

NOTAT:

Rekkefølgekrav – nødvendig som følge av utbyggingen i den konkrete detaljreguleringsplanen?

Detaljregulering for Del av Mjåtveitmarka gnr 22 bnr 85 m.fl, planID 125620150003 fikk etter innspill fra rådmannen, før offentlig høring, med seg følgende rekkefølgekrav fra KPA i bestemmelsene § 6.1 bokstav d):

«Før det kan gjevast bruksløyve for nye bueiningar skal fortau / bilfri gang- sykkelveg til næraste skule vera opparbeidd»

Dette rekkefølgekravet gjelder all ny (bolig)utbygging i kommunen, uten differensiering mellom prosjekters størrelse og beliggenhet.

Bestemmelsene har også en hel del andre rekkefølgebestemmelser i, og utenfor planområdet:

§ 6.1 Tiltak utanfor planområdet (§ 12-7 nr.10)

- a) Før det kan gjevast byggjeløyve, skal plan for handtering av overskotsmassar vera godkjent av aktuell vegmynde.
- b) Før det kan gjevast byggjeløyve for nye bueiningar, skal naudsynt kapasitet på skule og barnehage vera dokumentert.
- c) Før det kan gjevast bruksløyve for nye bueiningar, skal utbetring av kryss Rosslandsvegen/Tjørnavegen vera opparbeida eller sikra opparbeida.

§ 6.2 Tiltak innanfor planområdet (pbl § 12-7 nr.10)

- a) Før det kan gjevast byggjeløyve, må det føreligge ein avtale med Alver kommune om VA-anlegg med vassforsyning, overvatn, spillvasssystem og uttak for brannsløkking.
- b) Før det kan gjevast byggjeløyve, skal det leggjast ved godkjend rammeplan for anlegg/infrastruktur for vatn, avlaup og overvasshandtering. Planen skal dokumentere: tilstrekkeleg vassforsyning, avlaupsanlegget tilfredstillar krav til bortleiing/reinsing samt eventuelle tiltak for infiltrasjon, drenasjevatn og overvatn frå tak og tette flater
- c) Før det kan gjevast byggjeløyve, må det utarbeidast ein plan som skildrar aktuelle sikringstiltak for handtering av forureina avrenning/overvatn mot Mjåtveittjørna. (Kan inngå i VA-rammeplan)
- d) Før det kan gjevast byggjeløyve, skal detaljert plan for teknisk infrastruktur (gang/vegframføring og gatelys) vera godkjent. Prosjekteringsunderlaget, skal i tillegg til køyrevegen si plassering, horisontal- og vertikalplan visa fyllings- og skjeringsområde/murar.
- e) Før det kan gjevast byggjeløyve, skal det dokumenterast eventuelle behov for fartsdempande tiltak i planområdet.
- f) Før det kan gjevast byggjeløyve, skal det leggjast ved illustrasjonar som viser fjernverknad og tilpassing til terreng og landskap.

§ 6.3 Før det kan gjevast løyve til igangsetting for oppføring av nye bustader i BKS1-3 og BFS, må følgjande tiltak vera opparbeidd (pbl § 12-7 nr.10)

- a) Veg o_SKV med tilhøyrande fortau o_SGG1 skal vera utbetra i samsvar med regulerte breidder.
- b) veg, f_SV1 og snuhammar skal vera bygd.
- c) veg, f_SV2 skal vera bygd.
- d) Ny avkøyrsløp til gbnr. 22/93 skal vera bygd.
- e) Bygning som er merka med rivingssymbol skal vera fjerna, og leikeplass f_BLK skal vera ferdig planert.

- f) Renovasjonsanlegg f_BRE og o_SKVT4 skal vera opparbeida med asfaltert dekke.
- g) Støyfaglig utgreiing jf. § 3.7.

§ 6.4 Før det kan gjevast bruksløyve i BKS1-3 skal følgjande vera utført (pbl § 12-7 nr.10)

- a) Felles leikeplass f_BLK skal vera ferdigstilt som sandleikeplass med gjerde, leikeapparat og sitjegruppe.
- b) Felles gangveg f_SGG4 og f_SGG5 skal vera ferdigstilt.
- c) tilstrekkeleg vassforsyning, avlaupsanlegget tilfredstillar krav til bortleiing/reinsing samt eventuelle tiltak for infiltrasjon, drenasjevatn og overvatn frå tak og tette flater
- b) Før det kan gjevast byggjeløyve, må det utarbeidast ein plan som skildrar aktuelle sikringstiltak for handtering av forureina avrenning/overvatn mot Mjåtveittjørna. (Kan inngå i VA-rammeplan)
- c) Før det kan gjevast byggjeløyve, skal detaljert plan for teknisk infrastruktur (gang/vegframføring og gatelys) vera godkjent. Prosjekteringsunderlaget, skal i tillegg til køyrevegen si plassering, horisontal- og vertikalplan visa fyllings- og skjeringsområde/murar.
- d) Før det kan gjevast byggjeløyve, skal det dokumenterast eventuelle behov for fartsdempande tiltak i planområdet.
- e) Før det kan gjevast byggjeløyve, skal det leggjast ved illustrasjonar som viser fjernverknad og tilpassing til terreng og landskap.

§ 6.3 Før det kan gjevast løyve til igangsetting for oppføring av nye bustader i BKS1-3 og BFS, må følgjande tiltak vera opparbeidd (pbl § 12-7 nr.10)

- h) Veg o_SKV med tilhøyrande fortau o_SGG1 skal vera utbetra i samsvar med regulerte breidder.
- i) veg, f_SV1 og snuhammar skal vera bygd.
- j) veg, f_SV2 skal vera bygd.
- k) Ny avkøyrsløp til gbnr. 22/93 skal vera bygd.
- l) Bygning som er merka med ringingssymbol skal vera fjerna, og leikeplass f_BLK skal vera ferdig planert.
- m) Renovasjonsanlegg f_BRE og o_SKVT4 skal vera opparbeida med asfaltert dekke.
- n) Støyfaglig utgreiing jf. § 3.7.

§ 6.4 Før det kan gjevast bruksløyve i BKS1-3 skal følgjande vera utført (pbl § 12-7 nr.10)

- c) Felles leikeplass f_BLK skal vera ferdigstilt som sandleikeplass med gjerde, leikeapparat og sitjegruppe.
- d) Felles gangveg f_SGG4 og f_SGG5 skal vera ferdigstilt.
- e) Uteoppfallsareal med utandørs parkering og sykkelparkering skal vera ferdigstilt i samsvar med utomhusplan.
- f) Renovasjonsløyving f_BRE skal vera etablert.
- g) Tilkomst frå o_SKV til BFS.
- h) Fysisk hinder/steinblokker i o_SVG3 for trafikk mot fylkesvegen skal vera etablert.
- i) Veglys skal vera plassert i tråd med utomhusplan/teknisk plan.

Rettslig utgangspunkt

Plan- og bygningsloven § 12-7 slår fast at kommunen «i nødvendig utstrekning» kan gi bestemmelser til arealformål og hensynssoner om forskjellige forhold som er angitt i nr. 1–14. Etter nr. 10 kan det stilles krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og om at utbygging av et område ikke kan finne sted før visse

infrastrukturtiltak er «tilstrekkelig etablert». Dette betegnes rekkefølgekrav eller rekkefølgebestemmelser.

Av lovens ordlyd og forarbeider kan en lese at et rekkefølgekrav må være nødvendig for å sikre formålet med reguleringen. Bestemmelser kan kun pålegges i "nødvendig utstrekning". Det må være en saklig sammenheng mellom rekkefølgebestemmelsen og den bruk som skal sikres gjennom planen. Tiltaket som pålegges må normalt være påkrevd som en følge av utbyggingen.

I mai 2021 avsa Høyesterett dom i «Selvaag-saken» (HR-2021-953-A) som gjaldt gyldigheten av et rekkefølgekrav om opparbeidelse av en turvei i reguleringsplan, og som reiser særlig spørsmål om tolkningen av plan- og bygningsloven § 12-7 nr. 10. Retten uttalte blant annet følgende:

«Etter § 12-7 nr. 10 kan det altså i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om en «særskilt rekkefølge» for gjennomføring av tiltak, og det gis hjemmel for vedtak om at «utbygging av et område ikke kan finne sted» før nærmere bestemte infrastrukturtiltak er tilstrekkelig etablert. I dette siste ligger i realiteten en form for byggeforbud. Ordlyden kan på den bakgrunn tilsa at det bare kan treffes vedtak om rekkefølgetiltak i tilfeller hvor det er nødvendig å utsette utbyggingen – eventuelt bruken – til tiltaket er etablert. Tiltaket må med andre ord stå i en slik sammenheng med utbyggingen at det ikke kan vente til bebyggelsen er tatt i bruk[...].

Som jeg har vært inne på, skal planleggingen etter plan- og bygningsloven blant annet legge til rette for gode bomiljøer og gode oppvekst- og levekår, jf. § 3-1 første ledd bokstav e. Et overordnet formål med loven er dessuten etter § 1-1 å fremme en bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Ordlyden i § 12-7 nr. 10 kan ikke forstås slik at den hindrer rekkefølgebestemmelser som bidrar til å fremme slike formål.

Jeg ser det likevel slik at ordlyden tilsier at det bare kan stilles krav om rekkefølgetiltak for å dekke reelle behov som utløses eller forsterkes av utbyggingen. Behovet må oppstå eller forsterkes i en grad som berettiger et vedtak om at tiltakene utføres i en bestemt rekkefølge. Dette betyr ikke at utbyggingen i planområdet skal vurderes isolert. Ordlyden åpner for at den ses i sammenheng med bebyggelsen i området for øvrig, og det avgjørende synes å være hvilke tiltak som samlet sett anses nødvendige før også den nye bebyggelsen kan tas i bruk.»

Uforholdsmessig tyngende rekkefølgekrav

Det ligger til planmyndighetenes frie skjønn å vurdere om det skal stilles rekkefølgekrav og hvilke rekkefølgekrav som skal stilles. Kommunen står likevel ikke helt fritt i denne vurderingen. Kommunen må, som Høyesterett også påpeker, utøve sin myndighet på en saklig måte innenfor de rammene loven setter.

I denne saken blir rekkefølgekravet knyttet til opparbeiding av bilfri gang- og sykkelvei til nærmeste skole fra utbyggers side ansett som urimelig, og at kommunen derfor ikke har

utøvet sin myndighet på en saklig måte. Og det er fordi det i seg selv er urimelig å stille rekkefølgekrav knyttet til opparbeidelse av en gang- og sykkelveg. Det urimelige er at kravet som stilles i KPA, og som er videreført til denne planen, ikke blir differensiert eller konkret vurdert i den aktuelle plansaken for dette konkrete prosjektet, men har den samme ordlyden.

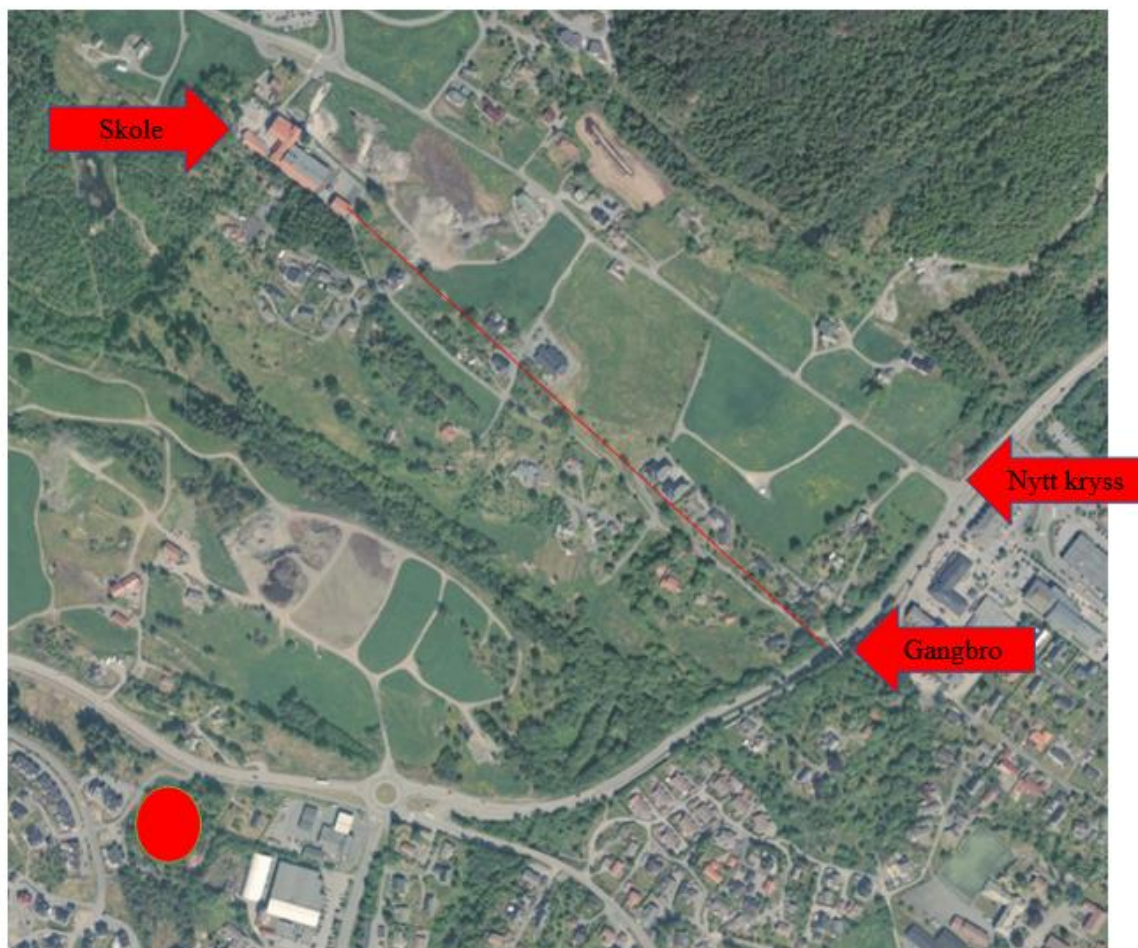
Det må være på det rene at dette prosjektet ikke utløser et behov for hele den nye GS-vegstrekingen, og at det ikke utgjør noen stor forskjell på det faktiske behovet for GS-veg samlet sett. Dette kommer man nærmere inn på nedenfor.

Når da opparbeidelse av hele den bilfrie gang- og sykkelveien frem til nærmeste skole blir tillagt dette prosjektet, blir det urimelig tyngende og hindrer gjennomførbarhet. Det blir i realiteten et byggeforbud. Kommunen kan vanskelig anføre at konsekvensen ved utbygging av inntil 19 enheter blir så stor at et reelt byggeforbud blir nødvendiggjort. Dette kunne på en smidig måte blitt unngått dersom kommunen hadde vært villige til å inngå en utbyggingsavtale. Et rekkefølgekrav som sier at bilfri gang- og sykkelvei frem til nærmeste skole skulle sikres opparbeidet, ville det være mulig å løse. Da kunne rimelighetskriteriet blitt tatt hensyn til i forhandlingene.

De øvrige rekkefølgekravene i planen har en naturlig sammenheng med de planlagte tiltakene i planområdet. Og selv om prosjektet ikke alene kan stå for finansieringen av krysset Rosslandsvegen/ Tjørnavegen, vil det være naturlig å bidra i form av et anleggsbidrag el. gjennom en utbyggingsavtale. De samlede kravene er likevel betydelige, og det må kommunen legge vekt på når de velger å pålegge enda et tyngende rekkefølgekrav.

I det følgende går vi nærmere inn på hvorfor denne planen i seg selv ikke nødvendiggjør opparbeidelse av hele strekingen med fortau/GS-vei til nærmeste skole.

Situasjonen vedrørende fortau og GS-vei ved planområdet er at det er opparbeidet fortau/GS-vei fra planområdet, langs Rosslandsvegen, FV564 og helt frem til kommunal vei Bustølvegen. Her går gangveien over FV 564 via en gangbro. Det er ikke fortau eller GS-vei langs Bustølvegen og frem til skolen. Hovedtilkomst med bil til skolen fremstår å være via Sagstadvegen, FV 5308, slik at trafikken i Bustølvegen er begrenset til boligene som ligger langs veien.



Planområdet er vist med rød sirkel. Rød linje viser strekning i luftlinje, hvor fortau mangler.

Det er vedtatt reguleringsplan for fv. 564 Frekhaugkrysset, inkl. utbedring av fv. 244 Sagstadvegen (planID 1256_20170003), hvor innkjørselen til Bustølvegen er. I plankartet er det tegnet inn fortau langs Bustølvegen, men opparbeidelse er ikke sikret med rekkefølgekrav.

Realisering av tiltaket «Utbetring av Sagstadvegen» inngår som tiltak i Miljøløftets portefølje. Det skal etableres ny, trafiksikker infrastruktur med oppgradert veg, ny gang- og sykkelveg / fortau og ny bussholdeplass på strekningen mellom rundkjøringen ved Frekhaug senter med sin kollektivsentral og Sagstad skule, inkludert det store idrettsanlegget på Sagstad.

Hovedformålet er å etablere et trafiksikkert tilbud for gående og syklende på strekningen, og å bedre forholdene for kollektivreisende.

Tiltaket er forankret og prioritert i Handlingsprogram for Miljøløftet for 2022-2025, og skal finansieres med statlige midler med følgende forutsetning: «Tilskuddet fra Staten forutsetter at forberedende arbeider som grunnerverv og prosjektering er finansiert av andre midler».

For å løse utfordringene knyttet til finansiering av forberedende arbeider har en rekke utbyggere i området gått sammen om en finansieringsavtale med Vestland Fylkeskommune (VLFK) for å få opphevet «byggeforbudet» som rekkefølgekravet i KPA utgjør, og få en fortgang i prosessen med den faktiske opparbeidelsen av den nødvendige infrastrukturen. Det er ellers usikkert når gang- og sykkelveien blir

bygget. Utgiftene til å dekke prosjekteringsutgifter for VLFK kommer da på toppen av øvrige rekkefølgekrav.

Oppsummering:

- Summen av rekkefølgekravene i planen er tyngende, selv uten krav om fortau/GS-veg til skolen
- Det er ikke prosjektet som utløser behovet for fortau/GS-veg til skolen
- Det er et eksisterende fortau/GS-vei ved prosjektet, og langs Rosslandsvegen FV564, til Frekhaug sentrum og via gangbro til Bustølvegen med begrenset trafikk.
- Reguleringsplan for utbedring av Sagstadvegen mv. er vedtatt, og man har i stor grad fått finansiering til gjennomføring av planen. Det er dermed tilstrekkelig sikkerhet for at det vil komme fortau langs Sagstadvegen og frem til skolen. Rekkefølgekravet vil da være oppfylt.
- Utbygger har ytterligere sikret fremdrift for gangveien ved å bidra til prosjekteringskostnadene.

På bakgrunn av det ovennevnte anføres det fra utbyggers side at rekkefølgekravet om opparbeidelse av fortau/GS-vei frem til skolen må bortfalle og dermed tas ut av planen. Kommunen har tilstrekkelig sikkerhet for at fortau/GS-veg blir opparbeidet og det er urimelig å forsinke gjennomføring av denne planen etter vedtakelse for å vente på at vegprosjektet er gjennomført.

Med vennlig hilsen

Marte F. Saanum
Jurist

Opus Bergen AS