

Allmennhetens tilgang til regulerte områder i byer og tettsteder

En utredning av forekomst, virkninger og juridisk grunnlag

Utarbeidet for Kommunal- og moderniseringsdepartementet, mars 2021

Om Oslo Economics

Oslo Economics utreder økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, myndigheter og organisasjoner. Våre analyser kan være et beslutningsgrunnlag for myndighetene, et informasjonsgrunnlag i rettslige prosesser, eller et grunnlag for interesseorganisasjoner som ønsker å påvirke sine rammebetingelser. Vi forstår problemstillingene som oppstår i skjæringspunktet mellom marked og politikk.

Oslo Economics er et samfunnsøkonomisk rådgivningsmiljø med erfarne konsulenter med bakgrunn fra offentlig forvaltning og ulike forsknings- og analysemiljøer. Vi tilbyr innsikt og analyse basert på bransjeerfaring, sterk fagkompetanse og et omfattende nettverk av samarbeidspartnere.

Om Fredrik Holth og Nikolai Winge

Fredrik Holth er dosent i juridiske fag ved NMBU. Han har tidligere arbeid som advokat i offentlig og privat sektor, med blant annet plan- og bygningsrett og fast eiendoms rettsforhold som sentrale arbeidsområder.

Nikolai K. Winge er seniorrådgiver hos Sivilombudsmannen, og har tidligere arbeidet som førsteamanuensis ved UiO. Han har særlig erfaring innen forvaltningsrett, eiendomsrett, plan- og bygningsrett og miljørett.

Både Holth og Winge har ekspertkompetanse på plan- og bygningsrett. De besitter oppdatert fagkunnskap fra forskning, undervisning og tidligere arbeidserfaring på området, og har sammen skrevet boken «plan- og bygningsrett, Kort forklart» (2017).

Allmennhetens tilgang til regulerte områder i byer og tettsteder/nummer 2020-21

© Oslo Economics, 25. mars 2021

Kontaktperson:

Asbjørn Englund / Partner

aen@osloeconomics.no, Tlf. 913 18 802

Foto/illustrasjon: Getty Images (iStockphoto.com)

Innhold

Sammendrag og konklusjoner	4
1. Om oppdraget	6
1.1 Bakgrunn og mandat	6
1.2 Metode og informasjonskilder	6
1.3 Rapportens innhold	7
2. Omfang og konkrete eksempler	8
2.1 Funn fra spørreundersøkelse	8
2.2 Casestudier: eksempler på områder der allmennheten er sikret tilgang	10
3. Fordeler og ulemper ved bruk av erklæringer for å sikre allmenheten tilgang	23
3.1 Virkninger for ulike aktører og interessenter	23
3.2 Drøfting; er virkningene samlet sett gode eller dårlige?	25
4. Juridisk vurdering	26
4.2 Reguleringsplaner som styringsverktøy for å sikre allmenheten tilgang	27
4.3 Tinglyste erklæringer som styringsmiddel for å sikre allmenhetens tilgang	34
4.4 Utbyggingsavtaler	37
4.5 Oppsummering og forslag til lovendring	37
5. Samlet vurdering	39

Sammendrag og konklusjoner

Kommuner ønsker at allmennheten skal ha tilgang til ulike områder i kommunen, for å sikre innbyggerne tilgang til attraktive områder for rekreasjon og opplevelser. Slik tilgang sikres i dag i noen tilfeller ved bruk av avtaleklausuler (gjerne i forbindelse med utbyggingsavtaler) og tinglyste erklæringer på eiendommene det gjelder.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet arbeider med å forbedre og effektivisere planprosessene og forenkle regelverket ved gjennomføring av områdeutvikling i form av fortetting og transformasjon i byer og tettsteder. Som et ledd i dette arbeidet har departementet ønsket å få belyst fordeler og ulemper ved bruk av avtaleklausuler framfor regulering til offentlig formål etter plan- og bygningsloven for å ivareta allmenhetens interesser i det offentlig rom. Denne rapporten, utarbeidet av Oslo Economics i samarbeid med juristene Fredrik Holth og Nikolai Winge, omhandler tre forhold ved bruken av avtaleklausuler og tinglyste erklæringer: først kartlegger vi omfanget av denne praksisen, deretter identifiserer vi fordeler og ulemper ved praksisen, før vi til slutt diskuterer det juridiske grunnlaget og juridiske utfordringer knyttet til praksisen.

Arbeidet med utredningen har foregått i perioden desember 2020 - mars 2021, og rapporten baserer seg på dokumentstudier, intervjuer med kommuner og andre relevante aktører og spørreundersøkelse rettet mot store norske kommuner.

Bruk av tinglyste erklæringer for å sikre allmenhetens tilgang ser ut til å være en praksis som ikke er svært utbredt, men som i noen grad benyttes i enkelte kommuner, og da blant annet i forbindelse med transformasjons- og fortettingsprosjekter. Vår kartlegging viser at noe under halvparten av de store kommunene anvender slike verktøy for å sikre allmennhetens tilgang.

Etter vårt syn er det en rekke prinsipielle utfordringer med denne praksisen. For det første er det uavklart hvorvidt det er behov for avtaleklausuler og tinglyste erklæringer, eller om allmennhetens tilgang sikres gjennom reguleringsformålet i seg selv. For det andre er det uavklart om kommunen kan stille krav om slike avtaleklausuler og tinglyste erklæringer i forbindelse med en reguleringsprosess, og for det tredje er det ikke nødvendigvis entydig definert hva allmennhetens tilgang til et område innebærer av rettigheter og forpliktelser.

Vår dialog med ulike kommuner tilsier at det er store forskjeller i praksis, og mye usikkerhet rundt både hva som er mulige reguleringsformer og hva som gir de beste resultatene totalt sett.

I praksis synes det likevel som om sikring av allmennhetens tilgang ved hjelp av avtaleklausuler og tinglyste erklæringer fungerer godt. I mange tilfeller fremheves dette som en vinn-vinn-situasjon, der grunneier kan få beholde råderetten over eiendommen, og opparbeide denne etter eget ambisjonsnivå, mens kommunen slipper kostnader til forvaltning og drift. Demokratiske prinsipper er ivaretatt gjennom kunngjøring av utbyggingsavtaler og omtale av reguleringen i politiske fremlegg. For allmennheten er det ikke viktig hva som er det rettslige grunnlaget for at de har tilgang til et område, men det faktum at de har tilgang, og ikke blir hindret i sin bruk av området. Så lenge det er godt definert gjennom avtaleklausul eller erklæring hva allmenhetens tilgang innebærer, er det ikke grunn til at allmennhetens rettighet skal være dårligere med en slik regulering enn ved regulering til offentlig formål.

Det kan likevel være slik at noen private grunneiere som har inngått avtaler om allmennhetens tilgang, tolker dette mer snevert enn hva en offentlig eier ville ha gjort. I så fall vil det kunne gå utover allmennhetens bruk og nytte av områdene. Dette kan for eksempel være tilfelle når det gjelder adgang til politiske markeringer.

I noen få tilfeller har det oppstått konflikter i områder der allmenhetens tilgang er fastsatt gjennom avtaleklausuler og tinglyste erklæringer. To eksempler på dette er Tjuvholmen i Oslo og Rolfsbukta i Bærum. Etter vårt syn er det ikke reguleringsformen som er årsak til disse konfliktene. Konfliktene oppstår fordi ett område skal tjene flere formål; det er i praksis både uteoppholdsområde for beboere og friområde for allmenheten. Når ulike formål skal dekkes innenfor ett område, vil det kunne oppstå konflikter, uavhengig av hvordan dette er regulert. Dersom slike konflikter skal unngås, må det derfor tas et valg om hva området skal brukes til; skal det være uteoppholdsområde for beboerne, og dermed ikke tilgjengelig for allmennheten, eller skal det være friområde for allmennheten? Dersom det siste er tilfellet, vil det måtte påvirke hvor mye som kan bygges i tilknytning til området, og disse byggenes tilgang på andre områder som kan tjene som uteoppholdsareal.

Vi anbefaler at det gjøres et arbeid for å klargjøre plan- og bygningsloven samt veileder for reguleringsplaner, med den hensikt å tydeliggjøre hvilke muligheter kommunene har for å sikre allmennhetens tilgang til områder. Det vil da blant annet være ønskelig å tydeliggjøre hvilke reguleringsformål som i seg selv innebærer at allmennheten har tilgang, og i hvilken grad bestemmelser kan benyttes for å gi allmennheten tilgang eller begrense allmennhetens tilgang. Som et ledd i dette foreslår vi en endring av pbl. § 12-5 nr. 3 slik at formålet også skal være anvendbart for areal som ikke er vegetasjonspreget. En slik presisering kan gi kommunene de verktøy som de i dag synes å mangle, og bidra til at allmennhetens tilgang i større grad sikres gjennom planprosesser, fremfor forhandlinger med den enkelte utbygger.

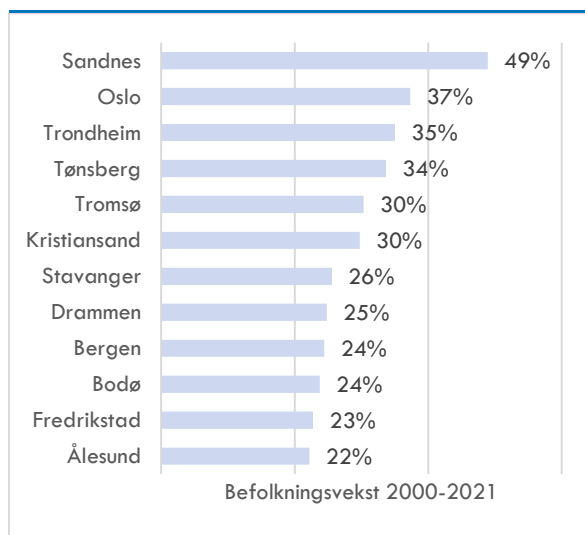
1. Om oppdraget

Det kan være krevende å planlegge utformingen av transformasjons- og fortettingsområder på en måte som sikrer at en rekke ulike interessenter kan benytte områdene på en god måte. Kommunal- og moderniseringsdepartementet har ønsket en utredning av bruk av tinglyste erklæringer og avtaleklausuler for å sikre allmennhetens tilgang i slike områder. Oslo Economics har sammen med Fredrik Holth og Nikolai Winge undersøkt omfanget av slik praksis, virkningene som følger praksisen, og det juridiske grunnlaget.

1.1 Bakgrunn og mandat

Mange byer og tettsteder i Norge er i rask vekst. I perioden mellom 2000-2015 var Oslo en av Europas raskest voksende hovedsteder, med over 30 prosent økning i innbyggertallet. Innbyggertallet i Oslo er forventet å vokse markant også frem mot 2050.¹ Flere andre av de største byene opplever lignende vekst.

Figur 1-1 Befolkningsvekst i utvalgte byer, 2000-2021



Kilde: SSB tabell 06913

Som følge av en vedvarende sentraliserings- og urbaniseringstrend synes det å ha vært en utvikling i retning av et større konfliktnivå mellom allmennhetens interesser i bruken av det offentlige rom og beboerinteresser i samme område de siste årene. Dette gjenspeiles blant annet i antall medieoppslag

som omhandler konflikter mellom beboergrupper og allmennheten i det offentlige rom.

Kommuner har flere verktøy for å sikre allmennhetens tilgang til et område, uavhengig av om området er i privat eller offentlig eie. Valg av reguleringsform kan ha betydning for balansen mellom ulike hensyn i planområdet og potensialet for konflikt.

Denne rapporten handler om ulike problemstillinger som oppstår ved områdetransformasjon hvor kommunene fastsetter rammene for allmennhetens bruk av planområdet gjennom avtale med grunneier. Konkret ser vi på bruk av avtaleklausuler i utbyggingsavtaler og bruk av tinglyste erklæringer for å sikre allmennhetens tilgang til området. Vårt mandat fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet omfatter følgende oppgaver:

- Kartlegge omfanget og bruken av tinglyste erklæringer/avtaleklausuler som har til hensikt å sikre allmennhetens rettigheter i planområdet
- Kartlegge de vanligste årsakene til konflikter i slike områder
- Gjøre rede for fordeler og ulemper for kommunen, grunneiere og allmennheten ved bruken av tinglyste erklæringer/avtaleklausuler fremfor å regulere med sikte på offentlig eierskap til arealene
- Gjøre rede for det juridiske grunnlaget tinglyste erklæringer/avtaleklausuler som verktøy for å sikre allmennhetens tilgang

1.2 Metode og informasjonskilder

Oppdraget er gjennomført ved en kombinasjon av empiriske studier av praksis og en vurdering av det rettslige grunnlaget for hvordan allmennheten kan sikres tilgang i planområdet. Den empiriske delen av oppdraget er basert på tre informasjonskilder – spørreundersøkelse, dokumentstudier og dybdeintervjuer.

1.2.1 Spørreundersøkelse

For å kartlegge bruken av tinglyste erklæringer/-avtaleklausuler har vi gjennomført en digital spørreundersøkelse rettet mot planansvarlige i kommuner med over 20 000 innbyggere. Formålet med undersøkelsen var å få et overordnet inntrykk av i hvilken utstrekning kommunene benytter seg av tinglyste erklæringer eller avtaleklausuler og eventuelt kommunenes erfaring med dette. Undersøkelsen var enkelt utformet med den hensikt at det ikke skulle ta lang tid å besvare den. Dette ble gjort for å senke

¹ SSB - <https://www.ssb.no/kommunefakta/oslo>

terskelen for å delta i undersøkelsen, som ofte er en utfordring med denne type undersøkelser. Samtidig åpnet vi i undersøkelsen opp for at kommuner som ønsket å utdype mer kunne gjøre dette i fritekst. Flere kommuner benyttet denne muligheten og ga oss utdypende innspill om egen praksis og erfaringer med denne. Enkelte innspill ble også fulgt opp videre over telefon og/eller epost.

Undersøkelsen ble gjennomført i tidsrommet medio desember 2020 til medio januar 2021. Av totalt 62 kommuner innenfor målgruppen, har 31 kommuner besvart undersøkelsen². Det gir en responsrate på 50 prosent, som er forholdsvis bra for denne type undersøkelser. Det er god spredning i størrelsen på kommunene som har respondert, men med en overvekt av de største kommunene. Blant de 15 største kommunene i landet (med over ca. 60 000 innbyggere), har 11 besvart undersøkelsen. Blant de 15 minste kommunene i utvalget (med ca. 20 000-25 000 innbyggere), har kun 6 besvart undersøkelsen.

I undersøkelser som denne er det alltid en risiko for såkalt selvsleksjon. Med det menes at det er en systematisk forskjell mellom de som velger å besvare undersøkelsen og de som lar være. I denne undersøkelsen kan det eksempelvis være at de som besvarer undersøkelsen i større grad opplever tematikken som aktuell for sin kommune, eller at de i større grad benytter, eller har vurdert å benytte seg av tinglyste erklæringer for å sikre allmennhetens tilgang i planområder. En slik effekt kan ikke påvises, men dersom den finnes kan den medføre at undersøkelsen gir et bilde som ikke er representativt for utvalget som helhet. Det at respondentene av vår undersøkelse har en liten overvekt mot de største kommunene, kan således indikere at tematikken er mer aktuell for store kommuner enn små. Overvekten kan også være et resultat av mer målrettet oppfølging fra vår side for å sikre at nettopp disse besvarte undersøkelsen.³

1.2.2 Dokumentstudier

Vi har gjennomført dokumentstudier av tinglyste erklæringer, reguleringsvedtak og tilhørende offentlig tilgjengelig saksdokumentasjon i transformasjonsområder i mange av landets største kommuner. Søk etter og innhenting av denne informasjonen er gjort manuelt basert på innspill fra intervjuobjekter og i kjente transformasjonsområder. Vi har også gjennomgått nyhetsartikler, debattinnlegg, offentlige brev ol. for å få innblikk i typiske kilder til konflikt fra beboeres ståsted.

² Oslo kommune har ikke besvart undersøkelsen digitalt, men gitt svarene gjennom intervjuer. Disse svarene har vi deretter innarbeidet i resultatene fra spørreundersøkelsen

³ Mot slutten av undersøkelsesperioden tok vi telefonisk kontakt med noen av de aller største kommunene for å sikre

1.2.3 Dybdeintervjuer

Vi har gjennomført dybdeintervjuer med fire kommuner der vi har gått dypere inn i problemstillinger knyttet til utvalgte saker og områder. For flere av disse områdene har vi også intervjuet grunneiere, områdeforvaltere og beboerinteresser. Vi har også intervjuet andre aktører med relevante innspill til prosjektet. Vi har vært i dialog med representanter for følgende aktører:

- Oslo kommune Eiendoms- og byfornyelsestaten
- Oslo kommune Plan- og bygningsetaten
- Oslo kommune Byrådsavdeling for byutvikling
- Bergen kommune Bymiljøetaten
- Ålesund kommune Plan- og bygningsetaten
- Bærum kommune Plan- og bygningsetaten
- Thon Eiendom
- Aspelin Ramm
- Avantor
- Selvaag bolig
- Rolfsbukta huseierforening
- Gro Sandkjær Hanssen, Forsker I ved OsloMet

1.2.4 Juridisk utredning

Vi har foretatt en juridisk utredning om kommunenes muligheter til å sikre allmennhetens tilgang til areal i byer og tettsteder. Utredningen gjør rede for og vurderer forskjellige styringsverktøy, herunder behandles bruk av planer og planbestemmelser og tinglyste erklæringer. Utredningen tar også for seg de problemstillingene som oppstår ved kombinasjon av disse styringsverktøyene.

1.3 Rapportens innhold

I kapittel 2 presenteres funn fra våre empiriske studier. Dette omfatter både funn fra spørreundersøkelse, dokumentstudier og dybdeintervjuer. I kapittel 3 drøfter vi fordeler og ulemper ved bruk av avtaleklausuler og tinglyste erklæringer som verktøy for å sikre allmennhetens tilgang i planområdet, for ulike aktører. Kapittel 4 er en juridisk utredning om kommunenes muligheter til å sikre allmennhetens tilgang til areal i byer og tettsteder. I kapittel 5 vil vi, basert på funn fra våre empiriske studier og juridisk utredning, foreta en samlet vurdering av de problemstillingene oppdraget reiser.

at flest mulig av disse besvarte undersøkelsen. Vi var ikke like aktive i oppfølging av kommuner med lavere innbyggertall.

2. Omfang og konkrete eksempler

Vi har identifisert en rekke eksempler der allmennheten er gitt tilgang til areal ved hjelp av avtaleklausuler og tinglyste erklæringer. Praksisen synes å være mest vanlig i Oslo og Oslo-området, men spørreundersøkelsen vi har gjennomført viser at drøyt fire av ti av de store kommunene har benyttet slike virkemidler de siste fem år.

Gjennom spørreundersøkelse, intervjuer og omfattende søk i eiendomsinformasjon og reguleringsplaner, har vi kartlagt kommunenes bruk av tinglyste erklæringer og andre virkemidler for å sikre allmennhetens tilgang i planområdet. I dette kapittelet vil vi gjennomgå funn fra empiriske studier gjort i forbindelse med prosjektet. Disse er knyttet til ulike måter å sikre allmennhetens tilgang til et område.

Overordnet ser vi at det kommunene praktiserer flere ulike måter for å sikre allmennhetens tilgang til et område:

- Regulering som grønnstruktur, torg eller lignende, uten spesifisering av allmennhetens tilgang i bestemmelser, utbyggingsavtale eller tinglyst erklæring
 - Eiendommen eies av kommunen
 - Eiendommen eies av annen eier
- Regulering som grønnstruktur, torg eller lignende, der private eier eiendommen, med reguleringsbestemmelse som fastsetter tilgang for allmennheten
 - I tillegg bestemmelse om allmennhetens tilgang i utbyggingsavtale eller annen type avtale med utbygger/grunneier
 - I tillegg tinglyst erklæring om allmennhetens tilgang som heftelse på eiendommen
- Regulering som fellesområde (del av område til bygningsformål) med reguleringsbestemmelse som fastsetter tilgang for allmennheten
 - I tillegg bestemmelse om allmennhetens tilgang i utbyggingsavtale eller annen type avtale med utbygger/grunneier
 - I tillegg tinglyst erklæring om allmennhetens tilgang som heftelse på eiendommen

Det synes som om regulering til offentlig formål kombinert med offentlig eierskap er mest vanlig, men det er likevel en rekke eksempler på regulering gjennom andre metoder. I disse tilfellene varierer det om reguleringsbestemmelsene er alene om å sikre allmennhetens tilgang, eller om det også eksisterer avtaler i kombinasjon med tinglyste erklæringer.

Det er disse siste tilfellene som er i fokus i vår undersøkelse. I vår kartlegging har vi erfart at det er usikkerhet om hvilket handlingsrom og hvilke lovlige verktøy kommunene har i for å sikre allmennhetens tilgang. Vi vil derfor også gjennomgå noen situasjoner der allmennhetens tilgang i planområdet sikres gjennom andre mekanismer enn avtaler og erklæringer.

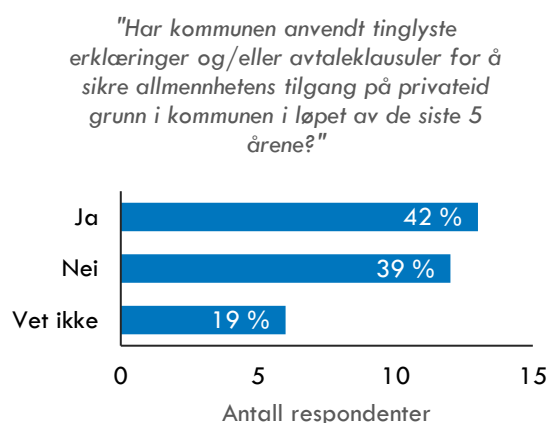
2.1 Funn fra spørreundersøkelse

Spørreundersøkelsen har hatt til formål å gi et overordnet inntrykk av i hvilken utstrekning kommunene benytter seg av tinglyste erklæringer eller avtaleklausuler og eventuelt deres erfaringer med dette. Undersøkelsen er distribuert til planansvarlige innenfor alle landets kommuner med over 20 000 innbyggere. Av totalt 62 kommuner innenfor målgruppen, har 31 kommuner besvart undersøkelsen.

2.1.1 Omfang og erfaringer

Kommunene som har besvart undersøkelsen deler seg i to omtrent like store grupper på om de benytter tinglyste erklæringer/avtaleklausuler for å sikre allmennhetens tilgang i planområder eller ikke. 13 av 31 respondenter svarer at brukt slike avtaler, mens 12 svarer at de ikke har det. Seks kommuner svarer at de er usikre, men blant disse bidrar to kommuner med erfaringer og eksempler senere i undersøkelsen. Det kan indikere at de benytter erklæringer eller avtaleklausuler i en eller annen form likevel.

Figur 2-1 Bruk av tinglyste erklæringer/avtaleklausuler (n=31)

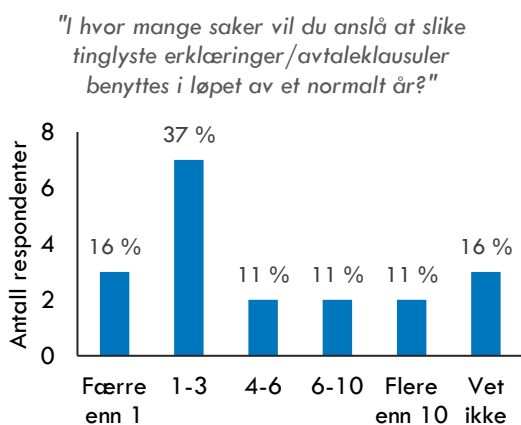


Illustrasjon: Oslo Economics

Blant de 19 kommunene som svarer «ja» eller «vet ikke» på overnevnte spørsmål, oppgir de fleste at tinglyste erklæringer/avtaler benyttes i et fåtall reguleringsaker per år. Over halvparten oppgir at

det benyttes i under 3 saker årlig, mens en tredjedel oppgir at det benyttes oftere. Resten er usikre.⁴ Respondentenes fordeling på spørsmål om antall saker fremkommer av Figur 2-2.

Figur 2-2 Antall tinglyste erklæringer/avtaleklausuler kommunene bruker årlig (n=19)



Kilde: Oslo Economics

Kommunene i undersøkelsen oppgir at det er om lag 80 tilfeller årlig der det brukes tinglyste erklæringer eller avtaleklausuler for å sikre allmennheten tilgang. Antagelig er dette et fenomen som i svært liten grad eksisterer i små og mindre bypregede kommuner, siden presset på areal som oftest vil være mindre i slike kommuner. Siden vi bare har spurt de største kommunene i Norge, er det derfor trolig ikke riktig å anta at disse svarene er representative for alle kommuner i Norge. Hvis de var det, kunne man forvente et omfang på i underkant av 200 tilfeller årlig i Norge totalt sett. Med bakgrunn i spørreundersøkelsen og våre søk etter konkrete eksempler, anslår vi at det faktiske tallet er et sted mellom 50 og 150 årlige tilfeller.

Det synes som om mange av tilfellene som trekkes frem av kommunene gjelder utenfor tettbebygde strøk, for å sikre allmennhetens tilgang til en sti eller løypetrasse. Antall årlige tilfeller knyttet til fortetting eller transformasjon i by er derfor antagelig vesentlig lavere. I tillegg ser vi at enkelte av eksemplene som er trukket frem av respondentene ikke innebærer bruk av avtale eller tinglysning, så det kan nok tenkes at det reelle omfanget er enda lavere.

Forskjeller mellom kommunene

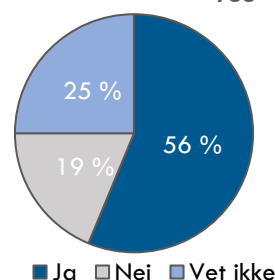
Ved nærmere analyse finner vi at de største kommunene i utvalget systematisk skiller seg fra de øvrige kommunene ved at en større andel svarer ja på spørsmål om de benytter seg av tinglyste

⁴ Dette er i hovedsak de som også svarte «vet ikke» på det foregående spørsmålet, om de benytter tinglyste erklæringer/avtaleklausuler eller ikke.

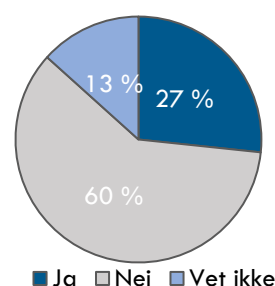
erklæringer/avtaleklausuler. Dette synliggjøres når vi deler respondentene i to omtrent like store grupper, kommuner over og under 40 000 innbyggere⁵, slik presentert i Figur 2-3. Av figuren ser vi at 56 prosent av de største kommunene svarer at de benytter seg av slike avtaler, mens denne andelen kun er 27 prosent for de mindre kommunene.

Figur 2-3 «Har kommunen anvendt tinglyste erklæringer og/eller avtaleklausuler for å sikre allmennhetens tilgang til areal i kommunen i løpet av de siste 5 årene?» (n=31)

Kommuner > 40 000 innbyggere (n=16)



Kommuner < 40 000 innbyggere (n=15)



Kilde: Oslo Economics

Erfaringer og eksempler

I undersøkelsen ble det også åpnet for fritekstsvar der kommunene kunne dele sine erfaringer med denne praksisen og gi konkrete eksempler på saker der slike avtaler ble benyttet.

Av de 19 kommunene som svarte ja eller vet ikke på spørsmålet om bruk har 11 delt sine erfaringer.⁶ De fleste oppgir at hovedregelen er at kommunen ønsker eierskap over offentlige områder selv, men at bruk av tinglyste erklæringer/avtaleklausuler er en god måte å sikre allmennhetens tilgang til areal i tilfeller der kommunen av ulike årsaker ikke kan eller ønsker å eie grunnen selv. Det kan eksempelvis være i situasjoner der kommunen mangler ekspropriasjonshjemmel, i saker der man ikke blir enige med grunneier om kjøp av arealet eller andre tilfeller der det ikke er naturlig

⁵ Dette tilsvarer omtrent medianen blant kommunene som har besvart undersøkelsen

⁶ Her ser vi bort fra innspill fra Bergen, Bærum og Oslo, ettersom disse er innarbeidet i caseeksemplene

for formålet å fradele areal. Noen peker også på utfordringer med å regulere til offentlig formål når det er privat infrastruktur i grunnen. Et eksempel kan være om grøntområdet befinner seg på toppen av et privat parkeringsanlegg, som er en ikke uvanlig løsning for moderne boligutvikling.

Flere trekker frem at avtaler/erklæringer typisk benyttes i større transformasjonsprosjekter, der kommunene ønsker å unngå privatisering (i form av gjerder, hekker el.) av fellesområdene. Tinglysing av avtalene sikrer forutsigbarhet på lang sikt, både for allmennheten, for borettslag og sameier.

En viktig faktor, som mange av respondentene trekker frem, er at det er kostnadsbesparende å la arealene forbli i privat eie. Kommunene slipper å kjøpe arealene fra grunneier og de slipper samtidig kostnader knyttet til drift. Dette sparer kostnader i allerede pressede kommunebudsjett. Noen peker også på at valgte løsning er etter ønske fra utbygger/grunneier, som gjerne stiller strengere krav til utforming og vedlikehold enn det kommunen kan tilby. Inntrykket er at mange av kommunene mener at en privatrettslig avtale er en god måte å sikre interessene for både utbygger/grunneier og kommunen.

Erklæringene sikrer allmennhetens rett til areal, uten at kommunen behøver å ta et eieransvar ved å eie grunnen. En fordel med dette er lavere drifts- og vedlikeholdskostnader for kommunen

Sitat fra en mellomstor kommune

Flere respondenter peker imidlertid på at selve fremforhandlingen av avtalen kan være utfordrende. Samtidig trekker enkelte frem at alternativet, regulering til offentlig formål, også kan være konfliktfylt. Ved sistnevnte er det imidlertid etablerte rutiner for allmennhetens medvirkning. Flere respondenter peker på at direkte forhandlinger med grunneier/utbygger gir en mindre demokratisk prosess. Noen har løst dette ved å legge avtalene ut for offentlig ettersyn for å muliggjøre involvering utenfra.

Noen peker også på at denne formen for regulering kan skape konflikt mellom grunneier og kommunen på sikt, særlig sammenliknet med kommunalt eierskap og forvaltning av området. Det kan eksempelvis være konflikt knyttet til omfanget av allmennhetens bruk, som kan være annerledes enn det som var tiltenkt under utvikling av området. På den andre siden er det også kommuner som trekker frem at

erklæringene/avtalene reduserer konfliktnivået, nettopp fordi de setter noen rammer for bruken.

2.2 Casestudier: eksempler på områder der allmennheten er sikret tilgang

I det følgende vil vi vise eksempler der allmennheten på ulikt vis er sikret tilgang i planområdet, med særlig fokus på områder der det er benyttet tinglyste erklæringer. Som nevnt tidligere mener vi det er relevant å også belyse noen situasjoner der allmennhetens tilgang sikres gjennom andre mekanismer. Derfor vil vi først kort omtale praksis i to kommuner, Bergen og Ålesund, som ikke har benyttet avtaleklausuler eller tinglyste erklæringer, men som likevel opplever problemstillingen som relevant. Deretter skal vi gå mer i dybden på fire konkrete eksempler på at allmennhetens tilgang er regulert gjennom tinglyste erklæringer.

De fire eksemplene er Rolfsbukta på Fornebu i Bærum kommune, Nydalen i Nordre Aker bydel i Oslo kommune, Bispevika i Gamle Oslo bydel i Oslo kommune og Tjuvholmen i Frogner bydel i Oslo kommune.

Figur 2-4 Fire eksempler, Rolfsbukta, Nydalen, Bispevika og Tjuvholmen, vist på kart



Kartutsnitt hentet fra Statens Kartverk Norgeskart.no

For hvert eksempel beskriver vi kort området, før vi siterer fra sentrale dokumenter for å vise hvordan allmennhetens tilgang er regulert. Deretter omtaler vi hvordan allmennhetens tilgang praktiseres, slik vi forstår det basert på intervjuer. Til sist drøfter vi kort enkelte problemstillinger eksemplene reiser.

Noen av eksemplene omfatter reguleringsplaner etter gammel Plan- og bygningslov (1985). Dette har vært nødvendig for å kunne vurdere hvordan området benyttes i praksis, og hvilke utfordringer som har oppstått. Vi har også, til slutt i kapitlet, kort vist til noen flere eksempler i andre kommuner, og disse

eksemplene omfatter i all hovedsak reguleringsplaner etter ny Plan- og bygningslov.

2.2.1 Bergen kommune

Bergen kommune synes å ha som praksis at områder som skal være tilgjengelige for allmennheten skal reguleres til offentlig formål. Det er derfor ikke, så vidt vi kan se, eksempler på at allmennhetens tilgang er sikret gjennom regulering til fellesformål kombinert med tinglyste erklæringer.

Problemstillingen om allmennhetens tilgang er likevel relevant også i Bergen, av flere grunner. Ved regulering av området sør for Damsgårdssundet ved Småpudden (Nasjonal arealplan-ID 4601_60920000) er det regulert inn gangforbindelser gjennom området. Av byrådssaken (Byrådssak 82/11) fremgår følgende om denne:

I byggeområdet felt 6 ønsker forslagsstiller å tinglyse en avtale på eiendommen for å sikre tilgjengelig tverrforbindelse med en gangbro mellom Michael Krohngate og havnepromenaden. Det er ikke hjemmel for dette i plan og bygningsloven og forbindelsen må reguleres inn i plankartet som gang og sykkelvei.

Problemstillingen om allmennhetens tilgang er også relevant fordi Bergen kommune gjør vurderinger av om områder som er regulert til offentlig formål, men eid av private, skal overtas av kommunen. Her synes det som om kommunen ønsker kommunalt eierskap dersom det er særlig viktig å sikre allmennhetens tilgang. Men her vil også kostnader ved overtagelse og drift/vedlikehold kunne spille inn i kommunens vurderinger.

Slik vi forstår kommunen, er det ikke tilstrekkelig klart rettsgrunnlag for hvilke rettigheter allmennheten har i områder som er regulert til offentlig formål, men eid av private. Det synes ikke som om det har vært vesentlige hendelser som har satt denne problemstillingen på spissen i Bergen, men kommunen har likevel et ønske om at det skal bli et mer tydelig rettsgrunnlag på dette området.

2.2.2 Ålesund kommune

Ålesund kommune har ikke, etter vår kjennskap, regulert tilgang for allmennheten gjennom fellesområde i typiske bynære transformasjonsprosjekter. Innenfor kommunen er det likevel et par eksempler på en slik regulering, med da typisk for å sikre allmennheten gangforbindelse til friområder.

Ålesund kommune har ikke krevd privatrettslige avtaler eller tinglyste erklæringer i disse situasjonene, men har tydeliggjort kravet om tilgang for allmennheten gjennom bestemmelser i reguleringsplan. Kommunen har selv uttrykt at de er usikre på om dette er en korrekt regulering. I vedtaksdokumentet for

regulering av småbåthavn på Sørneset (Arkivsak-ID 12/4208) omtales problemstillingen som følger:

Selve endringsforslaget ble behandlet og lagt ut til første gangs offentlig ettersyn 20.1. – 2.3.2015. Da med et fokus på å la friområdet være felles for sameiet med en privat avtale om allmenn tilgang til strandsonen. Dette med fokus på at det ikke er i kommunens interesse i å eie marginale strandsoneareal, men la slike arealer være omfattet av friluftslovens bestemmelser om fri adgang i strandsonen. Etter høringsrunden ble det en del merknader som tilsa at dette ikke var veien å gå for å sikre allmennhetens interesser. En lengre drøfting av problemstillingen ble gjort ved 2. gangs behandling av planforslaget, med endringer i bestemmelsene for å sikre en tilstrekkelig balanse mellom hva som kan reguleres etter plan- og bygningsloven og hva som reguleres etter friluftsloven.

Med de endringene som er gjort i planen, mener kommunen at balansen mellom plan- og bygningsloven og friluftsloven som sikrer tilgang til strandsona er godt ivare tatt og de dermed ivaretar utvalgets ønske. Det er ikke lagt opp til at det skal basere seg på noen private avtaler siden Fylkesmannen gikk klart mot det.

Bestemmelser for formål f_GF blir tilføyd at formålsområdet skal være allment tilgjengelig i tråd med merknaden til Fylkesmannen.

2.2.3 Nydalen, Oslo kommune

2.2.3.1. Om området

Nydalen er et transformasjonsområde langs Akerselva i Oslo, der tidligere fabrikkbygninger er konvertert til kontorer, og området er fortettet med nye kontor, bolig-, handels- og servicebygg. Området inneholder også fortsatt noe industri (trykkeri), og Bls campus med om lag 14 000 studenter ligger sentralt i området. T-banelinjen Ringen har stasjon foran Bl-bygget.

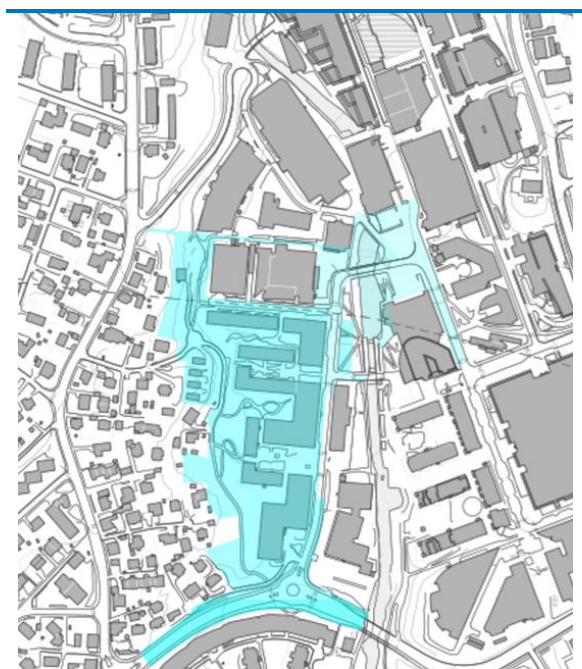
Transformasjonen av Nydalen har pågått siden 1990-tallet. Avantor er en betydelig grunneier som har stått for mye av utbyggingen. En stor grunneier har bidratt til å sikre en relativt helhetlig og samordnet utvikling av Nydalen som bydel. De senere årene har utviklingen gått i retning av boligbygging, og det er fortsatt gjenstående planer for utvikling av området.

Avantor står for driften av store deler av området, og det foreligger avtaler som sikrer at de ulike eiendommene bidrar økonomisk til driften. Ifølge Avantor sikrer dette at området holder god kvalitet, med godt vedlikeholdte byrom. Turvei langs Akerselven og tilrettelagt badekulp er en viktig arena for friluftsliv for Oslos befolkning, og Nydalens handels- og servicefunksjoner (kjøpesenter, hotell, bibliotek, cageball med mer) gjør området attraktivt for flere enn dem som bor eller jobber i Nydalen.

2.2.3.2. Om reguleringen

Nydalen er omfattet av mange reguleringsplaner, og vi vil her særlig konsentrere oss om to planer; reguleringsplan for Nydalsveien 16-26 (S-4538 fra 2010) og reguleringsplan for Gullhaug torg (S-5089 fra 2020). Områdene som er dekket av reguleringsplanene er vist i kartet under, der Gullhaug-torg-plan dekker det lysere turkise området i nordøst, mens Nydalsveien 16-26-plan dekker det mørkere området i sydvest.

Figur 2-5 Områder som omfattes av reguleringsplanene S-4538 og S-5089, Nydalen, Oslo kommune



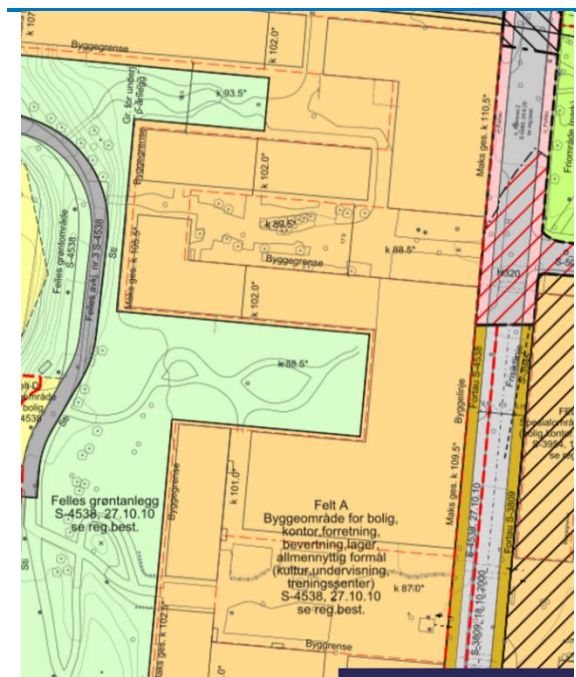
Kartutsnitt og plangrensener hentet fra Oslo kommunes kartløsning

Nydalsveien 16-26

Reguleringsplanen for Nydalsveien 16-26 har skilt ut området vest for den nye bebyggelsen som et felles grøntanlegg. Der er det opparbeidet en gangsti i et parklignende drag mellom bebyggelsen i dalen og skråningen opp mot villabebyggelsen i vest. Området mellom boligblokkene er regulert som byggeområder. I reguleringsbestemmelsene er gangveier gjennom området omtalt, men det er til dels utydelig i hvilken grad allmennheten skal ha tilgang til de ulike delene av området:

Gjennom fellesarealet skal det som vist på plankartet opparbeides en gjennomgående sti fra nord til sør som skal knyttes til offentlig gangveinett. [...] Fra Nydalsveien, via gårdsplassene og gjennom åpninger i bebyggelsen, skal det være allment tilgjengelige gangforbindelser til sti i felles grøntanlegg.

Figur 2-6 Utsnitt av reguleringskart, Nydalsveien 16-26



Kartutsnitt hentet fra Oslo kommunes kartløsning

I byrådssaken (Byrådssak 208/10) fremgår det at allmennheten skal ha tilgang til turstien vest for den nye bebyggelsen:

Langs den grønne skråningen mot vest foreslås et felles grøntanlegg på vel 12 dekar. Arealet er felles for gnr. 57 bnr. 381 og for tre mindre boligeiendommer i vest, og skal beplantes i henhold til godkjent utomhusplan. Det skal tilrettelegges for opphold og lek. Videre skal det opparbeides en gjennomgående sti i retning nord/syd som skal knyttes til offentlig gangveinett og være tilgjengelig for allmennheten.

I tillegg fremkommer det, som en bemerkning fra byrådet, at allmennheten er sikret to gangforbindelser gjennom bebyggelsen i øst-vestlig retning:

Ved brev av 04.08.2010 (vedlegg 3) har Plan- og bygningsetaten ettersendt tinglyst erklæring som sikrer allmennhetens tilgang til dette grøntdraget samt til to tverrforbindelser.

Den tinglyste erklæringen det refereres til i byrådssaken har følgende ordlyd:

Allmennheten skal ha rett til fri ferdsel på felles gangareal i øst-vestretning (felles gangareal nr. 1 og 2) samt til en gjennomgående gangsti langs grønn skråning mellom plangrensen i nord og Kristoffer Aamotsgt. I syd (felles gangareal nr. 1 og 2 samt gangsti er merket med rødt på vedlagte kart). Erklæringen kan ikke slettes eller endres uten samtykke fra Oslo kommune ved Plan- og bygningsetaten. Denne

erklæring tinglyses på egne og fremtidige eieres vegne som heftelse på eiendommene.

Gullhaug torg

Reguleringsplanen for Gullhaug torg omfatter blant annet to torg; torget øst for elven er omtalt som torg 1, og regulert til offentlig formål (o_Torg) mens torget vest for elven er omtalt som torg 2 og regulert til fellesformål (f_Torg). Torg 1 har tidligere vært fellesområde, så her har det skjedd en endring med den nye reguleringsplanen.

Reguleringsbestemmelsene sier følgende om allmenhetens tilgang:

Torg 1 er offentlig. Torg 2 skal opparbeides offentlig tilgjengelig. Torg 2 skal være felles for eiendommene gnr 57 bnr 398 og gnr 58 bnr 283. Torg skal opparbeides med høy standard i utforming og materialbruk og med særlig vekt på estetiske kvaliteter, gode oppholdsarealer og fremkommelighet for myke trafikanter. Det skal legges til rette for varierte torg- og møteplassfunksjoner, allmenn ferdsel, lek og opphold for ulike brukergrupper.

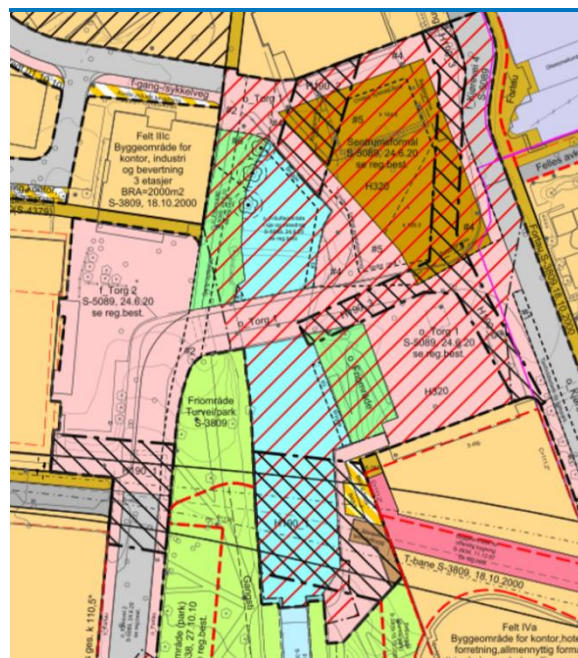
Uteoppholdsarealet skal inngå som en del av byggets arkitektoniske helhet, med tydelig slektskap i materialbruk og utforming. Arealet skal opparbeides slik at det er tilgjengelig for allmennheten. Inngjerding tillates ikke. Nivåskiller, møblering, beplantning o.l. tillates benyttet for å tydeliggjøre soneinndeling mellom offentlig og privat areal.

Gjennom reguleringsprosessen har det vært diskusjon mellom grunneier Avantor og kommunen ved Plan- og bygningsetaten om reguleringen av torg 1. Avantor har ønsket en videreføring av dette som fellesområde. Avantor har argumentert for at de ønsker å eie og drifte disse områdene, fordi dette sikrer en høy standard på drift og vedlikehold. Videre er det fremholdt at det er tekniske anlegg under bakken i noen av disse arealene, og at det er viktig å ha kontroll på at det som skjer på bakken ikke er til ulempe for de tekniske anleggene. Avantor har gjennom denne korrespondansen argumentert for at regulering til f_Torg eller o_Torg ikke vil ha påvirkning på allmenhetens tilgang (E-post fra Avantor AS til Plan- og bygningsetaten 5. juni 2018): *For allmennheten vil det ikke være noen som helst forskjellig i forhold til sikret tilgjengelighet. For oss som eier av bygget er det derimot av betydning at man har tilgang til drift og vedlikehold av underliggende anlegg uten at man må gå veien om en offentlig etat som eier og disponerer overflaten over de samme anleggene.*

Diskusjonen medførte at reguleringsforslaget for Torg 2 ble endret fra o_torg til f_torg, mens etaten altså fastholdt reguleringen av Torg 1 til offentlig formål.

For deler av området foreligger det en avtale fra 2003, der det var lagt opp til at deler av gatenett, torg og lignende skulle overføres fra Avantor til kommunen når området var ferdig utbygget. Reguleringsplanen kan anses dels som en oppfølging av denne avtalen.

Figur 2-7 Utsnitt av reguleringskart, Gullhaug torg



Kartutsnitt hentet fra Oslo kommunes kartløsning

I planforslaget til politisk behandling (datert 6. desember 2018) står blant annet følgende om diskusjonen rundt f_Torg eller o_Torg:

PBE har akseptert at torget foran Nydalsveien 28 ikke reguleres til offentlig torg, men til felles torg. Allmenhetens tilgjengelighet til torget er tinglyst. Forslagsstiller har akseptert at alle de andre torgene og veigrunnen skal reguleres til offentlig eierform.

Regulering til offentlig eierform/bruk innebærer ikke automatisk offentlig eierskap. Reguleringen innebærer at allmennheten har rett til å bruke arealet, og at det offentlige kan overta eierskap til arealet etter vanlige prosesser for dette. Planforslaget er ikke til hinder for at kommunen og grunneier kan inngå privatrettslige avtaler om drift og vedlikehold av arealene.

Avantor har avtalt med Oslo kommune at området som nå er regulert til o_Torg overdras til kommunen.

Allmenhetens tilgang til Torg 2 er tinglyst med følgende tekst:

Felles torg som vist som f_Torg 2 i planforslaget for Gullhaug Torg 2A, gnr 77 bnr 361 m.fl. i Oslo kommune med saksnummer 201602045, skal være tilgjengelig for allmennheten. Denne rettigheten skal tinglyses på egne og alle fremtidige eieres vegne som

heftelse på gnr 57 bnr 398 og gnr 58 bnr 283 i Oslo kommune. Rettighetshaver er Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten, på vegne av allmennheten. Sletting eller endring av denne erklæringen skal ikke skje uten samtykke fra Oslo kommune, org.nr. 958 935 420, ved Plan- og bygningsetaten.

Tilsvarende ordlyd er brukt i tinglysning av allmenhetens tilgang til uteområder nordvest i planområdet:

Uteareal som vist i planforslaget for Gullhaug Torg 2A, gnr 77 bnr 361 i Oslo kommune med saksnummer 201602045 som vist på vedlagte kart, skal være tilgjengelig for allmennheten. Denne rettigheten skal tinglyses på egne og alle fremtidige eieres vegne som heftelse på gnr 77 bnr 361. Rettighetshaver er Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten, på vegne av allmenheten. Sletting eller endring av denne erklæringen skal ikke skje uten samtykke fra Oslo kommune, org.nr. 958 935 420, ved Plan- og bygningsetaten.

2.2.3.3. Om praksis

Det er i liten grad registrert noen konflikter rundt allmenhetens tilgang til arealer i Nydalen, hverken innenfor disse to spesifikke reguleringsplanene eller for øvrig. Avantor har et ønske om å legge til rette for aktivitet og folkeliv, og har helt siden starten forsøkt å skape en attraktiv bydel for både dem som bor i, arbeider i og besøker bydelen.

Avantor har en praksis for områdene de eier og forvalter, som tilsier at det må søkes om å gjennomføre arrangement og aktiviteter. Dette gjelder for eksempel for politiske markeringer. Selv om Avantor ønsker aktivitet velkommen, er det ikke alle typer politiske meningsytringer som vil bli akseptert. Avantor har leid inn vektere som patruljerer i bydelen, og som kan be personer om å fjerne seg fra området. Dette skjer i svært alvorlige tilfeller, som for eksempel ved åpenlyst hasjsalg ved Nydalen VGS. Dersom personene ikke retter seg etter anmodningen om å fjerne seg, tilkalles politiet.

2.2.3.4. Drøfting

Allmenhetens tilgang til Nydalen er dels sikret gjennom tinglyste erklæringer, og dels gjennom at områder er regulert til offentlig formål og eid av kommunen. Grunneier Avantor har selv lagt til grunn at allmenhetens interesser ivaretas på samme måte uavhengig av om arealene er regulert til offentlig formål eller fellesformål.

Det har, etter hva vi er kjent med, ikke oppstått vesentlige konflikter knyttet til allmenhetens tilgang til Nydalen. Slik sett kan man si at en regulering med stort innslag av fellesformål har vært positivt for kommunen og kommunens innbyggere. Nydalen har blitt en attraktiv bydel, der det er store arealer som

kan benyttes av innbyggerne, samtidig som utbygger Avantor bærer kostnadene til drift og vedlikehold.

Det er uklart hva som er vurderingskriteriene hos kommunens fagetat når det vurderes om et areal skal reguleres som offentlig eller felles. Etter vår forståelse anbefales regulering som offentlig dersom det er særlig vesentlig at allmennheten skal sikres tilgang. Hvordan denne vurderingen skjer i praksis, og hvorvidt det oppleves at det er en praktisk forskjell mellom regulering til offentlig formål og regulering til fellesformål med tinglyst erklæring om allmenhetens tilgang, synes ikke å være dokumentert.

Det er i liten grad tydelig beskrevet, hverken i reguleringsplaner eller tinglyste erklæringer, hva allmenhetens tilgang betyr. Det kan diskuteres hvorvidt Avantors praksis med å kreve søknad for å avholde politiske møter og demonstrasjoner er en innskrenkning av allmenhetens tilgang. Dette temaet behandles i en bok som utgis av Universitetsforlaget i 2021; Demokratiske byrom av Gro Sandkjær Hanssen.

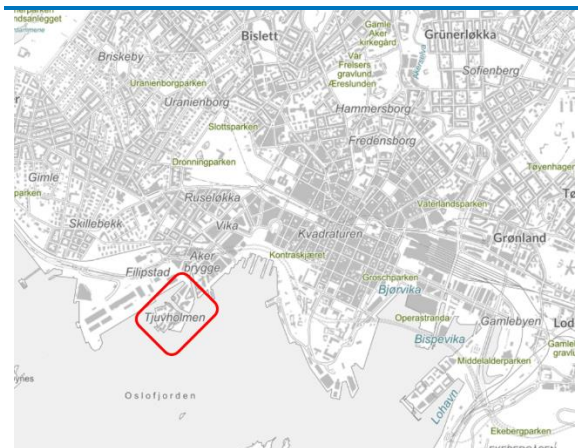
2.2.4 Tjuvholmen, Oslo kommune

2.2.4.1. Om området

Tjuvholmen ligger sørvest i Oslo sentrum, utenfor Aker Brygge. Området kombinerer utearealer, med parker og badesteder, med kulturbygg, handels- og serveringsbygg, kontorer og boliger. Området ble bygget ut i perioden 2005-2014.

Tjuvholmen er en del av den såkalte Fjordbyen. I år 2000 besluttet bystyret at havnevirksomheten på strekingen fra Frognerkilen til Sydhavna skulle flyttes ut, og at sjøsiden skulle bli gjenstand for byutvikling. Dette vedtaket har medført betydelig byutvikling i de mer enn 20 årene som har gått, og fortsatt er det gjenstående utvikling på områder som Filipstad.

Alt område mellom byggene er eid av Tjuvholmen infrastruktur AS, som igjen eies av eierne av næringseiendom på Tjuvholmen. Selvaag eiendom eier indirekte en betydelig del av Tjuvholmen infrastruktur AS, og har styreleder i selskapet. Boligsameiene betaler i henhold til avtale inn til Tjuvholmen infrastruktur for å bidra til drift og vedlikehold av fellesområdene.



Kartutsnitt hentet fra Oslo kommunes kartløsning

2.2.4.2. Om reguleringen

Reguleringsplanen for Tjuvholmens nordre del ble vedtatt i Oslo bystyre 22. juni 2004 (S-4097). Den søndre delen av Tjuvholmen er regulert gjennom plan vedtatt 13. mai 2009 (S-4435). Det er den første reguleringsplanen, altså planen for den nordre delen, vi omtaler i denne rapporten.

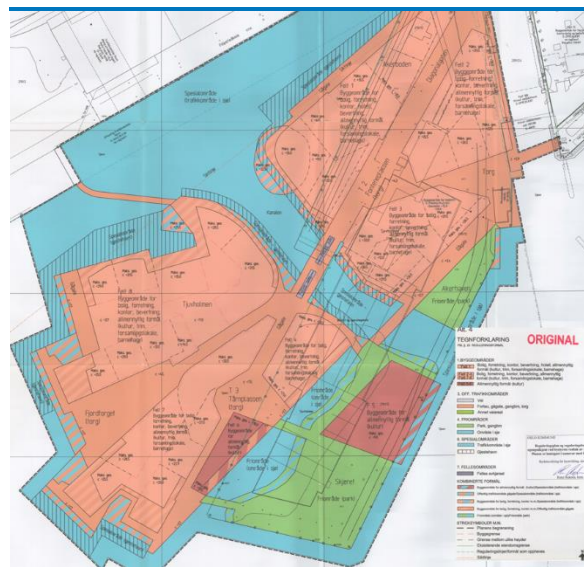
Reguleringsplanbestemmelse fastlegger allmennhetens tilgang på følgende måte (§6):

Gjennom bebyggelsen / byggefeltene skal det sikres åpne allment tilgjengelige fotgjengerforbindelser / torg. Følgende fotgjengerarealer skal innpasses:

- Gjennom felt 1 mellom ovalbygget og hotellet
- Gjennom felt 1 fra Fonteneplassen (plass T2) til Filipstadkilen
- Gjennom felt 2 i minimum 3 meter bredde og 1 etasje høyde fra diagonalgaten til Dokken.
- Gjennom felt 3 i minimum 3 meter bredde og 1 etasje høyde fra Fonteneplassen til Akerhaven.
- Gjennom felt 7 i minimum 5 meter bredde og 2 etasje høyde fra plass T3 til ubebygde areal mellom bygningene i felt 8.
- Gjennom felt 7 i minimum 5 meter bredde i åpen gjennomgang fra diagonalgatens sydligste del til plassen mellom felt 7 og 8. Forbindelsen skal også fungere som kjørevei for beredskapsmessig atkomst.
- Minimum 2 traseer gjennom felt 8 i minimum 5 meter bredde i åpen gjennomgang fra offentlig gangareal i sørvest mellom felt 7 og 8 til offentlig gangareal i nordøst mot Filipstad.
- Det skal i felt 8 i tillegg opparbeides to plasser på til sammen minimum 2 dekar, som skal grense til offentlig trafikkområder og fotgjengerforbindelser. Plassene skal utformes som urbane parker / plassrom.

Disse allment tilgjengelige arealene inngår i plankartet i byggeområder, vist med lysebrun farge i kartet under.

Figur 2-8 Arealplankart for Tjuvholmen, utsnitt



Kilde: Oslo kommune

I planforslaget skriver Plan- og bygningsetaten blant annet følgende om allmennhetens tilgang:

I tillegg til kulturtilbudene vil parker, byrom, vannrom og i hovedsak bilfrie gater fungere som rekreasjonsarealer for områdets og byens innbyggere. Planforslaget sikrer tilgang til fjorden og strandlinjen for allmennheten med ca. 2 000 meter ny kai, og bryggekant.

Det skal ikke foreligge noen utbyggingsavtale for Tjuvholmen. Ifølge Tjuvholmen infrastruktur ble det regulert i kjøpskontrakten (med Oslo havnevesen som selger) for området at det skulle tinglyses en klausul om allmennhetens tilgang. Dette er gjort i tinglysning 2004/40575-1/105.

2.2.4.3. Om praksis

Tjuvholmen er blitt en attraktiv del av byen, særlig om sommeren. Utbygger Selvaag hadde i utgangspunktet fryktet at Tjuvholmen ville oppleves som for lite sentralt til at det ville bli det ønskede folkeliv i området. Nå viser erfaringen av Tjuvholmen er blitt langt mer besøkt enn selv dem mest optimistiske turte å håpe på.

Selvaag, som betydelig grunneier, mener dette er svært positivt, fordi de siden starten har hatt et ønske om å bygge en levende bydel med stor aktivitet. Dette er også viktig for serverings- og handelsvirksomheter på Tjuvholmen. Derfor benyttes det betydelige midler på drift og vedlikehold av gategulv, plasser og parker.

For beboerne er det noen ulemper knyttet til det at bydelen er attraktiv også for besøkende. Dette knytter seg i noen grad til støy fra serveringssteder, men i størst grad til ulemper knyttet til badegjester på de fineste sommerdagene.

Som en følge av utbyggingen av Fjordbyen, har det oppstått flere bynære bademuligheter, med Tjuvholmen og Sørenga som de fremste eksemplene. Uten at det foreligger statistikk over dette, skal det være slik at trengselen på Huk og andre steder på Bygdøy, samt andre badesteder et stykke ut fra Oslo sentrum, er blitt redusert de siste årene, mens det da er blitt svært populært å bade fra de nye bryggene i Oslo sentrum. Dette er svært tydelig på Tjuvholmen på fine sommerdager.

Konflikten mellom badegjester og beboere oppstår primært ytterst på Tjuvholmen (se bilde under). Denne tilrettelagte badeplassen ses helt nederst i bilde. Men også på plassene mellom boligblokkene ned til sjøen, og ytterst på bryggekanalen, kan det være stor trengsel av badende og solende mennesker om sommeren. Disse kommer da tett innpå leiligheter, og på leiligheters terrasser, balkonger og vinduer.

Figur 2-9 Tjuvholmen, ytterste del, flyfoto



Flyfoto hentet fra Statens Kartverk Norgeskart.no

Dette gir en opplevelse av manglende privatliv for beboerne (de føler at de er på «utstilling»), og kan

også til tider medføre støy og andre ulemper. Til tider kan det oppstå diskusjoner når beboere ber badegjester om å bråke mindre eller endre sin oppførsel på andre måter.

Mange beboere har derfor tatt til orde for å gjennomføre tiltak som kan begrense trengselen av gjester på slike sommerdager. Tiltak er diskutert med kommunen, men det er i liten grad funnet løsninger som både kommunen og beboere ønsker. Dette er et pågående arbeid, og det synes som om grunneier Tjuvholmen infrastruktur har stor respekt for bestemmelsene om allmennhetens tilgang, og ikke ønsker å utfordre disse bestemmelse. Slik sett er det på mange måter Tjuvholmen infrastruktur som ivaretar allmennhetens interesser, mot et press fra beboerne om å redusere ulempene som følger av allmennhetens bruk.

Tjuvholmen infrastruktur antar at beboerne over tid blir mer vant til at de bor «midt i byen», og at en naturlig utskifting av beboere gjennom kjøp og salg av leiligheter vil medføre at nye beboere i større grad er kjent med den betydelige tilstrømmingen av badegjester om sommeren. Dermed er det tenkelig at konfliktnivået reduseres av seg selv med tiden. Samtidig er det et ønske fra grunneieren om at politiet kunne vært mer tilgjengelig for å ta tak i klare ordensforstyrrelser, og slikt sett sikre et godt bomiljø.

2.2.4.4. Drøfting

Det var en viktig forutsetning for reguleringen av Tjuvholmen at dette skulle bli en levende bydel som var attraktiv for allmennheten. Dette har myndighetene og utbygger lyktes med.

Det er i liten grad tydeliggjort gjennom reguleringsplanbestemmelsene eller andre dokumenter hva allmennhetens tilgang betyr. Det synes som om Tjuvholmen infrastruktur ikke har gjort noe forsøk på å legge en snever tolkning til grunn, men at det tvert imot legges til rette for besøkende gjennom attraktive, godt vedlikeholdte uteområder. Slik sett kan man si at det er beboerne, og ikke allmennheten, som kommer dårlig ut av konflikten på Tjuvholmen.

Samtidig skal ikke denne konflikten overdrives; på de fleste dager er det ingen konflikt, og selv på de fine sommerdagene er det bare deler av Tjuvholmen der det oppstår problemer.

Det kan tenkes at en regulering der de allment tilgjengelige områdene ikke gikk helt inn til husveggene ville ha dempet ulempene for beboerne noe. Det ville imidlertid ha redusert arealet som var tilgjengelig for allmennheten, og det ville antagelig vært behov for klare skiller mellom disse arealene med gjerder eller lignende, som kunne gitt et mindre åpent og hyggelig inntrykk. Det kan også tenkes at en

større utnyttelse av boligblokkenes tak til uteområder for beboerne, kunne gitt beboerne tilgang til mer skjermede uteområder. Ellers er det vanskelig å se at reguleringen i seg selv er opphavet til de konfliktene som oppstår. Utdfordringen er heller at beboeres behov for privatliv og fred og ro, vanskelig lar seg kombinere med befolkningens behov for rekreasjonsarealer, innenfor samme, knappe areal.

Lenger øst i Fjordbyen ligger Sørenga som er et område med mange likehetstrekk med Tjuvholmen. Her er reguleringen løst annerledes. Også på Sørenga er det en brygge langs boligblokkene, og en badeplass ytterst på spissen. På Sørenga er både bryggen og badeplassen regulert som offentlig, henholdsvis offentlig trafikkområde (havnepromenade) og friområde (park). Basert på oppslag i media synes det som om konfliktene mellom et stort antall badegjester og beboerne er tilsvarende som på Tjuvholmen. Dette tilsier at konflikter oppstår uavhengig av hvordan reguleringen er løst.

2.2.5 Rolfsbukta, Bærum kommune

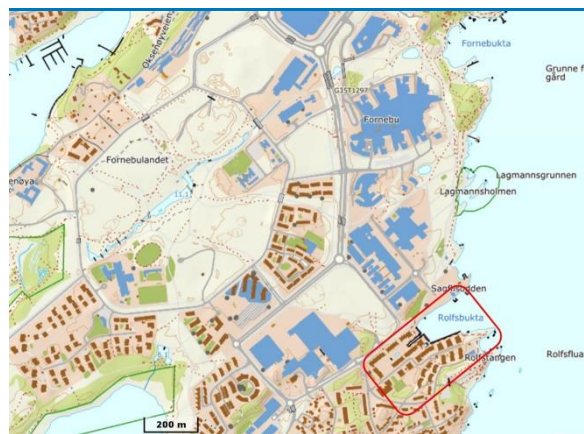
2.2.5.1. Om området

Fornebu er en halvøy i Bærum kommune der Oslo Lufthavn holdt til frem til slutten av 1900-tallet, og der det siden har skjedd utbygging av boliger, kontor- og handels- og servicebygg, en utbygging som fortsatt pågår. Fornebuutbyggingen er et typisk eksempel på en omfattende transformasjon, i tett tilknytning til en storby (Fornebu ligger rett utenfor Oslos kommunegrense).

På Fornebu er det store arealer som er regulert til fellesområder, men der det gjennom planbestemmelser er fastsatt at allmennheten skal gis tilgang. Dette gjelder for eksempel de store, ubebygde områdene innenfor ringveien, kalt Nansenparken, der det i reguleringsplanen står at «Arealene innenfor planområdet skal gjøres tilgjengelig for allmenheten» (Bærum kommunes reguleringsplan 2003005). Denne rettigheten er tinglyst, som man for eksempel kan se gjennom tinglyst erklæring 2010/238736-1/200 for eiendom 3024-41/143.

Det samme gjelder for Rolfsbukta, området sørøst på Fornebulandet, der det fra tidlig 2000-tall til sent 2010-tall er bygget boliger på vest- og sørsiden av bukten.

Figur 2-10 Rolfsbukta, Bærum kommune, vist med rød ramme



Kartutsnitt hentet fra Bærum kommunes kartløsning

2.2.5.2. Om reguleringen:

I den opprinnelige reguleringsplanen for dette området (reguleringsplan 2002017), fremkommer følgende allerede i §1.1:

Hensikten med reguleringsplanen er:

- Å tilrettelegge for utbygging av området med boligbebyggelse
- Å tilrettelegge for kontorformål i en mindre del av planområdet
- Å tilrettelegge for allmenn ferdsel langs sjøen og gjennom området

I ettertid er området som ble regulert til kontorformål omregulert til boligformål.

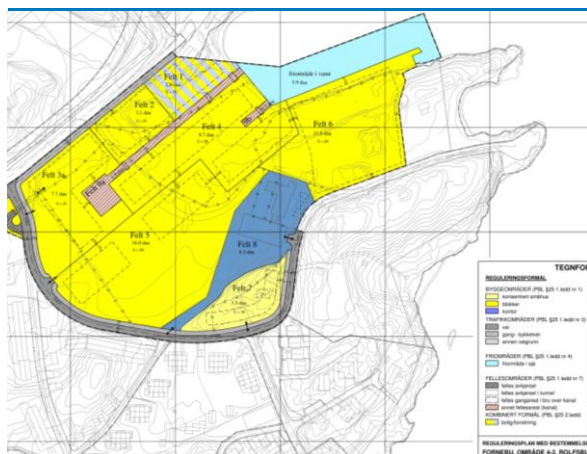
Flere steder i reguleringsbestemmelsene vises det til allmenhetens tilgang:

§1.4: De ubebygde delene av planområdet, med unntak av private hageparseller, skal være åpne for allmenhetens ferdsel.

§2.2: Før det gis brukstillatelse for ny bebyggelse i felt 1 og felt 4 skal brygge mot Rolfsbukta være ferdigstilt og gjort tilgjengelig for allmenheten. Før det gis brukstillatelse for ny bebyggelse i felt 6 skal brygge /gangforbindelse langs Rolfsbukta frem til friområde i øst være ferdigstilt og gjort tilgjengelig for allmenheten.

Arealplankartet er som følger:

Figur 2-11 Arealplankart for Rolfsbukta i opprinnelig regulering



Kilde: Bærum kommune

Områder i gult er definert som byggeområder, der altså de ubebygde delene skal være tilgjengelige for allmennheten. Her inngår også bryggen langs bukta øst i planområdet, som leder frem til friområdet (utenfor planområdet) ytterst på tangen.

Det er inngått en utbyggingsavtale mellom Bærum kommune og utbygger Rolfsbukta AS (avtale inngått 7. desember 2005). Der fremkommer følgende i avtalens punkt 1:

Allmenheten skal ha adgang til følgende områder:

- Gangforbindelse langs sjøen og ut til friområdet på Rolfstangen. Utbygger bekoster og tilrettelegger for sti ut til friområdet.
- Brygge (tillatt for opphold) innerst i bukta og ut mot Rolfstangen.
- Hovedgangveier gjennom planområdet.
- De to kanal-/poll-områdene

En annen form for rettighet for allmennheten er beskrevet i avtalens punkt 2:

Parkering utendørs for kontorbygget i Rolfstangeveien 12, skal fritt kunne benyttes av allmennheten i tidsrommet fra kl 1700 til 2400 på virkedagene mandag til fredag og kl 0700 til kl 2400 på helgedager og helligdager.

Denne rettigheten forsvant med omregulering av denne delen av området fra kontor til bolig i 2014. Det fremgår av den opprinnelige utbyggingsavtalen at en slik omregulering til annet formål vil medføre at rettigheten opphører.

Utbyggingsavtalen fastslår at avtalen skal tinglyses på eiendommene, uten at vi har sett dokumentasjon på at dette har skjedd.

I rådmannens innstilling til behandling av saken i kommunestyret, fremkommer blant annet følgende:

Mellom bebyggelsen og sjøen forutsettes det etablert en offentlig tilgjengelig kaifront på hele strekningen fra Snarøyveien til Rolfstangen. Kaifronten er innerst i bukta foreslått ca. 20 meter bred og på strekningen ut til Rolfstangen 7 meter bred (3 m gangvei og 4 m brygge). [...] Inn fra kaifronten etableres en stor og en mindre kanal omkranset av bebyggelse. Mellom blokkene er det innpasset gangforbindelser, oppholdsarealer og lekeplasser. Det forutsettes at gangforbindelsene skal være tilgjengelige for allmennheten. [...] Det forutsettes inngått avtale for området som blant annet skal sikre allmennhetens ferdsel langs sjøen og på interne gangveier, samt rett til parkering på parkeringsplasser innenfor byggeområde for kontor på ettermiddager og i helgene. Avtalen vil følge saken når den legges frem for formannskapet før politisk sluttbehandling i kommunestyret.

Ved første gangs behandling i kommunens Plan- og miljøutvalg 14. oktober 2004, ble saken tilbakesendt etter enstemmig vedtak, med blant annet følgende føringer for det videre arbeid:

Strandsonen mot Rolfsbukta skal forbeholdes allmenhetens bruk med hensyn til ferdsel og opphold. Gode åpne rom langs sjøsiden er en forutsetning. Bebyggelsen mot Rolfsbukta trekkes tilbake fra sjøen og reduseres i volum og høyde.

Ved fornyet behandling i samme utvalg 31. mars 2005 ble den oppdaterte planen enstemmig vedtatt.

2.2.5.3. Om praksis

Det har vist seg at bryggen langs Rolfsbukta er blitt et populært sted om sommeren, både for beboerne i boligene i området, og for tilreisende. På fine dager kan det være tett mellom de badende, som slår seg til på bryggen, ofte for lengre opphold. Dette medfører ulemper for beboerne i de nærmeste boligene, knyttet til trengsel og støy, men i noen tilfeller også i form av bruk av fellesområder som toalett, og badegjester som slår seg ned på private terrasser.

Slik sett har det oppstått en konflikt mellom beboere og allmennheten, i form av badegjester.

Områdene i Rolfsbukta driftes av Rolfsbukta Huseierforening. Det har over tid vært mange diskusjoner mellom beboere i de mest berørte sameiene/borettslagene og Rolfsbukta Huseierforening om tiltak for å redusere ulempene ved bruken av bryggen som badeplass. Det har vært gjort ulike forsøk på skilting og møblering av bryggen, uten at dette synes å ha hatt særlig virkning. Det skal ikke være noen motstand mot at bryggen benyttes som ferdselsvei for allmennheten når de skal oppsøke det offentlige friområdet på Rolfstangen, men det er et ønske om at badingen for allmenheten skjer på Rolfstangen, og ikke på bryggen i Rolfsbukta.

Rolfsbukta Huseierforening har vært i dialog med Bærum kommune om situasjonen. Kommunen uttrykker stor forståelse for at situasjonen er krevende, og har sagt seg villig til å bidra til å kanalisere flere av de badende til Rolfstangen gjennom bedre skilting og tilrettelegging av denne badeplassen. Men kommunen har også krevet at skilting på bryggen, implementert av Huseierforeningen, skulle fjernes. Dette er formulert slik i referatet fra kommunens befarung 5. oktober 2020:

Kommunen har stor forståelse for at uønsket oppførsel er til sjanse for beboere som er tett inntil bryggeområdet, og følgelig ønsker vi å se på tiltak som kan bidra til å avhjelpe situasjonen. [...] De tre skiltene med «privatområde/dette er ikke en offentlig badeplass» tas ned i påvente av at man får på plass nye skilt med omforent ordlyd.

Dette pålegget er fulgt opp, og per januar 2021 er det ved inngangen til bryggen skiltet med teksten «Ta hensyn til beboere i nabolaget» og «Forbudt med sykkel og sparkesykkel på bryggeområdet» i tillegg til skiltet avbildet under.

Figur 2-12 Skilt på bryggen i Rolfsbukta

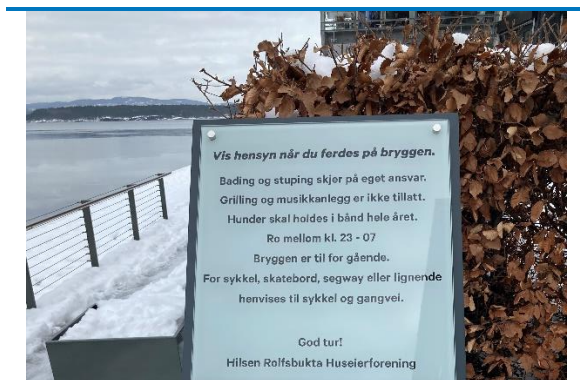


Foto: Oslo Economics

Også innad i Rolfsbukta Huseierforening kan det være ulike syn på hvem som skal ha adgang til bruk av bryggen når. Beboere som ikke bor direkte ut mot bryggen kan selv ha ønsker om å benytte bryggen til bading, også for eksempel på sen kveldstid, mens beboere tett på bryggen kanskje ønsker at bading sent på kveld/natt ikke skal være tillatt grunnet fare for støy.

2.2.5.4. Drøfting

Det er tydelig i alle relevante dokumenter at allmennheten skal ha tilgang til områdene i Rolfsbukta. Det er mindre tydelig hvilke områder det gjelder, og hva tilgang betyr i praksis.

I planbestemmelsene står det at de ubebygde delene, med unntak av hageparseller, skal være tilgjengelige for allmennheten. I utbyggingsavtalen, som er tinglyst, står det spesifisert hvilke områder allmennheten skal

ha adgang til, som er mindre omfattende enn det som fremgår av planbestemmelsene.

Når det gjelder hvilke rettigheter allmennheten skal ha i området, er dette for det første i liten grad presisert, for det andre kan det synes som om det også her er forskjeller mellom ulike dokumenter. I planbestemmelsene synes det som om det er ferdsløst som sikres. I utbyggingsavtalen står det spesifisert at det skal være tillatt med opphold på bryggen, men det står ikke noen beskrivelse av rettighetene i de andre allment tilgjengelige områdene. I politikernes første behandling av planen, i Plan- og miljøutvalgets møte i oktober 2004, er det tydelig at det er et krav om at både ferdsløst og opphold skal være tillatt.

Det er, så vidt vi vet, ikke gjort noe forsøk på å beskrive nærmere hva ferdsløst eller oppholdsrett innebærer, for eksempel om det er noen begrensninger knyttet til tider på døgnet eller adferd, som for eksempel støy. Det kan synes som om hverken utbygger eller kommunen så for seg at området skulle bli så attraktivt, også for tilreisende, og at det derfor ikke ble opplevd å være behov for å presisere hva allmennhetens tilgang innebærer. Når det likevel oppstår konfliktsituasjoner, får derfor kommunen et behov for å tolke hva som er ment med de opprinnelige bestemmelsene, og hvordan ulike formuleringer i ulike dokumenter gir føringer for hva som er akseptabel praksis.

Det er sannsynligvis slik at en regulering av uteområdene langs Rolfsbukta som offentlige friområder ville medført de samme konfliktene som dagens regulering. Utfordringen her er derfor ikke reguleringen, men det er at området er attraktivt for flere brukergrupper, og at det er et begrenset areal, slik at bading og soling skjer tett opp til leiligheter med terrasser og balkonger. Det er mulig at konflikten kunne vært unngått eller redusert dersom boligene var trukket noe lengre tilbake fra sjøkanten, eller dersom bryggen var bredere, slik Fylkesmannen foreslo i sin høringsuttalelse til reguleringsplanen (slik uttalelsen refereres i planforslaget): *Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Miljøvernavdelingen uttaler at reguleringsforslaget i hovedsak er i tråd med føringene i KDP 2, men anbefaler at bebyggelsen trekkes lenger vekk fra sjøen slik at det allment tilgjengelige beltet langs sjøen gjøres bredere. Reguleringsformål bør være friområde for å sikre allmennhetens tilgjengelighet på en bedre måte enn gjennom privatrettslige avtaler.*

Dersom det i planbestemmelsene ikke var lagt til grunn allmennhetens tilgang til områdene, kan det tenkes at dagens konflikter ville forsvunnet i stor grad. Da ville det imidlertid oppstått en ny utfordring, ved at allmennheten avskjæres fra å benytte et verdifullt naturområde.

Rolfsbukta er et godt eksempel på at areal er et knapt samfunnsgode, og da særlig attraktivt areal. Området rundt Rolfsbukta er attraktivt både for boliger og for friluftsliv. Det vil antagelig aldri være uproblematisk å benytte et og samme areal til flere formål, uavhengig av hvordan dette reguleres.

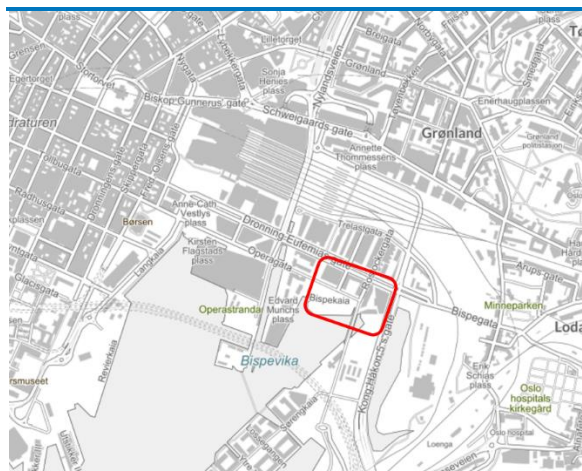
2.2.6 Bispevika, Oslo kommune

2.2.6.1. Om området

Bispevika er en del av Bjørvika, som igjen er en del av Fjordbyen, og således en del av det samme transformasjonsområdet som Tjuvholmen. I Bispevika er det bygget boliger og forretninger mellom hovedgaten i Bjørvika, Dronning Eufemias gate, og sjøen. Området vi ser på i dette eksemplet er omfattet av Oslo kommunes reguleringsplaner S-4825 og S-4881, omtalt som Bispevika nord, ligger rett nordøst for det nye Munchmuseet.

Stasjonsallmenningen, et torg/friområde for Oslos befolkning som ble åpnet ut til sjøen i 2020 utgjør vestgrensen av området, mens selve området domineres av det arkitektonisk spennende boligområdet Vannkunsten.

Figur 2-13 Bispevika nord, Oslo kommune, vist med rød ramme



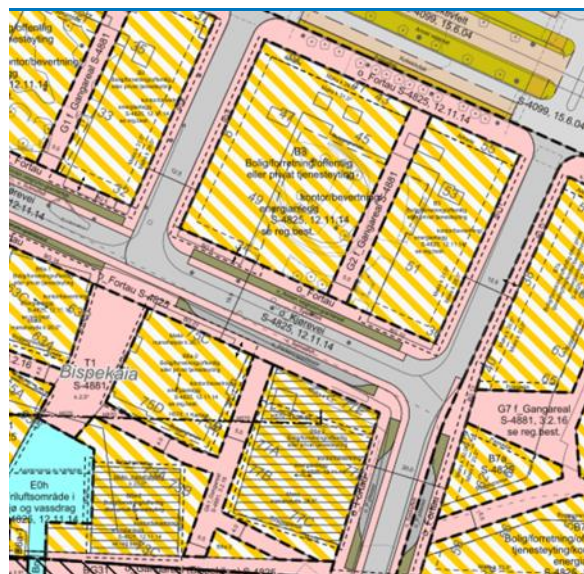
Kartutsnitt hentet fra Oslo kommunes kartløsning

2.2.6.2. Om reguleringen:

Det er vedtatt to reguleringsplaner for området. S-4825 ble vedtatt i 2014, men da ble gangpassasjer gjennom byggeområdene unntatt fra planen. Plan S-4881, som ble vedtatt i 2016, omfatter disse gangpassasjene.

I reguleringsplanen er passasjene regulert til fellesområde, slik det fremgår av utsnittet fra plankartet under. Gul/hvit-skraverte områder er byggeområder, mens de blekrosa feltene gjennom byggeområdene er gangarealene det her er snakk om, merket med f_Gangareal.

Figur 2-14 Arealplankart for Bispevika nord, utsnitt



Kartutsnitt hentet fra Oslo kommunes kartløsning

Hovedårsaken til at gangarealene ble regulert separat, var at det var uenighet om reguleringen av disse i utgangspunktet, og at det ikke ble tid til å løse dette før bystyrets behandling. Løsningen ble da å løfte disse arealene ut av planområdet i første omgang.

Diskusjonen mellom kommunen (ved PBE) og utbygger har gått på hvorvidt områdene skal reguleres som til fellesformål eller offentlig formål, og dermed i praksis, i forlengelsen av dette, om områdene skal eies av utbygger eller av kommunen. I tillegg har det vært diskusjon om omfanget av disse arealene, blant annet bredden på gangpassasjene.

I utgangspunktet var det lagt opp til en regulering av områdene som fellesområder, men med tinglyst erklæring om allmennhetens adgang. Dette ledet da i første omgang ikke frem, og kommunen utarbeidet forslag om at områdene skulle reguleres til offentlig formål. Til slutt gikk utbygger med på å tinglyse erklæringer om allmennhetens tilgang, der også omfanget av arealene er spesifikt angitt, i tråd med kommunens ønsker. Dermed innstilte Byrådet i Oslo på at områdene skulle reguleres som fellesområder, og denne reguleringen ble vedtatt av Bystyret.

Brev fra utbyggerne Oslo S Utvikling og Hav Eiendom datert 27. april 2015 belyser diskusjonen på en god måte. Dette brevet ble da sendt på et tidspunkt der det gikk mot en anbefaling om at områdene skulle reguleres til offentlig formål. Her fremkommer følgende: *Planforslagene for offentlige gangarealer, torg og bro i Bispevika nord og syd slik de nå foreligger til politisk behandling, viser etter utbyggernes mening ennå tydeligere enn tidligere at metoden med å sikre allmennhetens tilgang til de tidligere byggeområdene gjennom offentlig formål er et skritt i*

feil retning. Både for utbyggerne og kommunen selv vil en gjennomføring med de opprinnelig foreslåtte formål kombinert med tinglyste erklæringer gi samme grunnleggende måloppnåelse samtidig som en lang rekke uheldige virkninger for kvalitet og gjennomførbarhet unngås.

Også PBE synes å mene at det ikke gjør noen forskjell for allmennhetens tilgang hvorvidt arealet reguleres til fellesformål eller offentlig formål. Dette fremgår av planforslaget (saksnummer 201416734) der følgende formulering er inntatt: *De arealene som nå foreslås regulert til offentlig formål, var i forrige reguleringsrunde avsatt av daværende forslagstillerne (grunneierne OSU og HAV E) til allmenn tilgjengelige felles arealer innenfor ulike byggefelt. PBE mener at på denne bakgrunn er det ingen reell endring om tilgang til arealene.*

I de gjeldende planbestemmelsene er allmennhetens tilgang regulert i punkt 3.6, med følgende formulering: *Alle felles samferdselsanlegg skal være allment tilgjengelige.*

De tinglyste erklæringene har følgende ordlyd (ulike erklæringer for ulike eiendommer): *ALLMENNHETENS RETT TIL FERDSEL Allmennheten har rett til fri ferdsel gjennom felt B2 som illustrert med rødt på vedlagte kart, vedlegg 1. Den angitte korridoren fastsetter bredde og hovedretning på allmenhetens passasjer gjennom feltet. Plassering av arealet er vist på godkjent utomhusplan, vedlegg 2. Denne erklæring tinglyses på egne og fremtidige eiers vegne som heftelse på de aktuelle eiendommer når endelig eiendomsstruktur er fastlagt. Sletting eller endring kan ikke skje uten samtykke fra Oslo kommune v/ Plan- og bygningsetaten.*

2.2.6.3. Om praksis

Områdene det her er snakk om har kun vært tilgjengelige i kort tid; Vannkunsten-prosjektet ble som et eksempel ferdigstilt først i 2020. Det er derfor for tidlig å si noe om praksis her.

2.2.6.4. Drøfting

Dette eksemplet viser at kommunen vurderer flere ulike måter å sikre allmennhetens tilgang på. Dialog med utbygger om utbyggingsavtaler kan være avgjørende for hvilken løsning som velges. Selv om det i dette eksemplet synes som om både utbygger og kommunen har foretrukket en løsning med fellesformål kombinert med tinglyste erklæringer, har en uenighet knyttet til omfanget av disse arealene gjort at kommunen har vurdert andre muligheter.

Når sakens er blitt satt på spissen, synes det som om det er enighet om at totalresultatet blir best med en regulering til fellesformål, slik det endte opp med i dette eksemplet. Samtidig belyser saken forholdet

mellom kommunen som reguleringsmyndighet og kommunen som avtalepart i utbyggingsavtaler, og utbyggers mulighet til å nå gjennom med sine ønsker.

2.2.7 Andre eksempler

Lørenskog er en kommune der det har skjedd vesentlig fortetting de senere år. Her er det flere eksempler på at allmennhetens tilgang er regulert gjennom tinglyste erklæringer. Ett av disse eksemplene er i Ødegårdsveien tett ved Lørenskog stasjon, der utbygger har vært Selvaag Bolig. I reguleringsplanen (plan 035, Ødegården Felt B14-B2-B3-B5) er det slått fast at felles gatetun skal være tilgjengelige for allmennheten, og på eiendommene er det tatt inn en tinglyst erklæring (2020/3227797-1/200 og 2020/3227841-1/200). Det er også inngått utbyggingsavtale for området, der allmennhetens tilgang ikke er nevnt eksplisitt.

Porsgrunn er en annen tettbebygd kommune der det benyttes avtaler for å sikre allmennhetens tilgang i planområder. Et eksempel på det er det såkalte området Gamle teknikeren – Linnajordet nord for Porsgrunn sentrum. Her skal det fortettes med 40 nye boenheter. Her er det i reguleringsplanen (vedtatt i bystyret i mars 2017) forutsatt offentlig formål for torg og gangveier, men på privat grunn. Det er inngått utbyggingsavtale med utbygger, der det beskrives at området skal være offentlig tilgjengelig. Det er også lagt opp til at utbygger skal signere en erklæring, der det står at *Allmennheten skal gis rett til ferdsel over nærmere angitte arealer innenfor Eiendommen. Arealene er vist på vedlegg. Det erklæres herved at [FYLL INN] gir en evigvarende rettighet for allmennheten til ferdsel over arealene som nevnt over. Denne erklæringen kan tinglyses på de over nevnte gårds- og bruksnummer.*

Også Arendal kommune har benyttet tinglyste erklæringer for å sikre allmennhetens tilgang. Dette gjelder særlig for å sikre ferdsel i strandkanten, på kyststi og lignende. Et eksempel på dette er på Hisøy, der det er tett bebyggelse langs sjøen. Ved utarbeidelsen av reguleringsplan for Skarvedalen i 2002/2003 (Vedtatt i Arendal bystyre 27/11 2003) ble det tatt inn bestemmelse om at allmennheten skal ha tilgang til kyststien. På plankartet ser det ut som om reguleringen av området er fellesformål der hvor kyststien går, mens det i planbestemmelsene omtales som kombinert formål – kyststi og felles avkjørsel. Erklæring om allmennhetens tilgang er tinglyst på eiendommen (2007-148772-1/200). I motsetning til de fleste andre tinglysninger vi har sett, synes det ikke som om denne tinglysningen spesifiserer at den ikke kan slettes uten samtykke fra kommunen.

Kristiansand har et tett bysentrum, der det øst i sentrum er bygget en ny bydel gjennom de senere år. I reguleringsplan for Tangen, delfelt B2-4 og B2-5

(plan nummer 1473, vedtatt 2018) er det regulert inn fellesområder (F-KG1-4) som ligger mellom boligblokkene, der det er spesifisert at allmennheten skal sikres ferdsels- og oppholdsrett (områdene er definert som kombinerte grønnstrukturformål i planbestemmelsene). Denne rettigheten er tinglyst som en heftelse på eiendommen (tinglysning 2020-3222279-1-200).

I Fredrikstad har det gjennom flere år skjedd transformasjon i området rundt Værste på Kråkerøy, og også andre steder langs elven i nærhet av byens sentrum. Her er det flere eksempler på at allmennhetens tilgang er sikret gjennom bestemmelser i reguleringsplan, og også eksempler på at slik tilgang er regulert gjennom utbyggingsavtale (med tilhørende tinglyst erklæring). I reguleringsplan for Værste 1A, vedtatt i 2006, er området ytterst langs elven offentlig trafikkområde, gangareal. Mellom dette gangarealet og byggeområdet for blokkbebyggelse, er det et område som er regulert til kombinert formål, blokkbebyggelse/felles gangareal. For dette området er det i bestemmelsene 10.01 fastslått at *Området skal være tilgjengelig for bruk av allmennheten.* I Detaljregulering for del av Åsgård, vedtatt i 2019, er det som inntatt bestemmelser om gangforbindelser, lekeområder og nærmiljøanlegg tilgjengelige for allmennheten, der disse områdene på plankartet har formål bebyggelse og anlegg. I reguleringsplan Jernbanebrygga, vedtatt i 2016, er det regulert inn grønnstruktur turvei langs elven. I reguleringsplanen fremgår det at dette området skal eies av utbygger, men driftes av kommunen. Reguleringsbestemmelsene 6.1 beskriver følgende: *Områdene skal være tilgjengelig for allmenheten og skal opparbeides parkmessig. [...] Allmenhetens tilgang til Glommastien skal tinglyses.* I utbyggingsavtale datert 29/1 2018 fremgår det at Glommastien skal være offentlig tilgjengelig, og at dette skal tinglyses på eiendommen.

Også i Larvik kommune er det de senere år transformert områder fra industri og havnevirksomhet til boliger, handel, kultur og service. Dette gjelder særlig i området vest for Tollboden. Et eksempel her er omfattet av detaljreguleringsplan for Sanden, felt G, vedtatt i kommunestyret i 2014. Her er det i reguleringsbestemmelsene allerede i §1.2 Planens hensikt fastslått at *Det er et mål at hele planområdet skal være tilgjengelig for allmennheten.* Videre er det i fellesbestemmelsene §2.4 inntatt følgende formulering: *Ubebygget areal skal være åpent for allmenn ferdsel, primært på gangveier/gangarealer mellom byggene, lekeareal og plassdannelser. Allmenheten skal sikres gangforbindelser på tvers, gjennom og rundt området.* I tillegg til dette er det for områdene med formål bebyggelse og anlegg, Utomhusanlegg, fastslått at ubebygde areal skal være åpent for allmenn ferdsel, men her er det inntatt det som synes å være en

innsnevring av dette: *primært på gangveier, bryggearealer og plassdannelser. Områder tilknyttet bygningenes bruk eller avgrensede områder for bevertning, private hager eller lignende kan likevel avskjermes eller avstenges etter godkjenning av kommunen.* Også for områder med formål Samferdselsanlegg, gangveier, er det inntatt bestemmelser om at allmennheten skal ha tilgang. Det foreligger utbyggingsavtale for området, men denne synes ikke å omhandle allmennhetens tilgang.

Vi har tidligere gått i detalj på et utvalgt område i Bærum kommune, Rolfsbukta. Et annet transformasjonsområde i Bærum kommune finner vi rundt Bekkestua sentrum, der det i dag arbeides med planprogram for flere utbyggingsområder. Kleivveien nord er et område der det planlegges for 230 leiligheter fordelt over flere blokker. Bebyggelsen skal utformes slik at fellesområdene mellom byggene danner åpne, bilfrie grøntområder. Fellesarealet skal være tilgjengelig og tilrettelagt for allmennhetens ferdsel og opphold. I foreliggende reguleringsplan, som var til førstegangsbehandling juni 2020, heter det at området skal *opparbeides som en allment tilgjengelig park med forbindelser til Bekkestua sentrum.* Samtidig påpekes det at områdene skal utformes slik at allmennhetens bruk av fellesområdene ikke skal bli til sjenanse for beboerne. Allmennhetens tilgang skal sikres med tinglyst erklæring. Kleivveien nord er et godt eksempel på moderne transformasjon i tettbygde strøk, der kommunen søker å dekke beboernes behov for uteareal og samtidig allmennhetens behov for parkområder og ferdsel/opphold på ett og samme område.

3. Fordeler og ulemper ved bruk av erklæringer for å sikre allmenheten tilgang

Vi finner at praksisen med å gi allmenheten tilgang til områder ved hjelp av avtaleklausuler og tinglyste erklæringer medfører en rekke fordeler for de ulike interessentene. Det er mer krevende å identifisere konkrete ulemper, og de konfliktsituasjonene som har oppstått i enkelte tilfeller synes å ha andre årsaker enn måten allmenhetens tilgang er regulert på. Det er likevel en risiko for at allmenhetens tilgang tolkes mer snevert av en privat grunneier enn av en offentlig grunneier, og at allmenhetens interesse således ivaretas bedre gjennom andre former for regulering.

Hva er virkningene av å sikre allmenhetens tilgang gjennom avtaler eller tinglyste erklæringer, sammenlignet med en regulering til offentlig formål med overføring av grunnen til kommunen? Er det vesentlige negative virkninger av en slik mekanisme, som gjør at denne helst ikke bør brukes? Eller er det tvert imot slik at bruk av avtale og erklæringer er positivt for alle aktører og interessenter, og burde brukes mer enn i dag?

I dette kapitlet drøfter vi først virkninger for ulike aktører interessenter, basert på den samlede kunnskapen vi har innhentet i prosjektet. Deretter gjengir vi hovedpunktene i hva kommunene har sagt om virkninger i spørreundersøkelsen. Til sist drøfter vi hvorvidt det er overvekt av positive eller negative virkninger, og hvilke virkninger som bør vektlegges mest i vurderingen av denne praksisen.

3.1 Virkninger for ulike aktører og interessenter

3.1.1 Utbygger/grunneier

Utbygger kan ha et ønske om å opparbeide fellesområder med en høyere kvalitet enn det kommunen tilbyr. Dette kan medføre både at det investeres mer og at det er høyere ambisjoner for løpende drift og vedlikehold. Dette kan være viktig for utbygger, for at området skal bli attraktivt for kjøpere og leietagere av både bolig og næringseiendom. Dersom kommunen krever at områder regulert til offentlig formål skal være eid og driftet av kommunen, vil det kun være mulig for

utbygger å ha en slik høy kvalitet på uteområdene gjennom andre reguleringsmåter enn offentlig formål.

Utbygger kan ha tekniske installasjoner, parkeringshus eller lignende under bakken, som kan påvirkes av aktiviteten på bakken. I så fall kan det være viktig å ha kontroll på aktivitetene på bakken, herunder hva som skjer av drift og vedlikehold. Det kan derfor være krevende hvis andre enn utbygger eier og drifter arealene på bakkenivå.

Utbygger har gjerne et ønske om å bygge så mye som mulig på en tomt. Behovet for fellesarealer vil kunne begrense dette. Hvis allmenhetens behov for friområder og beboernes behov for fellesområder løses innenfor det samme arealet, vil det kunne muliggjøre at det bygges mer enn det ellers ville vært rom til. Slik sett kan regulering av allmenhetens tilgang gjennom fellesformål kombinert med avtale være å foretrekke for utbygger. Men dette kan også være fordelaktig for kommunen, dersom det er viktig for kommunen å bygge mye innenfor et begrenset areal.

Grunneier vil kunne ha en interesse i å begrense allmenhetens bruk i enkelte henseender. Dette kan for eksempel handle om å begrense mulighet for politiske ytringer eller begrense tilgang for personer som har utagerende og støyende oppførsel. Dersom det ikke er tydelig regulert gjennom avtalen med kommunen hva allmenhetens tilgang til område betyr konkret, kan det være muligheter for et tolkningsrom for grunneier. Dette kan gi grunneier mulighet til å sikre en mer restriktiv bruk av området enn hva som ville vært mulig dersom området var regulert til offentlig formål.

3.1.2 Kommunen

Basert på spørreundersøkelsen rettet mot store kommuner kan vi oppsummere fordeler og ulemper ved regulering av allmenhetens tilgang gjennom avtaleklausuler og tinglyste erklæringer:

Tabell 3-1 Oppsummering av fordeler og ulemper ved bruk av tinglyste erklæringer/avtaleklausuler, basert på svar i spørreundersøkelsen

Fordeler	Ulemper
Et alternativ i tilfeller der det ikke er naturlig å fradele areal, eller der man ikke blir enig om kjøp av grunn, eks. når man ikke har ekspropriasjonshjemmel	Kan være krevende forhandlinger for å få på plass avtaler. Kan gi en mindre demokratisk prosess dersom man ikke benytter verktøy for å involvere berørte interessenter
Gir utbygger/grunneier mulighet til å gjennomføre en helhetlig opparbeidelse og drift av området	Risiko for utilstrekkelig ivaretagelse av drift og vedlikeholdsansvar hos den private eieren
Sparer drifts- og vedlikeholdskostnader for kommunen	Kan oppstå diskusjoner under gjennomføring av anleggsarbeider eller ved behov for senere endringer
Gir gjensidig forutsigbarhet	Sårbart for konflikt mellom kommune og grunneier. Begrenser kommunens mulighet for å regulere bruk av området.

Kilde: Spørreundersøkelse rettet mot store kommuner, Oslo Economics

Kommunen ønsker å tilby sine innbyggere gode byrom, som legger til rette for friluftsliv, rekreasjon og gode opplevelser. Dersom kommunen kan oppnå dette uten å måtte betale for det, vil det være positivt. Gjennom utbyggingsavtaler der utbygger bidrar til opparbeidelsen av teknisk infrastruktur, kan kommunen få dekket kostnader til opparbeidelse av områder der allmenheten har tilgang, uavhengig av om området er regulert til offentlig formål. Etter at området er etablert, vil det imidlertid kunne være løpende kostnader til drift og vedlikehold. Dersom området er regulert til offentlige formål og eid av kommunen, vil det være kommunen som bekoster dette. Dersom området er regulert til fellesområdet, der allmenhetens tilgang er sikret gjennom avtale, vil det være utbygger/grunneier som bekoster drift og vedlikehold. Her ligger det således en økonomisk fordel for kommunen.

⁷ Et arbeid av Gro Sandkjær Hanssen, Forsker I ved OsloMet, som ventes utgitt i 2021 under tittelen Demokratiske byrom, dokumenterer dette.

Det å styre gjennom avtaler i stedet for å styre direkte gjennom eierskap, vil kunne medføre andre typer prosesser. Disse prosessene kan være mer tidkrevende, men dette er ikke nødvendigvis tilfellet. Generelt kan man si at en god og presis avtaletext legger til rette for at styring av allmenhetens tilgang gjennom avtale ikke trenger å utgjøre en merbelastning for kommunen. I tilfeller der kommunen ideelt sett ønsker å ta over eierskapet til området, kan det oppleves som mindre arbeidskrevende å heller inngå en avtale med grunneier som sikrer allmenhetens tilgang.

3.1.3 Allmenheten

For allmenheten er det interessante hva de får lov til og ikke får lov til å gjøre på et område, ikke hvordan området er regulert eller hvem som eier det. I teorien kan kommunen stille konkrete krav til allmenhetens tilgang gjennom avtale, som sikrer en identisk lik rettighet for allmenheten som for områder regulert til offentlig formål og eid av kommunen. Med en god implementering, vil det derfor være likegyldig for allmenheten hvordan allmenhetens tilgang er sikret.

I praksis kan det likevel være slik at allmenheten opplever noe mer begrenset adgang til områder der tilgangen er sikret gjennom avtale og områder som er eid av kommunen og regulert til offentlig formål. Vi er kjent med at dette er tilfellet for adgang til politisk aktivitet i noen områder⁷. I teorien kan man se for seg at grunneierne vil tolke «allmenhetens tilgang» snevert, og vil legge en rekke begrensninger på denne tilgangen. Dette vil i så fall være negativt for allmenheten. I praksis synes det likevel i all hovedsak som om allmenheten ikke i særlig grad blir påvirket av hvordan allmenhetens tilgang sikres.

3.1.4 Demokratiet

Slik vi ser det, har politiske myndigheter muligheter til å påvirke hvordan allmenhetens tilgang til områder skal reguleres. I de sakene vi har sett på, der allmenhetens tilgang er regulert gjennom avtaler, er det tydelig gjort rede for dette i planforslaget. Det kunngjøres også oppstart av slike avtaleforhandlinger, og endelig avtale, og tinglyst erklæring, er også offentlig tilgjengelig. Det er derfor vanskelig å se at det er mindre demokratisk kontroll ved regulering gjennom avtaleklausuler enn gjennom regulering til offentlig formål.

Også i oppfølgingen av inngåtte avtaler bør det legges til grunn muligheten for demokratisk kontroll. Dersom folkevalgte organer opplever at allmenheten nektes tilgang til områder, til tross for at dette er regulert i avtale, har disse organene all mulighet til å

kreve at dette tas opp av kommunen, og at det rettes opp i forholdet. Dersom det er uenighet mellom avtalepartene om dette, må saken løses privatrettslig, og om utfallet da ikke blir som politikerne ønsker, skyldes det i så fall at avtalen de har vært med å godkjenne ikke er godt nok utformet. Da kan politikerne endre malen for slike avtaler i fremtiden.

3.2 Drøfting; er virkningene samlet sett gode eller dårlige?

I de fleste tilfeller synes det som om sikring av allmennhetens tilgang gjennom avtale og erklæring er positivt for alle involverte. Grunneier får lov til å beholde eierskapet, og kan drifte og forvalte denne grunnen etter sine egne ønsker, med eget ambisjonsnivå, og kan ha kontroll på hvordan denne driften påvirker tilgrensende bygninger eller installasjoner i grunnen. Kommunen slipper kostnader med drift, og har sikret innbyggerne en offentlig tilgjengelig plass å være. Allmennheten kan benytte området akkurat som de kunne ha brukt et offentlig eid areal, og demokratiske prosesser fungerer som normalt fordi avtalene som inngås kunngjøres og behandles politisk, og fordi allmennhetens tilgang behandles som en del av reguleringsplanen.

I noen ganske få tilfeller oppstår det konflikter knyttet til denne typen regulering. Dette skyldes etter vårt syn primært at området er attraktivt for flere brukergrupper. Eksemplene Tjuvholmen og Rolfsbukta viser at det kan være krevende når politikerne ønsker å bygge tett med boliger i strandkanten, samtidig som kommunens innbyggere skal kunne bruke plassene mellom boligene til soling og bading. Så lenge det samme arealet skal brukes til flere formål, vil det kunne oppstå konflikter uavhengig av hvordan dette er regulert.

Det kan også være tilfeller der en privat grunneier og offentlige myndigheter har ulike syn på hva allmennhetens tilgang betyr i praksis. Dette kan i så fall løses gjennom å tydeliggjøre dette begrepet i avtaletekst eller tinglyst erklæring. Gjennom en god avtale, og håndheving av denne, kan kommunen sikre de samme rettighetene for allmennheten som ved ferdsel og opphold på område som er offentlig regulert og eid.

Det er derfor vanskelig å se et praktisk behov for å begrense bruken av avtaler og tinglyste erklæringer som virkemiddel for å sikre allmennhetens tilgang. Som den juridiske gjennomgangen i neste kapittel viser, finnes det likevel andre metoder for å sikre allmennhetens tilgang, der det ikke er behov for virkemidler utover reguleringsplanen. Tinglyste erklæringer vil da i de fleste tilfeller være overflødige.

4. Juridisk vurdering

Dette kapitlet gir en juridisk utredning av kommunenes muligheter til å sikre allmennhetens tilgang til areal i byer og tettsteder. Vi gjør rede for og vurderer forskjellige styringsverktøy, herunder bruk av planer og planbestemmelser, tinglyste erklæringer og utbyggingsavtaler. Utredningen tar også for seg de problemstillingene som oppstår ved kombinasjon av disse styringsverktøyene.

Prosjektets empiriske undersøkelser viser at det hersker usikkerhet knyttet kommunenes muligheter til å sikre allmennheten tilgang. Usikkerheten gjelder blant annet planformålenes betydning for allmennhetens tilgang, hvorvidt planbestemmelser kan regulere allmennhetens bruk av et område, samt rettsvirkninger av tinglyste erklæringer. Vi har forståelse for at enkelte kommuner finner disse rettsspørsmålene utfordrende. Tolkning av lov og forarbeider gir nemlig ingen opplagte svar. I den påfølgende vurderingen vil vi forsøke å klargjøre hvilket handlingsrom kommunene har for å sikre allmennheten tilgang. Vi vil imidlertid være forsiktig med å treffe bastante konklusjoner. Hensikten er snarere å vise hvor og hvorfor gjeldende rettsregler skaper usikkerhet og tolkningstvil, og med dette som grunnlag forslå endringer som kan bidra til klargjøring av regelverket, noe som igjen vil kunne føre til økt forutsigbarhet for alle parter.

Temaet reiser problemstillinger av både privatrettslig og offentligrettslig karakter. De privatrettslige problemstillingene knytter seg til innholdet i og virkningene av de erklæringer som gis, for å sikre allmennheten tilgang. Offentligrettslige problemstillinger knytter seg på sin side til innholdet i, og virkningene av, reguleringsplaner. Utbyggingsavtaler ligger i skjæringsfeltet mellom offentlig rett og privatrett, noe som reiser særskilte problemstillinger.

4.1.1 Rettslige problemstillinger

Gjennom den empiriske kartleggingen har vi identifisert hvilke rettslige problemstillinger som fremstår som mest utfordrende i praksis. Problemstillingene behandles her i dette kapitlet, gruppert i tre underkapitler:

Planer som styringsverktøy

Denne delen av utredningen redegjør for og klargjør kommunenes handlingsrom i planprosesser, rettsvirkningen av planer, herunder betydningen av ulike arealformål og reguleringsbestemmelser. Mer presist vil vi undersøke hvordan plan- og bygningsloven kan sikre allmennheten tilgang i byer og tettbebygde strøk. Herunder vil vi drøfte og ta stilling til:

- I hvilken grad sikres allmennheten tilgang gjennom bruk av forskjellige arealformål?
- Muligheter og begrensninger til å sikre allmennheten tilgang gjennom bruk av reguleringsbestemmelser.
- Rettsvirkningen av planer og planbestemmelser.

Tinglyste erklæringer som styringsverktøy

Videre vil utredningen se nærmere på tinglyste erklæringer som styringsverktøy for å sikre allmennheten tilgang til områder i byer og tettbebygde strøk. Herunder vil vi drøfte:

- Kan erklæringer som skal sikre allmennheten tilgang tinglyses?
- Sikrer slike erklæringer allmennheten tilgang ut over det som allerede følger av planen?
- Er det problematisk å oppstille tinglysning av erklæring som forutsetning for en bestemt regulering?
- Hvem er slike erklæringer bindende for?

Utbyggingsavtaler som forhandlingsarena

Utbyggingsavtaler er et virkemiddel som skal sikre gjennomføring av en arealplan, og er nærmere regulert i plan- og bygningsloven kap. 17. Slike avtaler ligger i skjæringsfeltet mellom kommunenes myndighetsutøvelse og privatrettslig autonomi.

Utbyggingsavtaler er ingen rettighet i fast eiendom som sådan, og kan dermed heller ikke kreves tinglyst. Tinglige rettigheter fremforhandlet i utbyggingsavtaler kan tinglyses, men da forutsetningsvis som ekstraherte deler/erklæringer. Vi skal drøfte og ta stilling til:

- Kan utbyggingsavtaler omfatte forutsetninger om tinglyste erklæringer?
- Oppstår det noen særskilte rettslige problemstillinger når en forutsetning om tinglyst erklæring inngår som en del av en utbyggingsavtale?
- Gir utbyggingsavtaler kommunene et særskilt grunnlag for håndheving av tinglyste erklæringer?

4.1.2 Allmennhetens tilgang

Utgangspunktet for vurderingen er å undersøke hvordan kommunene rettslig sett kan sikre allmennheten tilgang til areal i byer og tettsteder. Begrepet «allmennhetens tilgang» er ikke i denne sammenheng et rettslig begrep, men en samlebetegnelse vi bruker på allmennhetens rett til ferdsel og opphold. Like fullt er det et upresist begrep, og alene sier det stort ikke mer enn at allmennheten har rett til å ferdes og oppholde seg i et område. Hva slags ferdsel som er tillatt, f.eks. gange, sykkel, sparkesykkel eller bil, sier begrepet lite om.

Videre sier heller ikke begrepet noe om hva slags aktiviteter som omfattes. Innebærer rett til tilgang at man kan ta lengre opphold, benytte seg av fasiliteter i området, slik som benker og lekeplasser? Og vil det være tillatt å drive med aktiviteter som gatemusikant eller holde politiske appeller eller andre former for demonstrasjoner?

I denne utredningen vil vi ikke forsøke å trekke opp grensen mellom lovlig og ulovlig arealbruk. Det finnes flere rettsgrunnlag som setter grenser for hva slags aktiviteter som er tillatt. Innenfor et opparbeidet planområde vil typisk parkeringsplasser, ladestasjoner eller sykkelstativ være forbeholdt beboerne i området, slik at eier lovlig kan kreve feilparkerte kjøretøy fjernet. Lover og lokale politivedtekter kan også sette grenser for hva slags aktivitet som kan utøves, og hvor mye støy som er tillatt på nattestid og helligdager.

I utredningen vil vi bruke betegnelsen «allmennhetens tilgang» som en fellesbetegnelse på rettigheter hvor allmennheten har rett til å ferdes i, oppholde seg på og bruke et område på lik linje med de som bor i området.

4.1.3 Avgrensninger

Utredningen avgrensner mot en rekke problemstillinger som knytter seg til betydningen av annet lovverk. Vi går ikke inn på lover som gir særskilt rettslig grunnlag for å begrense adgang til ulike områder, som for eksempel forsvars- og sikkerhetslovgivning. Vi går heller ikke nærmere inn i friluftsløven. Årsaken til dette er at friluftsløvens begreper «innmark» og «utmark» er ikke nødvendigvis avgjørende for allmennhetens tilgang i byer og tettsteder. Likevel er vi kjent med at diskusjonene om friluftsløvens betydning også dukker opp når allmennhetens tilgang skal fastlegges i urbane strøk. For vårt tema her er friluftsløven § 19 av betydning. Den slår fast at friluftsløven viker tilbake for annen lovgivning ved «motstrid». Rettslig bindende

arealplaner vil gjennom opparbeidelse kunne sette til side rettigheter som før opparbeidelse var sikret gjennom friluftsløven. Dette danner også grunnlaget for vår avgrensning. Friluftsløven vil ofte være satt til side av en reguleringsplan eller av en tinglyst erklæring. Sånn sett vil spørsmålet om et konkret areal kan rubriseres inn under begrepene innmark eller utmark, ofte være uten rettslig relevans.

4.2 Reguleringsplaner som styringsverktøy for å sikre allmennhetens tilgang

Arealplanlegging er myndighetenes fremste virkemiddel for å styre arealbruken. Gjennom plan- og bygningslovens bestemmelser om kommuneplan og reguleringsplaner er kommunene gitt stor frihet til å bestemme hvordan arealene skal, eller ikke skal, brukes. Reguleringsplaner gjør det mulig å styre arealbruken på svært detaljert nivå. Eksempler på dette er adgangen til å fastsette bestemmelser om fasadeuttrykk, krav til høyde og farge på bygninger, samt materialvalg.

Selv om kommunene er gitt vide fullmakter til å bestemme arealbruken, setter loven visse krav. For det første oppstiller plan- og bygningsloven krav til planprosessen, herunder krav om planbeskrivelse, utredning, medvirkning, høring og offentlig ettersyn. Dette skal sikre at alle relevante aktører blir involvert i planarbeidet, samt at saken blir så godt opplyst som mulig før kommunestyret treffer vedtak. For det andre gir plan- og bygningsloven en uttømmende opplisting av hvilke arealformål som kan anvendes, samt hvilke planbestemmelser som kan fastsettes. Planformål i reguleringsplaner er angitt i pbl. § 12-5:

Figur 4-1 Plan- og bygningsloven § 12-5

§ 12-5. Arealformål i reguleringsplan¹

For hele planområdet skal det angis arealformål. Arealformål kan deles inn i underformål og kombineres innbyrdes og med hensynssoner.

I nødvendig utstrekning angis områder for:

1. bebyggelse og anlegg,
herunder arealer for boligbebyggelse, fritidsbebyggelse, sentrumsformål, kjøpesenter, forretninger, bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål, råstoffutvinning, næringsbebyggelse, idrettsanlegg, andre typer anlegg, uteoppholdsarealer, grav- og urnelunder,
2. samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur,
herunder areal for veg, bane, lufthavn, havn, hovednett for sykkel, kollektivnett, kollektivknutepunkt, parkeringsplasser, trasé for nærmere angitt teknisk infrastruktur,
3. grønnstruktur,
herunder areal for naturområder, turdrag, friområder og parker,
4. Forsvaret,
herunder areal for ulike typer militære formål,
5. landbruks-, natur- og friluftformål samt reindrift, samlet eller hver for seg,
herunder områder for jordbruk, skogbruk, reindrift, naturvern, jordvern, særlige landskaphensyn, vern av kulturmiljø eller kulturminne, friluftsområder, seterområder, og landbruks-, natur- og friluftsområder der kommuneplanens arealdel tillater spredt bolig-, fritidsbolig- og næringsvirksomhet,
6. bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone,
herunder områder for ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, drikkevann, natur- og friluftsområder.

Kongen fastsetter ytterligere underdeling i forskrift.

Selv om kommunene kun har seks forskjellige arealkategorier å velge mellom, vil arealbruken kunne presiseres gjennom fastsettelse av ett eller flere av de opplistede underformålene. I tillegg åpner kart- og planforskriften opp for ytterligere presiseringer.

Planbestemmelser gir på sin side mulighet til å fastsette ytterligere og mer detaljerte krav til den faktiske bruken eller utnyttelsen av et område. Planbestemmelser for reguleringsplaner er angitt i pbl. § 12-7:

Figur 4-2 Plan- og bygningsloven § 12-7

§ 12-7. Bestemmelser i reguleringsplan

I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:

1. grad av utnyttning, utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet,
2. vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet,
3. grenseverdier for tillatt forurensning¹ og andre krav til miljøkvalitet i planområdet, samt tiltak og krav til ny og pågående virksomhet i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet for å forebygge eller begrense forurensning,
4. funksjons- og kvalitetskrav til bygninger, anlegg og utearealer, herunder krav for å sikre hensynet til helse, miljø, sikkerhet, universell utforming og barns særlige behov for leke- og uteoppholdsareal,
5. antallet boliger i et område, største og minste boligstørrelse, og nærmere krav til tilgjengelighet og boligens utforming der det er hensiktsmessig for spesielle behov,
6. bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør, samt sikre naturtyper og annen verdifull natur,
7. trafikkregulerende tiltak og parkeringsbestemmelser for bil og sykkelparkering, herunder øvre og nedre grense for parkeringsdekning,
8. krav om tilrettelegging for forsyning av vannbåren varme til ny bebyggelse og at det er tilknytningsplikt etter § 27-5,
9. retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3, 5 og 6 i § 12-5,
10. krav om særskilt rekkefølge for gjennomføring av tiltak etter planen, og at utbygging av et område ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester som energiforsyning, transport og vegnett, sosiale tjenester,² helse- og omsorgstjenester,² barnehager,³ friområder, skoler⁴ mv. er tilstrekkelig etablert,
11. krav om detaljregulering for deler av planområdet eller bestemte typer av tiltak, og retningslinjer for slik plan,
12. krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne,
13. krav om fordeling av planskapt netto verdiøkning ved ulike felles tiltak innenfor en nærmere bestemt del av planområdet i henhold til [jordskifteloven](#)⁵ § 3-30,
14. hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal.

Opplistingen er uttømmende. Flere av de opplistede planbestemmelsene er likevel svært vide i sine formuleringer. Kommunene står dermed nokså fritt til å bestemme arealbruken. For eksempel gir § 12-7 nr. 1 mulighet til å sette bestemmelser om «bruk av arealer». Samtidig vil planformålet utgjøre den rettslige rammen for innholdet i bestemmelsene. Kommunene kan bare fastsette planbestemmelser som er forenlig med de rettslige premisene som følger av planformålet. Høyesteretts avgjørelse i den såkalte Barka-dommen, inntatt i Rt. 2007 s. 281, illustrerer poenget. Kommunen hadde i denne saken regulert et areal til friområde. Problemet var at arealet allerede var i bruk som uteoppholdsareal for en barnehage og området var inngjerdet. I reguleringsplanen ble arealet avsatt til friområde samtidig som det var forutsatt at arealet skulle forbli et inngjerdet uteoppholdsareal for barnehagen. Høyesterett fant reguleringsplanen ugyldig ettersom forutsetningen om å beholde inngjerdingen var i direkte strid med en regulering til friområde, et formål som forutsetter at arealet skal være allment tilgjengelig. Høyesterett uttalte blant annet:

Slik jeg ser det, faller Barkas eiendom utenfor det som lovlig kan

reguleres som friområde etter § 25 nr. 4, så lenge området er forutsatt benyttet til uteareal for barnehage også i fremtiden. Et friområde er ment å være tilgjengelig for allmennheten. Kommunens forutsetning om at det ikke er – og heller ikke i overskuelig fremtid vil bli – fri ferdsel, samsvarer derfor ikke med reguleringsformålet «friområde». Reguleringen er ikke forenlig med den begrensede tilgjengelighet som er nødvendig for at barnehagen skal drives forsvarlig i et tilfelle som dette.

Barka-dommen er også en god illustrasjon for hvor grensen mellom juss og politikk skal trekkes i plansaker. Høyesterett kunne ikke overprøve om valg av planformålet var det beste for det aktuelle området. Derimot kunne domstolen sette til side planen som ugyldig fordi planformålet ikke var i samsvar med den forutsatte bruken av området. Dette viser at kommunene må være bevisst på bruken av

planformål. Dersom kommunene gjennom planbeskrivelsen, plankartet eller reguleringsbestemmelser fastsetter en annen bruk enn det planformålet bestemmer, vil planen kunne bli kjent ugyldig.

4.2.1 Generelt om rettsvirkninger av reguleringsplaner

Reguleringsplaner er rettslig bindende. Dette følger av pbl. § 12-4 første ledd:

En reguleringsplan fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6.

Planene er rettslig bindende for alle, herunder grunneiere, rettighetshavere, utbyggere, allmenheten, statlige og regionale myndigheter og kommunen selv. Det er likevel viktig å understreke at planene virker fremover i tid. Lovlig etablert bruk kan fortsette, selv om denne bruken er i strid med den nye planen for området. Inngrep i lovlig, etablert bruk krever at det inngås avtale eller at myndighetene treffer et ekspropriasjonsvedtak. Ny, utvidet eller endret bruk vil styres av den arealplanen som til enhver tid gjelder.

Kommunene kan som det klare utgangspunkt ikke med grunnlag i plan- og bygningsloven bestemme hvem som skal eie eller bruke arealer. Det kan for eksempel ikke gis en reguleringsbestemmelse som sier at en bensinstasjon skal drives av ESSO. Kommunene har imidlertid adgang til å regulere bygninger og areal til offentlige formål. Det kan kommunene gjøre ved å gi en reguleringsbestemmelse som fastsetter at arealet skal være offentlig. Et eksempel på dette kan være regulering av et område til offentlig skole. I slike tilfeller vil også allmennhetens tilgang til arealene vanligvis være sikret gjennom selve arealformålet, om ikke annet er bestemt i reguleringsbestemmelser om inngjerding, åpningstider o.l.

4.2.2 Oversikt over reguleringsformål

I det følgende skal vi se nærmere på i hvilken grad forskjellige arealformål kan sikre allmennhetens tilgang i byer og tettbebygde strøk. Det er arealformålene i pbl. § 12-5 nr. 1 (bebyggelse og anlegg), nr. 2 (samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur) og nr. 3 (grønnstruktur) som er aktuelle. Allmenhetens tilgang sikres i noen tilfeller direkte gjennom planens arealformål. Ved bruk av andre formål, vil allmenhetens tilgang ikke avgjøres direkte av valg av formål, men må bygge på andre rettslige grunnlag. Vi tar først for oss arealformålet grønnstruktur, som etter vår mening i seg selv sikrer

allmennheten tilgang. Deretter ser vi nærmere på de to andre arealformålene, som reiser større usikkerhet.

Grønnstruktur

Reguleringsformålet «grønnstruktur» omfatter underformålene «naturområder, turdrag, friområder og parker». La oss se nærmere på to spørsmål:

- Hva innebærer reguleringsformålet grønnstruktur for allmennhetens tilgang?
- Hvilke områder kan avsettes til grønnstruktur?

Reguleringsformålet «grønnstruktur» innebærer etter vår mening, at allmennheten som den klare hovedregel har tilgang til arealet. Som Høyesterett uttalte i Barka-dommen; «Et friområde er ment å være tilgjengelig for allmennheten.»

I forarbeidene sies det om arealformålet grønnstruktur:

Grønnstruktur er et nytt formål som tidligere inngikk dels i «byggeområde» og dels i «spesialområde» og «friområde».

I hovedformålet og underformålene ligger et rettslig premiss om at arealene skal være tilgjengelige for allmennheten. Innholdet i formålet – forutsetningen om tilgang for allmennheten – skaper i seg selv ingen rettslige utfordringer. Samtidig synes departementets veileder for reguleringsplaner, samt ovennevnte sitat fra forarbeidene, å skape noe større tvil omkring dette. Om underformålet «friområder» er det i veilederen uttalt:

Et friområde kan ved angivelse i bestemmelsene også være privat eiendom. Formålet sikrer altså ikke automatisk allmennhetens tilgang til området, og det må gjøres klart gjennom bestemmelser hva som skal være offentlige friområder og parker, og hva som skal være felles for særskilt angitte eiendommer.

Veilederen er etter vårt syn noe upresis på dette punktet. Vi mener den klare hovedregel fortsatt må være at areal avsatt til friområde er tilgjengelig for allmennheten. Dette må gjelde uavhengig av om det er gitt en reguleringsbestemmelse eller ikke. Det er etter vårt syn klare begrensninger i å gi bestemmelse om at friområde skal være et fellesområde, med den virkning at allmennheten ikke har tilgang. Dette kommer vi tilbake til nedenfor.

Det som derimot kan skape utfordringer, er hvilke arealer kommunen lovlig kan avsette til grønnstruktur.

Står kommunen helt fritt til å velge hvilke typer arealer som skal angis som grønnstruktur, eller setter loven visse krav til områdets kvaliteter eller karakter for at dette arealformålet lovlig kan benyttes?

I forarbeidene sies det om arealformålet grønnstruktur:

Med grønnstruktur menes et sammenhengende, eller tilnærmet sammenhengende, vegetasjonspreget område som ligger innenfor eller i tilknytning til en by eller et tettsted.

Dette gir etter vårt syn planmyndigheten relativt vide rammer til å bestemme hvilke områder som skal avsettes til grønnstruktur. Samtidig oppstiller både ordlyden og forarbeidene grenser for hvor stor grad av opparbeidelse av arealene som kan skje. Etter vårt syn kan neppe dette arealformålet anvendes i områder hvor området i liten grad er, eller ved gjennomføringen av planen vil bli, vegetasjonspreget. Områder i byer og tettsteder som er dominert av bebyggelse, veier og asfaltert eller brosteinsbelagt areal, kan ikke karakteriseres som vegetasjonspreget. Dermed vil også bruken av arealformålet «grønnstruktur» være utelukket.

Her er igjen skillet mellom juss og politikk viktig å være klar over. Fra rettspraksis har vi en sak som kan illustrere problemstillingen. Borgarting lagmannsrett behandlet i 2007 (LB-2007-81990) en sak som er av interesse for vårt spørsmål. Saken gjaldt gyldigheten av Nesoddens kommunes bruk av arealformålet «LNF» langs sjøen i et område som i noen grad var utbygget. En grunneier var misfornøyd med at kommunen avsatte hans eiendom til LNF-formål. Et slikt formål er jo i realiteten et forbud i plan mot ytterlige nedbygging. Grunneieren argumenterte blant annet med at kommunen hadde anvendt formålet feil, og at graden av allerede gjennomført utbygging og mangelen på «LNF-kvaliteter» måtte medføre at kommunen hadde anvendt formålet feil. Lagmannsretten uttalte om LNF-kvaliteter:

Hvorvidt det er adgang til å sone et område til LNF-område, må etter lagmannsrettens oppfatning være avhengig av om det er LNF-verdier i det aktuelle området. Videre vil lagmannsretten understreke at hele LNF-området må vurderes under ett, ikke bare en del av det.

Videre uttalte lagmannsretten:

Lagmannsretten vil videre slutte seg til tingrettens vurdering av professor Bugges uttalelser. Det skal bemerkes at lagmannsretten også er enig i at det går en nedre grense for hva som kan sones til LNF-område. Lagmannsretten slutter seg til Bugges første uttalelse, punkt 6 hvor det heter:

Derimot er det ikke adgang til å anvende LNF-kategorien på mindre arealer, eventuelt enkelte eller et fåtall eiendommer, innenfor et område hvor bolig- og/eller fritidsbebyggelse ellers er dominerende, og således innholdsmessig hører under kategorien Byggeområder i § 20-4 første ledd. En kommune har altså ikke rettslig adgang til å anvende LNF-kategorien spesielt på en eller noen få mindre boligeiendommer som «lommer» innenfor et større og i det vesentlige utbygd område.

Lagmannsretten vil videre understreke at det ikke er tale om såkalte «grønne lunger» i boligområder i saken her, men et sammenhengende belte i strandsonen.

Dommen har overføringsverdi til forståelsen av arealformålet «grønnstruktur». Slik som ved LNF-formål er også grønnstruktur et formål som i all hovedsak skal være uten bebyggelse. Om kommunene vil bruke grønnstruktur som et arealformål er et politisk spørsmål. Men om områdene har de kvalitetene arealformålet forutsetter, er et rettslig spørsmål. I dette ligger dermed også en begrensning for kommunes adgang til å bruke grønnstruktur som et styringsverktøy for å sikre allmennhetens tilgang gjennom dette arealformålet.

Likevel gir arealformålet «grønnstruktur», gjennom bruk av underformålet «park», kommunene relativt vide rammer. Vi kan se for oss begreper som bypark, badepark, aktivitetspark o.l. Forutsetninger i planarbeidet, herunder planbeskrivelsen, kan være av stor betydning for hvordan man skal forstå den rettslige virkningen av slik regulering. Et eksempel på en plan hvor planmyndighetens intensjon med regulering kommer klar til uttrykk, finner vi i den tidligere omtalte saken fra Nydalen. I saksfremlegget under behandling i byrådet fremgikk følgende:

Langs den grønne skråningen mot vest foreslås et felles grøntanlegg på vel 12 dekar. Arealet er felles for gnr. 57 bnr. 381 og for tre mindre boligeiendommer i vest, og skal beplantes i henhold til godkjent utomhusplan. Det skal tilrettelegges for opphold og lek. Videre skal det opparbeides en gjennomgående sti i retning nord/syd som skal knyttes til offentlig gangveinett og være tilgjengelig for allmennheten.

Ved bruk av arealformålet «grønnstruktur» kan det oppstå vanskelige avgrensninger mot formål som gater, torg, uteoppholdsarealer o.l. Særlig grensedragningen mot «uteoppholdsarealer» kan nok være vanskelig å gjøre i praksis. Det er her svært forskjellige rettslige utgangspunkter. Mens utgangspunktet ved en regulering til «uteoppholdsarealer» er at disse arealene er avsatt av hensyn til bebyggelsen og beboerne der, er utgangspunktet ved bruk av reguleringsformålet «grønnstruktur» at området er offentlig tilgjengelig. Denne grensedragningen, samt virkningene for allmennhetens tilgang, kommer vi tilbake til nedenfor.

Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur

Arealformålet har først og fremst en side mot større samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, slik som veg, jernbane og skipshavn. I forarbeidene er det likevel uttalt at det ikke går noen klar grense til arealkategorien bebyggelse og anlegg. I dette ligger at eksempelvis veger, herunder gang- og sykkelveger, kan inntas i en plan både under arealformålene «samferdselsanlegg» og «bebyggelse og anlegg». I forarbeidene er det lagt til grunn at arealformålet «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur» i utgangspunktet skal brukes når det offentlige skal forestå opparbeidelsen. Arealformålet brukt på denne måten skaper etter vårt syn ingen rettslige utfordringer med hensyn til virkningen av planen for allmenhetens tilgang til arealene. Allmenhetens rettigheter er i utgangspunktet sikret gjennom bruk av arealformålet.

Brukes arealformålet i tilfeller hvor anleggene ikke forutsettes opparbeidet av det offentlige, kan det oppstå tvil om rekkevidden av allmennhetens tilgang. Vi kan ta utgangspunkt i to typer anlegg; veg og torg.

La oss først se på regulering av arealer til veg. Ut fra forarbeidene er det etter vårt syn to alternative reguleringsformål for veger. Veg som arealformål under «bebyggelse og anlegg», og veg som arealformål under «samferdselsanlegg». Kart- og planforskriften slår fast at veg der inngår under

arealformålet «samferdselsanlegg». Dette arealformålet tilsier i seg selv at allmenheten har tilgang. Begrensninger inntatt i reguleringsplan må eventuelt være forankret i annen lovgivning, og vil i så fall gjelde for alle. Likevel er det grunn til å peke på at forarbeidene legger til grunn at veganlegg internt i området inngår i formålet «bebyggelse og anlegg». Dette skaper uklarhet med hensyn til hvordan arealformålene skal brukes, og virkningen for allmenhetens tilgang.

Når det gjelder torg, fremgår det klart av kart- og planforskriften at slike områder forutsettes avsatt under arealformålet «samferdselsanlegg». Dette tilsier etter vårt syn at det må ligge som et rettslig premiss at opparbeidelse av slike områder, i tråd med arealplanen, sikrer allmennhetens tilgang. Noe annet må ha formodningen mot seg. Eierskapet til disse arealene etter opparbeidelse kan ikke ha betydning for, langt mindre være avgjørende for, allmenhetens tilgang. Likevel ser vi, gjennom den empiriske undersøkelsen, at kommunene også for areal som skal opparbeides som torg krever tinglyst erklæring som skal sikre allmennhetens tilgang. Det synes som begrunnelsen for dette er at kommunen ikke skal overta arealene etter opparbeidelse. Vi kan vanskelig se at en tinglyst erklæring i disse tilfellene er nødvendig. Allmennhetens tilgang er sikret gjennom angivelse av området som torg i en rettslig bindende arealplan, når arealet opparbeides i henhold til reguleringsplanen.

Bebyggelse og anlegg

Arealformålet «bebyggelse og anlegg» brukes for å fastlegge arealene hvor bebyggelse eller anlegg av forskjellig art tillates og er det dominerende innslaget i arealbruken. I motsetning til hva utgangspunktet har vært for de arealkategorier vi har behandlet overfor, vil ikke allmennheten uten videre ha tilgang til slike arealer. Det som etter vårt syn reiser noe mer usikkerhet, er interne veier og uteoppholdsareal, herunder lekeområder og friområder i tilknytning til utbyggingsområder. Allmennhetens tilgang må i slike tilfeller være forankret i et særskilt rettslig grunnlag, for eksempel en tinglyst erklæring.

4.2.3 Styring gjennom reguleringsbestemmelser

Reguleringsbestemmelser gir kommunene mulighet å styre bruken av arealer. Det rettslige utgangspunktet er at reguleringsbestemmelser ikke kan være i strid med rettslige premisser som følger av arealformålet, jf. Barkadommen.

Grønnstruktur

Innenfor områder lagt ut som «grønnstruktur» bør det etter vårt syn ikke gis bestemmelser som fastsetter at allmennheten har tilgang. Tilgangen følger allerede av arealformålet. Likevel ser vi fra empirien at flere

kommuner nettopp innenfor arealformålet «grønnstruktur» fastsetter slike bestemmelser. I reguleringsplanen for Tangen i Kristiansand kommune ble det gitt en bestemmelse som fastslo at: «Allmennheten skal sikres ferdsels- og oppholdsrett innenfor» nærmere angitte områder. I tillegg ble det i samme plan satt et rekkefølgefølgekrav om at før det gis rammetillatelse til utbygging skal det foreligge «tinglyste rettigheter som sikrer allmennhetens ferdsel og opphold» på de samme områdene. Vi ser dermed at kommunen både gir en bestemmelse og setter krav om tinglyst erklæring for å sikre en rettighet som vi mener allerede er ivaretatt i planformålet. I tillegg kan det reises spørsmål om et slikt rekkefølgefølgekrav i det hele tatt er lovlig.

Det kan derimot gis bestemmelser som regulerer tilgangen, herunder bruken, for å ivareta andre interesser, typisk av hensyn til naturmangfold, vassdrag og kantvegetasjon mv. Slike begrensninger vil i så fall gjelde for alle, både allmennheten og beboere i området.

Departementets veileder synes å legge til grunn at det er et avgjørende skille mellom «offentlige friområder» og «fellesområder» når det gjelder allmennhetens tilgang. Det er uttalt i veilederen:

Offentlige friområder skal være tilgjengelige for allmennheten, mens fellesområdene skal være til eksklusiv bruk for de eiendommer de er felles for.

Vi har vanskeligheter med å forstå at departementets tolkning av § 12-7 nr. 14 kan være korrekt på dette punktet. Vi er enig i at bestemmelsen har betydning for skillet mellom offentlig eller privat eierskap, men ikke at allmennheten kan være ekskludert fra arealer avsatt til friområder.

Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur

Det samme må gjelde for områder angitt som «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur». Som vi har gjort rede for over, vil også dette arealformålet i utgangspunktet gi allmennheten tilgang. Bestemmelser som slår fast at allmennheten har tilgang er følgelig overflødige. Selv om pbl. § 12-7 nr. 14 gir hjemmel til å fastsette bestemmelser om at arealene skal være «offentlige» eller «fellesareal», sier dette ikke noe om allmennhetens tilgang. Et eksempel på en reguleringsplan hvor kommunen etter vårt syn har lagt feil oppfatning til grunn, er planen for Gullhaug torg i Nydalen. Her fremgår følgende av planforslaget:

Regulering til offentlig eierform/bruk innebærer ikke automatisk offentlig eierskap.

Reguleringen innebærer at allmennheten har rett til å bruke arealet, og at det offentlige kan overta eierskap til arealet etter vanlige prosesser for dette.

Kommunen synes her å legge til grunn at det er avgjørende for allmennhetens tilgang er at arealet er avsatt til «offentlig formål».

Reguleringsbestemmelser kan kun benyttes til å begrense tilgangen, herunder regulere bruken, for å ivareta andre hensyn, typisk sikkerhetshensyn, og vil i så fall gjelde for både beboere og allmennheten.

Bebyggelse og anlegg

Når det gjelder arealformålet «bebyggelse og anlegg» vil i utgangspunktet allmennheten ikke ha tilgang. Spørsmålet er dermed om det er adgang til å gi reguleringsbestemmelser som sikrer allmennheten tilgang til slike områder. Vi kjenner til at kommuner har fastsatt reguleringsbestemmelser med et slikt innhold innenfor areal avsatt til «bebyggelse og anlegg», med underformål «uteoppholdsareal». I en reguleringsplan i Bærum kommune heter det i en reguleringsbestemmelse at: «Feltet skal være tilgjengelig for allmenhetens ferdsel og opphold.» Gir loven kommunene hjemmel til å fastsette en slik bestemmelse?

På den ene siden er ordlyden i § 12-7 nr. 1 og 2 såpass vide i sine formuleringer, at det tilsynelatende kan gis bestemmelser om dette. På den andre siden vil en bestemmelse som åpner for allmenn tilgang i slike områder, være lite forenlig med arealformålet. Reguleringsbestemmelser skal gis i «nødvendig utstrekning» for å presisere og sikre arealformålet. Det vil derfor, etter vår mening, kunne reises spørsmål ved lovligheten av reguleringsbestemmelser som gir allmennheten tilgang til areal under formålet «bebyggelse og anlegg».

4.2.4 Oppsummering

Vi har sett at selve arealformålet kan være avgjørende for allmennhetens rett til ferdsel og opphold etter opparbeidelse i tråd med en reguleringsplan. Vi kan slå fast at kommunene ved bruk av reguleringsformålet «grønnstruktur» i utgangspunktet sikrer allmennheten tilgang. I byer og tettsteder ser vi imidlertid at grønnstruktur ikke alltid kan brukes ettersom området ikke har de arealmessige kvaliteter som loven forutsetter. Kommunen må bruke det arealformål som dekker den arealbruken planen forutsetter.

Innenfor arealformålet «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur» vil også utgangspunktet være at allmennheten har tilgang. Kommunen kan imidlertid gi

bestemmelser som begrenser bruken av området. Slike begrensninger vil i så fall gjelde for alle.

Derimot vil ikke planen gi grunnlag for allmennhetens tilgang i områder som er angitt som «(bebyggelse og anlegg)». For «uteoppholdsarealer» følger dette av at «(lekeområder)» og «(friområder)» avsettes i tilknytning til, og av hensyn til, utbyggingsområder. Kommunen kan heller ikke gjennom reguleringsbestemmelser åpne opp for allmenn ferdsel eller bruk av slike områder. Dette må sikres gjennom andre styringsmidler. Dette leder over til neste punkt i utredningen.

4.3 Tinglyste erklæringer som styringsmiddel for å sikre allmennhetens tilgang

Enkelte kommuner krever tinglysning av erklæring for å sikre allmennhetens tilgang til nærmere bestemte arealer innenfor et reguleringsplanområde før planen vedtas.

Dette reiser noen rettslige spørsmål:

- Kan slike erklæringer i det hele tatt tinglyses?
- Sikrer slike erklæringer allmennhetens tilgang ut over det som allerede følger av planen?
- Er det problematisk å oppstille tinglysning av erklæring som forutsetning for en bestemt regulering?
- Hvordan sørger man for (effektiv) håndheving av slike erklæringer?

For å belyse disse spørsmålene må vi se nærmere på hva en tinglyst erklæring er, og de rettslige rammene for tinglysing. En erklæring er en ensidig forpliktende disposisjon, som må holdes adskilt fra det som ligger i å inngå en avtale, som betinger to parter. For temaet her er utgangspunktet å se nærmere på hva som ligger i at en grunneier gjennom en erklæring gir noen rettigheter i en konkret eiendom, som de ellers ikke ville hatt. Gyldigheten av erklæringen er ikke betinget av at den er tinglyst, og er sånn sett uten betydning for forholdet mellom den som avgir en rett og den som får en rett. Tinglysing sørger derimot for vern mot ekstinksjon. Det vil si vil at retten blir liggende til eiendommen ved salg av eiendommen, ved ekspropriasjon, ved konkurs o.l. Tinglysing gir også prioritet dersom rettigheter senere skulle etableres i eiendommen, og det oppstår konflikt mellom disse rettighetene.

Grunneier kan tinglyse en erklæring uavhengig av hva slags arealer man står overfor. Vi skal imidlertid se nærmere på de tilfeller hvor slike erklæringer gis for å sikre allmennhetens tilgang til arealer som omfattes av en reguleringsplan. Med dette blir sammenhengen mellom rettsvirkningen av tinglyste erklæringer og

rettsvirkningen av reguleringsplaner særlig interessant. Denne sammenhengen er jo i prinsippet også avgjørende for behovet for å kreve tinglyste erklæringer. Utgangspunktet med en tinglyst erklæring er jo å bøte på «(mangler)» i muligheten til å styre de samme spørsmålene i en reguleringsplan. Et annet utgangspunkt for å kreve at det tinglyses erklæringer for å sikre allmennhetens tilgang kan være at man ønsker en «(dobbeltsikring)». I dette ligger at man både ønsker sikring gjennom plan, og sikring gjennom erklæring. Det siste gjelder for eksempel der det kreves tinglyst erklæring på arealer avsatt som grønnstruktur eller samferdselstiltak.

4.3.1 Kan slike erklæringer i det hele tatt tinglyses

Når det kommer til tinglysing av erklæringer som skal gi rettigheter i fast eiendom er det viktig å kjenne til de rettslige rammene. Det er nemlig ikke slik at man uten videre kan kreve tinglysing av en erklæring. Tinglysingsloven oppstiller krav til innhold og form. Statens kartverk er tinglysingsmyndighet, og skal drive kontroll med at kravene i tinglysingsloven følges.

Tinglysing av rettigheter i fast eiendom er regulert av tinglysingsloven § 12. Bestemmelsen slår fast at:

et dokument bare registreres i grunnboken når det går ut på å stifte, forandre, overdra, behefte, anerkjenne eller oppheve en rett som har til gjenstand en fast eiendom.

Klassiske eksempler på rettigheter som omfattes av ordlyden i § 12 er feste- og vegrettigheter. Det vi skal se nærmere på her er om erklæringer som skal sikre allmennhetens tilgang faller inn under oppregningen i § 12, og hva som eventuelt kan skape problemer. Vi kan for det første slå fast at en erklæring vil være omfattet av ordlyden «(et dokument)». For det andre er det heller ikke tvil om det er tale om en rett som har «(til gjenstand en fast eiendom)». Tilsynelatende vil det også være tale om «(å stifte)» en rett. Dette siste punktet gir likevel grunnlag for problematisering. Her må tinglysingsloven § 12 ses i sammenheng med tinglysingsloven § 8. Tinglysingsloven § 8 oppstiller et generelt krav til klarhet i dokumentet for at tinglysing kan skje. Herunder oppstår to spørsmål.

For det første kan det reises spørsmål om det er adgang til å tinglyse rettigheter som allerede følger av en reguleringsplan. I rettspraksis er det lagt til grunn at rettigheter som følger av lov og forskrift ikke kan tinglyses, se eksempelvis LB-2000-2086. Her uttalte Borgarting lagmannsrett:

Lagmannsretten er enig med Oslo skifterett og byskriverembete i at

overformynderiets påtegning ikke kan tinglyses, idet den ikke inneholder noen rettsstiftelse, men bare informasjon om hva som følger direkte av lov.

Her er vi igjen inne på sammenhengen mellom rettsvirkningene av en reguleringsplan og tinglyste erklæringer. Kan rettsvirkningen av en reguleringsplan medføre at den generelle setningen om at rettigheter som følger av lov og forskrift setter begrensninger? Vi har i pkt. 4.2 sett at arealformålene «grønnstruktur» og «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur» i utgangspunktet gir allmennheten tilgang. Etter vår mening kan det derfor reises tvil om det er adgang til å tinglyse erklæringer med et innhold som uansett følger av reguleringsplanen.

Et annet spørsmål er om tinglyssloven åpner for at allmennheten angis som rettighetshaver i grunnboken. Det følger av tinglysslovens system og kravet til tydelighet og klarhet i § 8, at partene i det rettsforhold som tinglyses, skal være entydig identifisert. Det vil derfor være problematisk å tinglyse en rettigheter til en fast eiendom til en gruppe uidentifiserte personer. Allmennheten omfatter på sin side «alle og enhver» slik at det ikke vil være nødvendig med noen form for identifikasjon.

I Kartverkets rundskriv, oppdatert 3. mars 2021, uttales følgende:

Allmennhetens rett til ferdsel over annen manns eiendom er regulert i friluftsløven, og gjelder uten tinglysing. I noen tilfeller kan det likevel være ønskelig å tinglyse rettighet til allmennheten, for eksempel som vilkår for utbygging i områder der det ligger etablerte turstier eller lignende. Slike vilkår vil som regel være fastsatt i kommunale vedtak.

Tinglyssforskriftens bestemmelser om klarhet og form i §§ 4 og 4a krever identifisering av rettighetshavere, eller hvem som kan slette heftelsen. Det er mulig å tinglyse rettigheter til allmennheten,

men siden det er en gruppering som ikke kan identifiseres med organisasjonsnummer vil det være nødvendig å identifisere hvem som kan slette heftelsen. I tilfeller der rettigheten til allmennheten har utgangspunkt i kommunalt vedtak er det naturlig at kommunen selv står som rette representant til å slette heftelsen.

Vi ser her at Kartverket tolker forskriften dithen at slike rettigheter kan tinglyses. Vi mener imidlertid det er noe problematisk at Kartverket synes å legge til grunn at slike erklæringer bygger på vilkår fastsatt i kommunale vedtak. Vi har ovenfor vist at kommunen ikke kan gi slike bestemmelser, og som vi kommer til, krever kommunen tinglyste erklæringer for å fatte vedtak. Det er også problematisk at Kartverket mener kravet til identifisering er oppfylt gjennom kommunens rett til å samtykke til sletting.

Vi mener at praksisen med tinglysing av erklæringer som skal sikre allmennheten tilgang, reiser flere rettslige spørsmål. Det er heller ikke uten videre enkelt å gi svar på disse spørsmålene. Mye vil avhenge av ordlyden i den enkelte erklæring og det faktum (særlig planfaktum), erklæringen er tenkt å supplere.

4.3.2 Tinglyste erklæringer under arealformålet grønnstruktur og samferdselsanlegg

Som vi har sett i punkt 4.2 vil bruk arealformål i reguleringsplan i enkelte tilfeller sikre allmennheten tilgang. Dette er klart når det gjelder bruk av arealformålet «grønnstruktur», og må også være det klare utgangspunkt ved bruk av arealformål «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur». Et eksempel på det siste kan være samferdselsanlegg med underformål veganlegg – presisert som «torg» i planen. Etter vårt syn vil en tinglyst erklæring her ikke sikre noe utover det som allerede følger av planen. Faren ved bruk av tinglyste erklæringer i slike tilfeller er at det kan oppstå tolkningsproblemer, og i verste fall føre til en utilsiktet innsnevring av rettighetene. La oss se på eksempel på dette:

Figur 4-3 Eksempel på tinglyst erklæring og allmennhetens rett

ERKLÆRING

Vedrørende Harbitzalléen 1, gnr. 31, bnr. 57 i Oslo kommune (Eiendommen)

1. Midlertidig rettighet for Møller Eiendom Skøyen AS

Møller Eiendom Skøyen AS, org. nr. 962 097 901, gis vederlagsfritt rett til nødvendig adkomst og bruk av Eiendommen for opparbeidelse av utearealer til torg, som vist med rød farge på vedlagte kart. Opparbeidelsen skal være i samsvar med forslag til reguleringsplan for Harbitzalléen 1-7 (saksnummer 200807651 i Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune). Det utearealet som skal opparbeides, er på vedlagte utkast til plankart (Rev. 3: 22.02.2016) vist som torg «T2». Opparbeidelsen skal besørges og bekostes av Møller Eiendom AS. Opparbeidelsen må ikke komme i konflikt med anlegg under bakken på Eiendommen. Opparbeidelsen må heller ikke skje på en måte som er til hinder for betjening av og parkering for energisentralen på Eiendommen.

Møller Eiendom Skøyen AS skal slette rettigheten fra grunnboken så snart opparbeidelsen av torget er ferdigstilt.

2. Rettighet for allmennheten

Allmennheten skal ha rett til ferdsel på Eiendommen innenfor det utearealet som i forslag til reguleringsplan for Harbitzalléen 1-7 (saksnummer 200807651 i Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune) er avsatt til torg «T2», jf. vedlagte utkast til plankart (Rev. 3: 22.02.2016). Det arealet rettigheten knytter seg til, er også vist med rød farge på vedlagte kart. Rettigheten skal ikke være til hinder for betjening av og parkering for energisentralen på Eiendommen.

Hjemmelshaver kan begjære rettigheten slettet og avlyst fra grunnboken dersom Eiendommen omreguleres til annen bruk enn den som fremgår av ovennevnte forslag til reguleringsplan.

Denne erklæringen tinglyses på egne og fremtidige eieres vegne som heftelse på gnr. 31, bnr. 57 i Oslo kommune.

Denne erklæringen er betinget av at reguleringsplanen blir vedtatt som foreslått og tinglysing skjer når endelig reguleringsplan er stadfestet.

Oslo, den 27/5 2016

I dette tilfellet gjelder erklæringen tilgang til et område som i planen er avsatt til «(torg)». Samtidig ser vi at den tinglyste erklæringen fastslår at «Allmennheten skal ha rett til ferdsel på Eiendommen». Innebærer dette at allmennheten har rett til ferdsel, men ikke rett til opphold på eiendommen? Etter vår mening vil slike erklæringer som søker å sikre rettigheter som allerede følger av plan, kun skape tolkningstvil. Likevel må utgangspunktet være at allmennhetens rettigheter, som følger av plan, ikke kan innskrenkes gjennom tinglyste erklæringer. Sagt med andre ord; kommunen kan ikke innskrenke den tilgang allmennheten gis gjennom plan, ved å akseptere eller kreve tinglysing av for eksempel en ferdselsrett.

Mange tinglyste erklæringer synes nettopp å forsøke å sikre rettigheter som allerede følger av reguleringsplanen. Etter vår mening kan dette være problematisk, og i ytterste konsekvens virke mot sin hensikt. Slike erklæringer vil dessuten neppe kunne håndheves. I lys av dette fremstår bruk av erklæringer i mange tilfeller som en form for «dobbeltsikring». I forhandlinger med utbygger må kommunene stille seg spørsmålet om behovet for, og virkningen av, slike erklæringer.

Derimot kan slike erklæringer være av betydning når arealer er avsatt til «(bebyggelse og anlegg)», med underformål «(uteoppholdsareal)». Dette kommer vi tilbake til under punktet om utbyggingsavtaler.

4.3.3 Er det rettslig problematisk å oppstille tinglysning av erklæring som forutsetning for en bestemt regulering?

Som vi har vært inne på kan ikke kommunene med grunnlag i plan- og bygningsloven bestemme hvem som skal eie eller bruke arealer. Når kommunen krever en tinglyst erklæring for en bestemt regulering, vil det kunne reises spørsmål om dette i realiteten er en omgåelse av dette prinsippet. Kommunene bruker her sin planmyndighet til å bestemme hvem som skal ha tilgang til et bestemt område, f.eks. uteoppholdsareal avsatt av hensyn til et boligområde. Etter vår mening kan det reises tvil om kommunene her går lenger i myndighetsutøvelsen enn det plan- og bygningsloven åpner for. Om dette kravet om tinglyst erklæring fremsettes under forhandling om utbyggingsavtaler, eller kun i en reguleringsprosess må være uten betydning.

Dersom kommunene ønsker at et bestemt areal skal være tilgjengelig for allmennheten, bør de vedta en reguleringsplan som sikrer dette.

4.3.4 Hvordan sørger man for (effektiv) håndheving av slike erklæringer?

En annen utfordring med tinglyste erklæringer knytter seg til spørsmålet om hvordan de kan håndheves. Utgangspunktet er at enhver som har en rettighet kan kreve den etterlevet. I vår sammenheng vil dette si at enhver kan kreve å bruke områder i tråd med rettigheten i den tinglyste erklæringen. Samtidig er dette en lite effektiv måte å håndheve rettighetene på. Spørsmålet er dermed hva kommunens rolle vil være? Kan kommunen kreve at allmennheten gis tilgang? Kommunene har flere verktøy i plan- og bygningsloven kapittel 32 til å sikre at ulovlig bruk blir rettet opp. Problemet er at disse virkemidlene knytter seg til ulovlig bruk i henhold til plan- eller byggetillatelse. Tinglyste erklæring faller utenfor virkeområdet til bestemmelsene om ulovlighetsoppfølging. Etter vårt syn vil det derfor være problematisk dersom en kommune krever at den tinglyste erklæringen følges.

4.3.5 Oppsummering

Tinglyste erklæringer har først og fremst en funksjon der allmennhetens rettigheter ikke følger av plan. I slike tilfeller kan tinglyste erklæringer tilføre allmennheten rettigheter de ellers ikke har. Samtidig kan det reises spørsmål om krav om tinglyste erklæringer som betingelse for bestemt regulering er problematisk når den så klart kobles opp mot utøvelse av planmyndighet, og dermed gir planmyndigheten et verktøy som plan- og bygningsloven ikke gir. Vi har også sett at det kan reises spørsmål om tinglystingsloven åpner for at slike erklæringer kan tinglyses.

4.4 Utbyggingsavtaler

Utbyggingsavtaler kan beskrives som en arena for forhandlinger mellom utbygger og kommune om gjennomføring av en arealplan. Plan- og bygningsloven § 17-1 slår fast:

Med utbyggingsavtale menes en avtale mellom kommunen og grunneier eller utbygger om utbygging av et område, som har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet etter denne lov og som gjelder gjennomføring av kommunal arealplan.

Tinglysing av en erklæring vil i utgangspunktet være en ensidig disposisjon. Dersom et avtalepunkt i en

utbyggingsavtale forutsetter en tinglyst erklæring er det naturlig å omtale erklæringen som en del av en avtale. Dette reiser spørsmål om plan- og bygningsloven åpner opp for å innta en klausul i utbyggingsavtaler om dette. Det som kan skape tvil er om en slik klausul:

- Har sitt grunnlag i kommunens planmyndighet.
- Gjelder gjennomføring av arealplan.

Der allmennhetens tilgang allerede er sikret gjennom arealformål og underformål kan man si at en tinglyst erklæring utgjør en «dobbeltsikring» som har sitt utspring i kommunens planmyndighet. Dette vil være tilfellet i områder avsatt til «grønnstruktur» og «samferdselsanlegg». Den tinglyste erklæringen følger her opp innholdet i arealplanen.

Der allmenhetens tilgang ikke følger av arealformål og underformål, eller snarere vil være i strid med det som ellers følger av arealplanen, blir dette kanskje mer problematisk. Dette vil være tilfelle der arealene er avsatt til «uteoppholdsareal». Man kan der stille spørsmål ved om kommunen kan sies å bruke sin planmyndighet når den i forbindelse med en reguleringsprosess, eller i forbindelse med forhandling om utbyggingsavtale, krever en tinglyst erklæring.

Vi tror ikke det er grunnlag for å si at punkter i en utbyggingsavtale som forutsetter tinglysing av allmenhetens tilgang generelt er ulovlige. Det kan nok likevel tenkes at det er grunnlag for å hevde noe annet der kommunens i realiteten krever tilgang der det i utgangspunktet følger av planen at arealene ikke er tilgjengelige for allmennheten. Reglene om utbyggingsavtaler er jo nettopp ment å gi begrensninger på kommunenes adgang til å oppstille krav overfor utbygger som ikke følger av arealplanen. Å kreve en tinglyst erklæring som sikrer allmennhetens tilgang til eksempelvis uteoppholdsarealer avsatt av hensyn til en konkret bebyggelse, og/eller etter krav i for eksempel TEK kan være problematisk.

4.5 Oppsummering og forslag til lovendring

Utredningen viser at det er stor grad av usikkerhet i kommunene knyttet til hvordan allmenheten kan sikres tilgang i regulerte områder i byer og tettsteder. Etter vårt syn kan det slås fast at allmennhetens tilgang som den klare hovedregel er sikret i områder angitt som «grønnstruktur» eller «samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur». Det ligger i formålenes og underformålenes intensjon at allmennheten ikke kan ekskluderes fra slike områder. Dette gjelder uavhengig om kommunen i en planbestemmelse har markert område som «offentlige formål» eller «fellesareal», jf. pbl. § 12-7 nr. 14. Kommunen kan gi

planbestemmelser som begrenser ferdselen og bruk av bestemte deler av slike områder, men slike restriksjoner vil i så fall gjelde for alle og enhver, både allmennheten og de som har eiendommer i området. Det er med andre ord ikke adgang til å gi planbestemmelser som kun ekskluderer allmennheten. Følgelig vil det heller ikke være nødvendig med en planbestemmelse som slår fast at allmennheten har tilgang til areal innenfor disse formålene. Det samme gjelder en tinglyst erklæring om allmennhetens tilgang. Da det følger direkte av arealformålet at allmennheten har tilgang, vil planbestemmelser eller tinglyste erklæringer fremstå som en «dobbeltsikring», som kan skape tolkningstvil, være ulovlig og virke mot sin hensikt.

Det motsatte utgangspunkt gjelder for områder avsatt til «bebyggelse og anlegg», med underformål «uteoppholdsarealer». Her gir ikke reguleringsplanen rettslig grunnlag for allmennhetens tilgang. Allmennhetens tilgang må i slike tilfeller sikres gjennom et særskilt rettsgrunnlag. Vi har vist at reguleringsbestemmelser ikke kan være et slikt rettsgrunnlag. Tinglyste erklæringer kan derimot være et virkemiddel for å sikre allmennheten tilgang. Vi har imidlertid reist spørsmål om kommunen kan kreve slike erklæringer gjennom bruk av sin planmyndighet. Dersom kommunen ønsker at allmennheten skal ha tilgang, må de bruke riktig arealformål.

Figur 4-4 Styringsmuligheter for å sikre allmennheten tilgang

	Planformålet betydning for allmennhetens tilgang	Planbestemmelser som er ment å gi allmennheten tilgang	Planbestemmelser som er ment å begrense allmennhetens tilgang	Tinglyst erklæring om allmennhetens tilgang
Grønnstruktur	Planformålet gir allmennheten tilgang	Unødvendig	Ikke adgang	Unødvendig
Samferdselsanlegg	Planformålet gir allmennheten tilgang	Unødvendig	Ikke adgang	Unødvendig
Bebyggelse og anlegg	Planformålet gir ikke allmennheten tilgang	Ikke adgang	Unødvendig	Utbygger kan tinglyse erklæring om allmennhetens tilgang.
				Usikkert om kommunene kan kreve dette som forutsetning for planvedtak.

I lys av våre empiriske undersøkelser og rettslige vurderinger kan det reises spørsmål om dagens regelverk gir kommunene et egnet styringsmiddel til å sikre allmennheten tilgang. I dagens lov er det ikke alltid klare grensdragninger mellom arealformålene i § 12-5. Dette gjelder spesielt arealer som skal holdes fri for bebyggelse (friområder, fellesområder, uteoppholdsarealer) og andre arealer som veier, gater og torg. Vi mener dette bidrar til å skape usikkerhet, og til at kommunene dels anvender feil formål og dels krever tinglyste erklæringer som enten er unødvendige eller skaper uklarhet.

Vi foreslår at slike områder vi her omtaler samles under arealformålet «grønnstruktur». For at dette formålet også skal være anvendbart for areal som ikke er vegetasjonspreget, foreslår vi en presisering til «by- og grønnstruktur». Gjennom flere, og mer presise underformål, gis kommunene de verktøy som de i dag synes å mangle. Dersom en slik bestemmelse blir vedtatt, vil det dessuten ikke være nødvendig å kreve tinglyste erklæringer om allmennhetens tilgang.

Vi foreslår følgende endring i pbl. § 12-5:

Pbl. § 12-5 nr. 3 By- og grønnstruktur

Underformål:

herunder areal for naturområder, turdrag, friområder, parker, lekeplasser, torg, vegger, stier o.l. som forutsettes å være tilgjengelig for allmennheten.

En slik bestemmelse vil i større grad sikre at kommunens ønske om at allmennheten skal ha tilgang skjer gjennom planprosesser, fremfor forhandlinger med den enkelte utbygger. Dette ivaretar hensynet til forutsigbarhet og medvirkning, samt likebehandling og transparens. Dette er grunnleggende hensyn i plan- og bygningsloven, som i liten grad blir ivaretatt i dagens praksis.

5. Samlet vurdering

Bruk av tinglyste erklæringer for å sikre allmenhetens tilgang ser ut til å være en praksis som ikke er svært utbredt, men som i noen grad benyttes i enkelte kommuner, og da blant annet i forbindelse med transformasjons- og fortettingsprosjekter. Vår kartlegging viser at noe under halvparten av de store kommunene anvender slike verktøy for å sikre allmenhetens tilgang.

Etter vårt syn er det en rekke prinsipielle utfordringer med denne praksisen. For det første er det uavklart hvorvidt det er behov for tinglyste erklæringer, eller om allmenhetens tilgang sikres gjennom reguleringsformålet i seg selv. For det andre er det uavklart om kommunen kan stille krav om slike tinglyste erklæringer i forbindelse med en reguleringsprosess, og for det tredje er det ikke nødvendigvis entydig definert hva allmenhetens tilgang til et område innebærer av rettigheter og forpliktelser.

Vår dialog med ulike kommuner viser at det er store forskjeller i praksis, og mye usikkerhet rundt både hva som er mulige styringsmidler og hva som gir de beste resultatene totalt sett.

I praksis synes det likevel som om sikring av allmenhetens tilgang ved bruk av tinglyste erklæringer fungerer godt. I mange tilfeller fremheves dette som en vinn-vinn-situasjon, der grunneier kan få beholde råderetten over eiendommen i stedet for å risikere at kommunen overtar arealene. I tillegg kan grunneier opparbeide eiendommen i tråd med reguleringsplan, men med en høyere kvalitet enn kommunen selv ville bekostet. Kommunen slipper kostnader til forvaltning og drift. Demokratiske prinsipper er ivarettatt gjennom kunngjøring av utbyggingsavtaler og omtale av reguleringen i politiske fremlegg. For allmenheten er det ikke viktig hva som er det rettslige grunnlaget for at de har tilgang til et område, men det faktum at de har tilgang, og ikke blir hindret i sin bruk av området. Så lenge det er godt definert gjennom avtale eller erklæring hva allmenhetens tilgang innebærer, er det ikke grunn til at allmenhetens rettighet skal være dårligere med en tinglyst erklæring enn ved regulering til «grønnstruktur» eller «samferdselsanlegg».

Det kan likevel være slik at noen private grunneiere som har tinglyst en erklæring om allmenhetens tilgang, tolker dette mer snevert enn hva tilfellet ville ha vært under offentlig eierskap av arealene. I så fall vil det kunne gå utover allmenhetens bruk og nytte av områdene. Dette kan for eksempel være tilfelle når det gjelder adgang til politiske markeringer.

I noen få tilfeller har det oppstått konflikter i områder der allmenhetens tilgang er fastsatt gjennom tinglyste erklæringer. To eksempler på dette er Tjuvholmen i Oslo og Rolfsbukta i Bærum. Etter vårt syn er det ikke de tinglyste erklæringer som er årsak til disse konfliktene. Konfliktene oppstår fordi ett område skal tjene flere formål; det er i praksis både uteoppholdsområde for beboere og friområde for allmenheten. Når ulike formål skal dekkes innenfor ett område, vil det kunne oppstå konflikter, uavhengig av hvordan dette er regulert. Dersom slike konflikter skal unngås, må det derfor tas et valg om hva området skal brukes til; skal det være uteoppholdsområde for beboerne, og dermed ikke tilgjengelig for allmenheten, eller skal det være friområde for allmenheten? Dersom det siste er tilfellet, kan det påvirke hvor mye som kan bygges i tilknytning til området, og disse byggenes tilgang på andre områder som kan tjene som uteoppholdsareal.

Vi anbefaler at det gjøres et arbeid for å klargjøre plan- og bygningsloven, samt veileder for reguleringsplaner, med den hensikt å tydeliggjøre hvilke muligheter kommunene har for å sikre allmenhetens tilgang til områder. Det vil da blant annet være ønskelig å tydeliggjøre hvilke reguleringsformål som i seg selv innebærer at allmenheten har tilgang, og i hvilken grad bestemmelser kan benyttes for å gi eller begrense allmenhetens tilgang. Som et ledd i dette foreslår vi en endring av pbl. § 12-5 nr. 3 slik at formålet også skal være anvendbart for areal som ikke er vegetasjonspreget. En slik presisering kan gi kommunene de verktøy som de i dag synes å mangle, og bidra til at allmenhetens tilgang i større grad sikres gjennom planprosesser, fremfor forhandlinger med den enkelte utbygger.

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

post@osloeconomics.no
Tel: +47 21 99 28 00
Fax: +47 96 63 00 90

Besøksadresse:
Kronprinsesse Märthas plass 1
0160 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo