt, primært rettet mot boliger, skoler og barnehager. Etter det vi kan bedømme, er den nevnte forutsetningen vel så mye et uttrykk for et overordnet ønske om å sikre «*stedskvaliteter*», blant annet i form av «*grønnstruktur*».⁷

I Rekkefølgenotatet står det også at grønnstruktur kan være et avbøtende for å «*skåne fotgjengere og syklistene fra støy og trafikkfarlige situasjoner i møte med godskjøretøy og industrivirksomhet.*» Vegetasjonsskjermer blir normalt etablert ved støyende eller skjemmede virksomheter, som en buffer mot for eksempel boligbebyggelse og idrettsanlegg. Slik vi ser det, gir ikke Rekkefølgenotatet et klart nok svar på hvorfor det i vår sak skal være behov for vegetasjonsskjermer i tillegg til selve gang- og sykkel forbindelsene. Behovet for skjerming av samferdselsanlegg innenfor næringsområdene fremstår uansett som mer perifert.

Tiltak nr. 25 (T25)

Rekkefølgenotatet gir en relativt kort omtale av T25: «*Kanalene på disse strekningene ligger utenfor kjerneområdene. Utgår som vannmiljø. Beholdes som grønnstruktur langs gang- og sykkelruter.*» Vi kan ikke se at det nevnte utgjør en holdbar begrunnelse for å opprettholde rekkefølgekravet.

Tiltak 29 og 34 (T29 og T34)

Slik vi oppfatter det, står T29 og T34 helt uten en konkret begrunnelse i Rekkefølgenotatet. Inntil videre legger vi derfor til grunn at kommunene ikke kan opprettholde disse to rekkefølgekravene. Vi viser for øvrig til merknadene for T3, som gjelder tilsvarende for T29.

5.2.4 Urban akse

I utkastet er etablering av følgende urbane akse foreslått som rekkefølgekrav knyttet til delområde C og kjerneområde Koppholen:

Tiltak		Delområde	Kjerneområde
Nr.	Urban akse (tiltak nr. 35-39)		
36	Urban akse innenfor Koppholen	C	Koppholen

Rekkefølgenotatet gir ingen begrunnelse for rekkefølgekravene om urbane akser. Planbeskrivelsen gir heller ikke særlig veiledning. Ifølge planbeskrivelsen side 40 skal det innenfor hvert enkelt kjerneområde være utpekt et «*sentralt sted*» som danner en «*urban akse*», og noen av disse stedene skal bli utviklet med «*service og nærhandel i tiliggende bebyggelse.*»⁸

⁷ Se Rekkefølgenotatet side 1-2

⁸ Se også planbeskrivelsen side 78

Vi kan ikke se at rekkefølgebestemmelsen for urbane akser lar seg forene med klarhetskravet under legalitetsprinsippet. Planbestemmelser skal være klare og entydige.⁹ T36 er ikke utformet på en forståelig måte. Bestemmelsen sier ikke noe om hva det innebærer å opparbeide en urban akse innenfor Koppholen, og den angir heller ikke hva som skal til for å oppfylle rekkefølgekravet. Av den grunn står vi også uten et holdbart grunnlag for å vurdere om rekkefølgekravet under noen omstendighet kan oppfylle for eksempel kravet til sammenheng.

⁹ Se Jan Gudmund Aanerud, Tolkning av reguleringsplaner, inntatt i Tidsskrift for eiendomsrett, nr. 2/2017, side 111 flg., punkt 2.4