



IKDP

Styret for IKDP Forus

Sånn skal det bli på Forus



Sola, 18. mars 2019

NOTAT - VURDERING AV ANFØRSLER I SKRIV FRA NÆRINGSFORENINGEN

Næringsforeningen i Stavanger sendte den 25.01.19 inn et skriftlig innspill til kommunedelplanen, vedlagt et notat fra advokatfirma Hjort til Seabrokers Group AS datert 22.01.19.

Styret for IKDP Forus har bedt rådmennene i de tre kommunene om en felles vurdering av innspillet fra Næringsforeningen, herunder en vurdering av de juridiske spørsmål som reises.

Når det gjelder nærmere vurdering av anførslene som spesifikt gjelder området Koppholen, så viser vi til presiseringer i oppdatert rekkefølgenotat.

1. Anførsler om manglende tilknytning mellom utbygging og rekkefølgetiltak

1.1 Plangivers lovforståelse, jf pbl §11-9 nr 4

Plangivers forståelse av bestemmelsen pbl §11-9 nr 4 fremgår av rekkefølgenotatets kapittel 2. Av notatet går det frem både at plangiver har oppfattet *at det gjelder et nødvendighetskrav*, og *hvordan* plangiver forstår dette kravet, med en henvisning til relevante lovforarbeider.

Vi kan ikke se at det er grunnlag for å si at *«saksdokumentene indikerer at kommunen forstår bestemmelsene i §11-9 nr 4 slik at rekkefølgekrav kan betraktes som en form for vederlag for verdiøkning»*. Grunnlaget for påstanden oppgis å være følgende avsnitt i konsekvensutredningen til planen s 35:

«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

Postadresse
Postboks 8001, 4068 Stavanger
Besøksadresse
Olav Kyrres gate 23

Telefon 04005
postmottak.kbu@stavanger.kommune.no
www.stavanger.kommune.no
Org.nr. NO 964 965 226

i kjerneområdene. Kostnadene vil kunne oppveies av verdiøkning på eiendommene og at høyere utnyttingsgrad tillates i kjerneområdene.»

Avsnittet er, som nevnt, fra konsekvensutredningen til kommunedelplanen jf pbl 4-2 (2), og den omhandler verken plangivers forståelse av pbl §11-9 nr 4 eller plangivers nærmere begrunnelse for de ulike rekkefølgetiltakene. Vurderingstema i avsnittet er en overordnet fremstilling av konsekvensene for plangjennomføringen av en påregnelig økning i kostnadene til nødvendige infrastrukturkostnader for private eiendomsutviklere. Plangiver sammenholder en påregnelig negativ konsekvens for plangjennomføringen («kostnadene») med en påregnelig positiv konsekvens («verdiøkning tomter») for denne. Verdiøkning på tomter innenfor planområdet har relevans for vurderingen av plangjennomføringen, fordi utsikter til økte leienivåer/tomtepriser kan bidra til å gjøre flere utbyggingsprosjekter innenfor planen økonomisk lønnsomme, med positive virkninger for gjennomføringstakten i den videre utbyggingen av område og hvilket realistisk utbyggingspotensiale som kan legges til grunn for vurderingen av planens gjennomførbarhet.

Oppsummeringsvis kan vi ikke se at det er grunnlag for å hevde at plangiver har lagt til grunn en uriktig forståelse av pbl §11-9 nr 4.

1.2 Plangivers vurdering av rekkefølgetiltakenes tilknytning til utbyggingen, herunder de hovedhensyn som begrunner utbyggingens behov for rekkefølgetiltakene

Rekkefølgenotatet gjør nærmere rede for *hvordan* utbyggingen påvirker de ulike planhensyn og dermed skaper behov for rekkefølgetiltakene.

Det går klart frem av plandokumentene at Stortingets vedtak om nullvekst i personbiltrafikken etter 2012 har vært en svært viktig premiss for kommunedelplanen, særlig hva angår nødvendige rekkefølgetiltak. Nullvekstmålet virker reelt sett som en *kapasitetsgrense* for videre vekst i personbiltrafikken. Med regionens største konsentrasjon av arbeidsplasser gir Forusområdet betydelige bidrag til den samlede personbiltrafikken i regionen. I utgangspunktet utfordrer således en videre vekst i utbyggingen av Forusområdet nullvekstmålet i betydelig grad. Skal det kunne legges til rette for videre vekst på Forus, må derfor arealplanene for området klare å bringe *virkningene* av videre vekst her, innenfor rammene av nullvekstmålet. Det er en krevende oppgave, og rekkefølgetiltakene er av plangiver vurdert som avgjørende for å oppnå dette. Vi kan ikke se at det er grunnlag for å rette innvendinger mot den vurderingen som er gjort i rekkefølgenotatet på dette punkt.

Det fremgår av bestemmelsen i pbl §11-9 nr 4 at planmyndighetene kan vedta rekkefølgebestemmelser «i nødvendig utstrekning». Denne formuleringen betyr i henhold til lovforarbeidene at det kan gis de bestemmelser som det er et «saklig begrunnet behov» for å vedta ut fra et «samfunnsmessig synspunkt», jf. Ot.prop nr 32. Vurderingen av nødvendighet etter pbl §11-9 nr 4 har visse fellestrekk med vurderingen av nødvendighet etter pbl §17-3. Bygningslovutvalget uttaler i forarbeidene NOU 2003:24 s 171 følgende om forståelsen av nødvendighetskravet i pbl §17-3:

«Kravet til at det grunneier eller utbygger påtar seg skal være en nødvendig følge av gjennomføringen av planen, innebærer et krav om at den aktuelle utbyggingen medfører et konkret behov for ytelsen. Tiltaket må være funksjonelt og planfaglig nødvendig. Som eksempel på funksjonelt nødvendig kan nevnes krav til bredere vei, fortau, gang- og sykkelsti, grendelekeplass,

vannledning, avløpsanlegg [...] Med planfaglig nødvendig menes at tiltaket etter en faglig vurdering er en forutsetning for at utbyggingsområdet skal ha tilfredstillende utforming, dvs. imøtekommer gjeldende krav til/prinsipper for forsvarlig planlegging – for eksempel i forhold til forurensning, støy, grøntområder, trafikkføring mv. [...]»

I begge tilfeller er det tale om vurderinger av utpreget planfaglig karakter. Visse krav til kvalitet må kunne sies å ligge i det at «*utbyggingsområdet skal ha tilfredstillende utforming*» og «*imøtekommer gjeldende krav til/prinsipper for forsvarlig planlegging*». Plangivers vurderinger på dette punkt er sammensatte og helhetlige vurdering som innebærer utøvelse av forvaltningseskjønn. Behovet for å ivareta krav til utbyggingen når det gjelder forurensning, støy, grøntområder og trafikkføring er eksplisitt nevnt i forarbeidene som eksempel på hensyn som kan begrunne at et rekkefølgetiltak er *nødvendig* for utbyggingen.

Det er i henvendelsen fra Næringsforeningen uttalt at «*et generelt ønske om høy kvalitet for å gjøre området mer attraktivt for brukerne, ikke i seg selv gir grunnlag for å oppstille rekkefølgekrav.*»

Vi mener imidlertid det fremgår tilstrekkelig klart av rekkefølgenotatet, at der hvor det er vurdert å være behov for høy kvalitet, så er *ikke* dette begrunnet i et generelt ønske fra plangiver, men har sin nærmere begrunnelse i behov som utbyggingene vurderes å skape.

Gjennomgående handler mye av begrunnelsen for rekkefølgetiltakene om at videre vekst innenfor dette området, er helt avhengig av at økning i persontrafikken til området kan tas ut gjennom en økning i bruk av kollektive transportmidler og gående og syklende.

Utvikling av infrastrukturen i et næringsområde som Forus, følger visse naturlige utviklingstrinn. På det utviklingstrinnet Forus er i dag, er tettheten middels og det er i begrenset utstrekning tilrettelagt for gående og syklende i området.

Manglende kapasitet for videre vekst i personbiltrafikken, gjør at fremtidige utbygginger har behov for mer effektive og bedre tilrettelagte («*attraktive*») løsninger for gående og syklende.

Samtidig som utbyggingene vil ha behov for bedre tilrettelagt løsninger for gående og syklende, vil økt utbygging av området *i utgangspunktet* ha som konsekvens at forholdene for nettopp gående og syklende *forverres*. Som det fremgår av rekkefølgenotatet, handler påvirkningen fra de fremtidige utbyggingene blant annet om økte *bygningvolumer*, med konsekvenser i form av reduserte arealer for opphold, reduserte sol- og lysforhold, vanskeligere vindforhold, nedbygging av privat grøntareal mm. Videre handler det om ulike former for negative påvirkninger som følge av *aktivitetsøkning* hos virksomhetene ved videre utbygging, som økt støy, støv, trafikktilførsel langs vei, i veikryss og i kryssende avkjørsler. Samlet sett bidrar disse påvirkningene fra utbyggingene til en redusert opplevelse av trafiksikkerhet og komfort for de gående og syklende som skal ta seg frem i området.

Hvilken *effekt* av rekkefølgetiltaket man kan legge til grunn for planleggingen av videre vekst, er ikke uavhengig av hvor *effektive* gang- og sykkelforbindelsene i området er og hvor godt *tilrettelagte* («*attraktive*») de er for slik ferdsel. Gitt utfordringene som forusområdet har med hensyn til nullvekstmålet, så skjerpes kravene til tilrettelegging for gående og syklende forholdsvis betydelig for at arealplanene skal klare å bringe veksten innenfor rammene av nullvekstmålet.

I forarbeidene NOU 2001:7 «Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven – planutvalgets første delutredning» er det det uttalt følgende: «*Stedskvalitet, estetikk, kulturminner og tilgang til rekreasjon og friluftsliv har fått økende betydning ved utforming av fysiske omgivelser de siste årene, ikke minst etter at lovens formålsparagraf ble endret i 1995 («sikre estetiske hensyn»). Det er et mål å skape tett og trivelige byer innenfor den bebygde sonen, med mer bymessig bebyggelse rundt kollektivakser og gjennom fornyelse av allerede utbygde områder. Samtidig vektlegges grøntstrukturer i tettstedene mer enn før. Bedre kvalitet i omgivelsene forutsetter mer miljøvennlige transportløsninger, variert bolig- og næringsutbygging, og en videre utvikling av naturlige møteplasser og servicetilbud i nærmiljøet. De grønne lungene må sikres og en må sørge for god tilgjengelighet både til kystsonen og marka.» Dette er fulgt opp med tilsvarende krav i senere stortingsmeldinger og statlige retningslinjer for samordnet bolig-areal- og transportplanlegging. Stedskvaliteter er således generelt et av flere relevante planhensyn som må ivaretas ved en utbygging, men det nærmere *innholdet* i dette kravet vil kunne variere betydelig fra område til område. Andre viktige planhensyn, er krav til ivaretagelse av vannmiljø og skjerpede myndighetskrav til utbyggingene når det gjelder håndtering av klimapåvirkninger. Her pekes det i rekkefølgenotatet blant annet på økt vanntilførsel, og følgelig økt sårbarhet ved flom, som følge av økt belastning fra overflatevann for såkalte «harde flater», som en viktig påvirkningsfaktor fra utbyggingene ved fortetting.*

Skal det åpnes for mer tettbygde områder med høy utnyttelsesgrad på tomtene, stiller det strengere krav til *arealeffektivitet* i planleggingen. Utbyggingen kan gi økt behov for ulike typer tiltak og infrastruktur, samtidig som det tettere utbyggingsmønsteret gir en reduksjon i de arealer som i utgangspunktet er disponibelt for å løse behov utbyggingene har utenfor bygningene. Et og samme rekkefølgetiltak kan derfor måtte utformes slik at det dekker *flere funksjoner* for utbyggingen innenfor samme areal, eller avbøter flere *ulike former for negativ påvirkning* fra veksten i utbyggingen. Det tette utbyggingsmønsteret og den høye tomteutnyttelsen, er derfor identifisert som viktige påvirkningsfaktorer fra utbyggingene på omgivelsene, og er vektlagt i begrunnelsen av behovet for flere av rekkefølgetiltakene.

Grøntområdene er et godt eksempel på tiltak som kan måtte utformes for å løse flere ulike behov som utbyggingen skaper. Når grøntområder plasseres i tilknytning til viktige forbindelser for gående og syklende, så har de samtidig en skjermende og kvalitetshevende funksjon for gang- og sykkelforbindelsene og bidrar til nullvekstmålet. Grøntområdene kompenserer samtidig for nedbygging av privat grøntareal og redusert tilgang på uteareal inne på tomtene, og gir nødvendig tilgang til lys og luft både for bebyggelsen og for dem som ferdes på bakkeplan. Grøntområdene er på den måten nødvendig for å balanse virkningene som fortetting og økte utbyggingsvolumer på tomtene har på omgivelsene, og skal på den måten sikre at utbygging skjer i henhold til prinsipper for forsvarlig planlegging. Plasseres grøntområdene i avrenningsområdet langs kanaler/bekker kan de bidra til å filtrere og fordrøye overflatevann og således redusere mengden forurensning/partikler fra veier og tomter som tilføres kanaler/bekker gjennom overflatevannet (vannmiljø/forurensning). Naturlig fordrøyning i form av grøntområder kan også være et viktig bidrag til nødvendig flomberedskap og forhindre at utbyggingsområdenes behov for dette må dekkes gjennom kostbare investeringer i økt kapasitet på ledningsnett for overvann for å håndtere «topper» i overvannsbelastningen (flomberedskap/klimahåndtering). Plasseres grøntområder i naturlige lavbrekks- og avrenningsområder for området kan de også utformes slik at de fungerer som flomveier. Å ta i bruk grøntområder vil gjerne være både mer effektivt og mindre kostbart for utbyggingene, enn å søke å løse samme behov utelukkende gjennom krav til sikring på byggene/tomtene.

2. Anførsler knyttet til saksbehandlingen

Det er fra Næringsforeningens side anført at kravet til sammenheng mellom utbyggingsområdet og rekkefølgetiltakene ikke var tilstrekkelig utredet da planen ble lagt ut til første gangs offentlig ettersyn i 2018. Det er vist til en uttalelse på planbeskrivelsens side 75 som grunnlag for påstanden:

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

Kommune(del)planer er overordnede plantyper som etter pbl §11-5 «skal angi hovedtrekkene i arealdisponering og rammer og betingelser for hvilke nye tiltak og ny arealbruk som kan settes i verk» (vår utheving).

I det planforslaget som opprinnelig ble sendt ut på høring, var tilknytningen mellom rekkefølgetiltakene og utbyggingene i utgangspunktet vurdert for *hele planområdet* sett under ett. Kommunedelplanen tok således i liten grad stilling til hvorvidt de innbyrdes behovene til utbyggingsområdets ulike *delområder og kjerneområder* kunne være noe forskjellige. For plantypen kommune(del)plan er det i utgangspunktet neppe et ubetinget krav at behovet til utbyggingsområdet differensieres for å hensynta mulige innbyrdes forskjeller mellom de ulike delområder og kjerneområder. Konsekvensen av å ikke ta bindende stilling til dette i kommunedelplanen vil være at spørsmålet overlates til reguleringsplanene å ta stilling til. Plangiver har i utgangspunktet et betydelig rom for skjønnsutøvelse når det gjelder hvilke spørsmål som det vurderes som hensiktsmessig å avklare på et kommuneplannivå (her interkommunalt), og hvilke som først avklares når områder tas til regulering basert på de *hovedtrekk, rammer og betingelser* som kommunedelplanen angir.

Generelt er gjerne detaljeringsnivået til planen av betydning for hvilket detaljeringsnivå som er hensiktsmessig for plangivers utredninger av for eksempel planens gjennomførbarhet og tilknytningen mellom rekkefølgetiltak og utbyggingsområdet. En tilknytningsvurdering tilsvarende kravene som gjelder for *den enkelte utbyggingsavtale* etter pbl §17-3, vil ofte ikke være gjennomførbart for en så overordnet plantype som en kommunedelplan.

Det er ikke bestridt at vedtatte arealplaner må være gjennomførbare. Spørsmålet er hvor omfattende kravene som stilles til plangivers utredning av planers gjennomførbarhet og tilknytningen av rekkefølgetiltak. Næringsforeningen synes å anføre at vurdering av planers gjennomførbarhet generelt forutsetter en tilknytningsvurdering på nivå med kravene til enkeltavtaler i pbl §17-3, før utleggelse til offentlig ettersyn. Dette med henvisning til kravet i pbl §4-2 (1) om at planbeskrivelsen må beskrive planens «*virkinger*». Slik vi vurderer det, vil det i så tilfelle være å strekke kravene i bestemmelsen i pbl §4-2 (1) langt.

Det må være klart at omfanget av rekkefølgekrav og rekkefølgekravenes forbudsvirkninger må beskrives i planbeskrivelsen som en del av planens *virkinger*. Rettslig sett er imidlertid ikke plikten for private til å bekoste hele eller deler av et rekkefølgetiltak en *virking av planen*, da planen ikke tar bindende stilling til spørsmålet om finansieringen av rekkefølgetiltakene. Planbeskrivelsen er ikke rettslig bindende og vil verken utvide eller innskrenke forbudsvirkningene til

rekkefølgetiltakene overfor private parter utover det som følger av de formelle bestemmelsene til planen.

Planvedtaket utløser heller ingen plikt for private til å dekke rekkefølgetiltak, da inngåelse av en utbyggingsavtale forutsetter at kommunestyret også først fatter et *forventningsvedtak* etter pbl §17-2, som har egne bestemmelser om saksbehandling og rett til medvirkning forut for forventningsvedtaket. Prosessen med å utrede grunnlaget for forventningsvedtak etter §17-2 og senere utbyggingsavtaler etter §17-3, vil ofte skje parallellt med reguleringsplan, noen ganger kan det også være aktuelt å starte utredningen parallellt med kommuneplanen. Vi vurderer at minimumskravene til gjennomførbarhetsutredningen i *planprosessen* styres av de alminnelige krav om en forsvarlig saksbehandling og må tilpasses plantypen. Slik vi vurderer det, kan ikke disse minimumskravene generelt forutsettes å samsvare med de vurderinger som skal gjøres av tilknytning for den enkelte utbyggingsavtale etter pbl §17-3.

Plangiver har for IKDP Forus valgt å gå noe dypere inn i vurderingen av behovene for kommunedelplanens delområder og kjerneområder enn det som kanskje er vanlig for plantypen. Det ble gitt et *varsel* om dette ved offentlig ettersyn, gjennom det ovennevnte siterte avsnitt på s 75 i planbeskrivelsen. Forusområdet har betydelige utfordringer med nullvekstmålet, næringsområdet er av stor betydning for regionen og det ligger plassert innenfor tre ulike kommuner. Formålet med de noe mer inngående vurderingene, var å gi et bedre grunnlag for det videre felles arbeide med plangjennomføring og gi noe tydeligere føringer for kommunenes videre arbeid med sine respektive detaljplaner innenfor planområdet.

I den grad disse vurderingene medfører behov for formell endring i planbestemmelsene for delområder/kjerneområder, så vil en ny høringsrunde ivareta krav til kontradiksjon. Endrer plangiver ikke rekkefølgebestemmelsene, så er som nevnt tomteeiernes/utbyggernes posisjon rettslig sett helt uendret mht rekkefølgebestemmelsenes forbudsvirkninger.

Når en ny høringsrunde først er avholdt, får spørsmålet om plangiver hadde adgang til å vurdere behovene til planområdet under ett, eller pliktet å utrede tilknytningen for det enkelte delområde, som en mindre aktuell problemstilling. Er det gjennomført ny høringsrunde kan dette spørsmålet uansett vanskelig få betydning for planvedtakets gyldighet, jf fvl §41.

.....
Arve Nyland
Kommunalsjef
Samfunnsutvikling

Sola kommune

.....
Leidulf Skjørestad
Direktør
Bymiljø og utbygging

Stavanger kommune

.....
Leif Aarthun Ims
Kommunaldirektør
Byutvikling og teknisk

Sandnes kommune

Dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.