



NORSK
EIENDOM



Samskipnadsrådet



Arkitektbedriftene



Tiltakspakke for bygging på grå arealer

Tiltakspakke for bygging på grå arealer

Norge står overfor flere samtidige samfunnsutfordringer: tilgang på boliger der presset er størst, effektiv bruk av eksisterende infrastruktur og bedre ivaretagelse av natur og jordbruksarealer.

Samtidig er det et paradoks i dagens system: Det er ofte enklere, raskere og mer lønnsomt å bygge på nye, uberørte arealer enn å utvikle boliger og byområder på allerede utbygde og menneskepåvirkede områder. Å bygge på grå arealer¹ innebærer i dag høyere kostnader og risiko, blant annet fordi tomteprisen er høyere, og tomtene kan være inneklemt og sentrumsnære, grunnforholdene er ukjente eller de kan inneholde overraskelser som riving og ombygging. Resultatet er at mange gode prosjekter på grå arealer enten ikke blir realisert eller taper i konkurransen mot utbygging på nye, grønne områder.

Det er denne utfordringen WWF Verdens naturfond, Norske Boligbyggelag, Norsk Eiendom, Eiendom Norge, Arkitektbedriftene, Samskipnadsrådet og Grønn Byggallianse ønsker å adressere gjennom denne tiltakspakken.

Målet er å gjøre det enklere, raskere og mer lønnsomt å utvikle boliger og næringsbygg på grå arealer, gjennom transformasjon, rehabilitering og fortetting, slik at presset på natur og jordbruksareal reduseres samtidig som sektoren stimuleres til økt produktivitet og trygge bomiljøer av høy kvalitet.

Tiltakspakken er rettet mot første trinn i tiltakshierarkiet: å unngå nye naturinngrep ved å insentivere gjenbruk, fortetting og transformasjon av eksisterende bebygde arealer. Tiltakene er valgt fordi de samlet bidrar til redusert kost/risiko, saksbehandlingstid og friksjon, og fordi de etablerer økonomiske og regulatoriske insentiver som gjør det mer attraktivt å velge å bygge på gråarealer framfor grønne arealer.

Videre er det et felles premiss for denne tiltakspakken at arealer avsatt til bygging i kommunenes arealplaner skal ligge fast for å sikre forutsigbarhet og gjennomføring.

Tiltakspakken er ment som et samlet, operativt innspill til regjeringen og Stortinget. Den er ikke et forslag til én enkelt reform, men en meny av konkrete tiltak som kan tas i bruk enkeltvis eller i kombinasjon, og som kan gjennomføres raskt eller fases inn over tid.

¹ Begrepene «grå arealer» og «transformasjon» er nærmere definert i slutten av dokumentet.

Denne tiltakspakken bygger på en felles erkjennelse: Skal vi lykkes med både å dekke samfunnsbehov, som boliger og næringsareal der presset er størst, og samtidig ivareta natur- og jordbruksarealer, må rammevilkårene i større grad belønne bruk og videreutvikling av allerede utbygde arealer.

Ambisjonen med pakken er å vise at det finnes bred enighet om denne retningen – og å gi politiske myndigheter et konkret grunnlag for handling.

Karoline Andaur
generalsekretær
WWF Verdens naturfond

Bård Folke Fredriksen
administrerende direktør
Norske Boligbyggelags Landsforbund (NBBL)

Tone Tellevik Dahl
administrerende direktør
Norsk Eiendom

Henning Lauridsen
administrerende direktør
Eiendom Norge

Steinar Skjerdingsstad
administrerende direktør
Arkitektbedriftene

Rita Hirsum Lystad
styreleder
Samskipnadsrådet

Mie Fuglseth
daglig leder
Grønn Byggallianse

Modul 1: Skatt/avgift og direkte økonomiske insentiver

1.1 Dokumentavgift: kutt kostnadene i transformasjonsprosjekter

I årlig vedtak om fastsetting av dokumentavgift, innfør en ny § 3 a) som likestiller konvertering til bolig med nybygg, ved at dokumentavgift ved førstegangsoverføring av nye boligseksjoner i eksisterende bygg kun beregnes av tomteverdien – på samme måte som ved nybygg. Dette vil ha en positiv effekt på å redusere kostnader ved boligkjøp, bevare eksisterende bygg og kutte i klimagassutslipp og spare natur.

1.2 Husbanken: målrette og skalere eksisterende kvalitetslån

Tilpasse Husbankens eksisterende kvalitetslån for mer aktiv transformasjon, og økte lånerammer med lavere renter når boliger bygges på grå arealer.

1.3 Tilskudd/risikodeling for merutgifter på grå arealer (forurensning, kompleksitet)

Utrede økonomiske virkemidler som dekker merkostnader for utbyggere ved utvikling av grå areal, særlig knyttet til forurenset grunn (fond, risikodeling, standardisert ansvarsavklaring, kartlegging), og utvikle en pilot for dette.

1.4 Statlig belønning til kommuner som realiserer boliger på grå arealer

Belønningen knyttes til framtidig valg av lokalisering og faktisk unngåtte naturinngrep, Utrede en belønningsordning der kommuner som kan dokumentere at nye boliger er realisert gjennom transformasjon, konvertering eller fortetting på allerede utbygde arealer – og som dermed reduserer behovet for nye natur- og jordbruksinngrep – får økonomisk uttelling.

1.5 CO₂-basert belønning + skatte-/mva-insentiv

Utrede og pilotere støtte-/belønningsordninger som premierer prosjekter med lave dokumenterte CO₂-utslipp i byggefasen (der konvertering/ombruk typisk vil score høyt).

Modul 2: Gebyrer og administrative barrierer

2.1 Tydeliggjøre eksisterende handlingsrom for unntak

Tydeliggjøre kommunenes eksisterende adgang (PBL §31-4) til å gi helt eller delvis unntak fra TEK-krav i rehabiliterings- og transformasjonsprosjekter, gjennom rundskriv/veileder eller annen informasjon, slik at flere kommuner faktisk benytter denne muligheten til å forenkle slike prosjekter.

2.2 Fjern/standardiser gebyrbarrieren

Innføre nasjonal føring/veiledning om at gebyr for bruk av PBL §31-4 i transformasjon/rehabilitering skal være symbolsk/lavt, da dagens gebyrpraksis i enkelte kommuner skaper unødvendige barrierer.

2.3 Tak på dispensasjonsgebyrer i transformasjonsprosjekter

Vurdere tak eller standardisering av gebyrnivå for dispensasjoner i transformasjonsprosjekter, for å hindre at gebyrer blir en særskilt «grått-straff».

2.4 Kommunale gebyrlettelser for rehabilitering

Innføre fritak/reduksjon i kommunale gebyrer for rehabilitering og oppføring av bygg verifisert som «miljøvennlig», gjennom f.eks. BREEAM eller FutureBuilt forbildeprosjekter, som et insentiv.

Modul 3: Plan- og regelverk

3.1 Prioritering, forenkling og standardisering

Etablere tydeligere prioritering, forenkling og standardisering i plan- og byggesaksbehandlingen for prosjekter som gjelder prioriterte formål (bolig m.m.) og skjer som transformasjon/ombruk/nybygg på grå arealer.

3.2 Rett på byggesak

Rett på byggesak bør brukes som virkemiddel ved nybygg, gjenbruk og transformasjon av eksisterende bygg. Rett på byggesak vil kunne redusere bygging på natur fordi forutsetningen for å gå rett på byggesak er at boliger kan innpasses i eksisterende regulering avsatt til bygging. Der dette føyer seg inn i omgivelsene kan

saken gå direkte til byggesaksbehandling, uten reguleringsplan forutsatt at a) boligprosjektet må ligge i område avsatt til bebyggelse, b) stedsbildet må opprettholdes, inkludert ikke føre til nedbygging av natur, c) infrastruktur må være sikret og d) sunne bo- og arbeidsforhold må opprettholdes.

3.3 Økonomisk gjennomførbarhet som del av planprosessen i transformasjonsområder

I transformasjonsområder bør planprosessen sikre bedre forståelse av hvordan planforutsetninger, krav og rekkefølgebestemmelser samlet sett påvirker reell gjennomførbarhet, uten at kommunen overtar utbyggers rolle i å vurdere prosjektøkonomi. Det er avgjørende å unngå vedtak av planer som teknisk og økonomisk ikke lar seg realisere fordi dette fører til stagnasjon i grå områder og økt press på nye arealer.

3.4 Effektiv arealutnyttelse

I utviklingsområder med gråarealer bør kommuneplanens utnyttelsesgrad økes for å sikre effektiv arealutnyttelse, forutsatt at bokvalitet og utearealer sikres. Eventuell videre økning må begrunnes i faglige vurderinger av kvalitet, bedrifts- og samfunnsøkonomi.

3.5 Forenklet omregulering fra næring/industri til bolig

Etablere tydeligere og mer forutsigbare rammer for omregulering av allerede utbygde nærings- og industriområder til boligformål i transformasjonsområder, slik at arealformål i seg selv ikke blir en unødvendig barriere for ønsket by- og boligutvikling. Forenklingen bør gjelde planprosesser, kravstilling og tidsbruk, samtidig som hensyn til tilstrekkelig boligbygging, bokvalitet, stedstilpasning og fungerende bystruktur ivaretas.

3.6 Transformasjonsnormer: fleksibilitet i infrastrukturkrav og byggeregler

Tillate høyere utbyggingsvolum og høyder der det er nødvendig for bærekraftig prosjektøkonomi på grå arealer. Akseptere at normer/veiledere for infrastruktur ofte ikke kan følges fullt ut i transformasjonsområder (parkering, gatebredder mv.). Legge til rette for utbygging innen eksisterende eiendomsgrenser, inkl. mulighet for å bygge nær/til grense og begrense 4-metersregelen der dette er nødvendig, samtidig som det sikres gode kvaliteter i uteoppholdsarealer, lysforhold og bomiljø, tilpasset volumet av mennesker og aktivitet.

3.7 Statlige sektormyndigheter: «konstruktiv medvirkning» i transformasjonsområder

Etablere tydelige forventninger om tidlig involvering og dialog med statlige aktører (vei/jernbane/havn) i transformasjonsprosesser, slik at prosjekter ikke stoppes sent i løpet gjennom innsigelser eller standardkrav uten reell dialog om løsninger.

3.8 Regionale planer som styringsmekanisme

Sørge for at eksisterende regionale planer faktisk brukes til å styre lokalisering til grå arealer/knutepunkt.

3.9 Nasjonal tverrfaglig veiledningsgruppe for konvertering

Etabler en nasjonal tverrfaglig veiledningsgruppe for konverterings- og transformasjonsprosjekter, som kan støtte kommuner, utviklere og saksbehandlere med felles tolkninger, eksempelmaler og rask avklaring av typiske problemstillinger.

Modul 4: Infrastruktur, rekkefølgekrav og offentlig medfinansiering

4.1 Rekkefølgekrav/utbyggingsavtaler: reduksjon og standardisering i transformasjon

Vurdere fritak eller reduksjon i relevante rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler for transformasjonsprosjekter, der kravene ellers gjør prosjektene ulønnsomme. Rekkefølgekrav i transformasjonsprosjekter avgrenses til nødvendig teknisk infrastruktur slik at krav blir kostnadseffektive (kommunen får insentiv til ikke å overdimensjonere).

4.2 «Områdemodellen» (nytt kapittel 12.A i PBL): bruk og/eller «minimumsprinsipp»

Sikre at transformasjon ikke straffes med nye infrastrukturbidrag for eksisterende m², i tråd med områdemodellens prinsipp; enten ved å gjøre verktøyet mer brukt eller ved å fastslå et minimumsprinsipp om at «dagens m² ikke skal belastes nye påslag».

4.3 Prioriter knutepunktnære grå arealer

Prioritere grå arealer i nærheten av eksisterende knutepunkt og kollektivtransport i kommunal planlegging, for å sikre høy arealutnyttelse.

Modul 5: Offentlige anskaffelser og tredjepartsverifisering

5.1 Minstekrav i offentlige anskaffelser (rehabilitering/nybygg)

Ved offentlige anskaffelser, innføre minimumskrav om dokumentert tredjepartsverifisert miljøprestasjon for rehabilitering og nybygg.

5.2 Felles naturmetodikk/biodiversitetsindeks som mulig standard

Innføre en felles offentlig godkjent metodikk for å sikre at prosjekt ikke reduserer naturkvalitet på tomt, og bruk av biodiversitetsindeks til måltall, med minimumsverdier for offentlige innkjøpere.

Modul 6: Kart, definisjoner og kommunal kapasitet

6.1 Videreutvikle gråarealkartet til å vise «reelt transformerbare» arealer

Forbedre gråarealkartet slik at det skiller mellom arealer i aktiv bruk (f.eks. bolig) og arealer med reelt transformasjonspotensial, slik at politikk/virkemidler treffer riktig.

6.2 Tydeliggjør definisjon: grå arealer vs. restaurering

Klargjøre grensen mellom arealer egnet for videre utbygging og arealer som best egner seg for restaurering, for å redusere konflikt og øke forutsigbarhet.

6.3 Styrk kommunenes naturkompetanse og ressurser

Øke ressurser/kompetanse i kommunene for naturkartlegging og vurdering av naturvirkninger i arealplanlegging, slik at naturhensyn håndteres mer systematisk og likt.

6.4 Interkommunale planressurser

Styrk kommunal kapasitet gjennom interkommunale løsninger der dette gir effekt i gjennomføring av transformasjon og naturkartlegging.

6.5 Natursats: videreføring

Videreføre Natursats, inkludert midler til kartlegging av grå arealer og arealnøytralitetsrelaterte prosesser i kommunene.

6.6 Nasjonal eksempelsamling

Etablere en nasjonal eksempelsamling for konvertering/ombruk: systematiser og del erfaringer, løsninger og «beste praksis» fra gjennomførte prosjekter (inkl. bruk av PBL §31-4), slik at kommuner og aktører unngår gjentakende feil og får trygghet i saksbehandling og prosjektering.

Definisjon av begreper:

Grå arealer er områder som allerede er tatt i bruk eller sterkt påvirket av menneskelig bygge- og anleggsaktivitet, inkludert:

- bebyggelse (boliger, næringsbygg og offentlige bygg)
- konstruksjoner (veier, gater, parkeringsplasser, bruer og tunneller)
- permanente overflater og tilhørende arealer (asfaltflater, betongdekker og steinlagte områder)

Grå arealer står i kontrast til grønne områder som for eksempel skog, myr, landbruksjord og parker, og blå områder som vann, elv og sjø ([Miljødirektoratet sin definisjon](#)).

Med **transformasjon** mener vi som oftest at bruken av bebygde arealer i byene endres. For eksempel kan nedlagte industriarealer, industriområder, store parkeringsplasser, transport- og havneområder eller bykvartaler omdannes til moderne og tettere kvartaler eller bydeler med nytt innhold, som kontorbygg, handel og boliger. Begrepet omfatter både omdanning av store eller mindre sammenhengende områder innenfor den tette byen, og utvikling av enkelttomter («infill») ([Regjeringen sin definisjon](#)).

