

AZ ÚJ FŐVÁROSI ÉPÍTÉSI KERETSZABÁLYZAT TERVEZETÉRŐL

MUT Műhely összefoglaló (2009. március 16.)

Bardóczi Sándor

A leánykori nevén Fővárosi Szabályozási Kerettervnek (FSZKT) és Budapesti Városrendezési és Építési Keretszabályzatnak (BVKSZ) hívott, a fővárosi településrendezés legfontosabb dokumentumát jelentő keretszabályozás már jó néhány éve felülvizsgálat alatt van. A munkanévként még BÉK-nek keresztelt (ez ellen a magát ugyancsak BÉK-nek rövidítő Budapesti Építész Kamara emelt kifogást) módosítás most éppen a FÉK nevet viseli, bár a módosításokat felvezető főépítész asszony, **Beleznay Éva** szerint ő rossz keresztanya. A BFVT Kft által kidolgozott új fővárosi keretszabályozás tervezetről esett szó a MUT Műhely március 16-i összejövetelén.

Főépítési beszámoló a FÉK-ről

A keretszabályzat neve tehát most FÉK azért, mert az Étv. Fővárosi Építési Keretszabályzatként nevesíti e rendezési dokumentumot, és azért is, mert praktikus okokból jobb, ha az új mozaik szavak elkülönülnek nevezéktanukban a régiektől. E praktikus okokról a későbbiekben még szót ejtünk.

Az elhúzódó módosítási folyamatot (2005-ben kezdődött meg a felülvizsgálat) az önkormányzati választások és a főépítész váltás okozták. A FÉK nem egy új stratégián alapul, pusztán az időközbeni jogszabályváltozásokat kívánja lekövetni, illetőleg a BVKSZ korábban (1998) megfogalmazott erős üzenetét kívánja aprópénzre váltani: a beépítés sűrűségét csökkenteni kell. Ami bebizonyosodott: a tágabb lehetőségre szabott keretszabályozás, ami azzal a hittel készült, hogy majd a kerületi szabályok a hely szellemében szigorítanak azon nem vált be. Ennek okát Beleznay Éva a tulajdonosi, hatalmi, hatósági összeférhetetlenségben látja. Éppen ezért a FÉK a szintterületi mutatók csökkentését kívánja elérni és ebben az értelemben tényleg FÉK kíván lenni a nem kívánatos mértékű intenzitás növekedés elkerülése érdekében. Ez főként a belső kerületeket érinti, azon belül is csak az új építésű ingatlanokat, a felújításokat nem. Kritika érte ezt a kezdeményezést a kerületek kártalanítási félelme miatt. A jogi szakértői vélemény ezzel szemben jelezte, hogy a 7 éven túli felülvizsgálatra az Étv. 30 §. lehetőséget ad. Azt azonban a szakértő vélemény is megjegyzi: a bírói gyakorlat sajnálatosan nem ezt a törvényi szabályozást követi az ismert esetekben. A mostani hivatalos fővárosi álláspont szerint ezért ez a javaslat nem javasolt azonnali hatályba léptetésre.

Kritika érte a tervezetet azért is, mert egyes vélemények szerint a szintterületi mutató csökkentése a városfejlesztés, és ezen keresztül a gazdaság drasztikus visszaesését jelentheti. Beleznay azonban ezzel nem ért egyet. Csak az olyan fejlesztések fognak „károsulni”, amelyek a kívánatos központfejlesztést túlterhelik, azaz az élhetőségi paramétereket veszélyeztetik. A javaslat ugyanakkor a korlátozások mellett tartalmaz bónuszokat is. A P+R parkoló szintek például a szintterületi mutatóba nem lennének beszámítva, ahogyan a tetőtér beépítés, illetőleg a -1 szint létesítése sem.

A jelenleg hatályos KSZT-k a FÉK hatályba lépésével nem szűnnek meg: azokat a régi BVKSZ-re és FSZKT-ra alapozva hatályosnak tekintik. Az újonnan hatályba léptetett FÉK az újonnan kialakított KÉSZ-eknél kerül alkalmazásra. Ezért a nevezékbeni eltérés is (ez az a bizonyos praktikus ok), hogy az építéshatóságok véletlenül se keverjék a korábbi és a hatályba lépő keretszabályokat.

Változni fog a jogszabály az alátámasztásában is. A TSZT-ben korábban lehatárolásra kerültek a városszerkezeti, városképi szempontból területek: a FÉK-ben konkretizálnák az erre vonatkozó keretszabályokat. Például korlátoznák a bontásokat a világörökségi területeken: ezekre csak az ICOMOS-al együtt kidolgozott karaktervizsgálat alapján kerülhetne sor, amit telkenként el kellene végezni. Ugyancsak új szabályként lépne

életbe, hogy a városszerkezeti szempontból jelentős területek esetén tervpályázat lefolytatása lenne kötelező. További szabályként e területeken maximalizálva lenne a kialakítható lakásszám, geometriai szabályokat (kubus-szabály)¹ vezetnék be (utcai beépítés legnagyobb magassága, utcai maximális homlokzat magasság, épület legmagasabb pontja). Ugyancsak a városszerkezeti jelentőségű területeket érintené a telekösszevonások korlátozása, a Dunamenti látványvédelem érdekében előírt sziluett vizsgálat, a közterületekre vonatkozó konkrét szabályok (pl. tájékoztató eszközök elhelyezhetősége).

A kiskereskedelmi létesítmények elhelyezhetőségét a FÉK a belvárosba, az intermodális csomópontokban és a külső területeken P+R parkolókhöz kötve preferálja.

Természeti környezet tekintetében az alapjavaslat megerősítése történne meg: a zöldfelületek védelmét kibővítették a közösségi használatú intézménykertekkel. A mennyiségi növelésre tett új szabályozó lépne életbe, amely bizonyos arányban közhasználatú zöldfelületek kijelölését írja elő. Ezzel párhuzamosan csökkentenék a 100%-os beépíthetőség lehetőségét, új kialakításoknál alternatív zöldfelületek (tetőkert, vertikális kert) is teret nyernének. A FÉK beszámítaná a vízfelületeket is a biológiai aktivitás értékebe, szinten tartaná, illetve megkísérelné a biológiai aktivitás érték növelését, amely az ún. 48-as rendelet részeként a Fővárosra vonatkozóan külön biológiai aktivitás értékszámítási szabályokat határozná meg.

A közlekedési területek tekintetében az eddig is KL-KT-nek szabályozott területek (főutak és gyűjtő utak) mellett a mellékúthálózat is ebbe a keretövezeti egységbe kerülne. A magánutakra új előírások lépnének érvénybe: közforgalom elől elzárt magánút a Fővárosban ezen túl nem lenne kialakítható a külterületen és a fejlesztési területeken sem. A parkolás kérdését az OTÉK keretei között kell rendezni, azaz szükséges az országos jogszabály módosításának kezdeményezése e tekintetben. A szabályozás kiegészülne a kerékpárút-hálózatra vonatkozó szabályokkal is.

A magasház kérdés továbbra is nyitott marad: a három alternatívát a mai gyakorlat továbbvitele (1), a hagyományos belvárost kiegészítő magasházaz észak-csepeli városközpont (2), és a többközpontú magasházaz javaslat (3) jelenti.²

Arató György opponenciája

A XIII. kerületi főépítész nem tudott objektívan nyilatkozni a FÉK-ről, lévén szintterületi mutatóban az ő kerülete „a legérintettebb”. Álláspontja szerint Több százezer hasznos m²-től esne el a kerület, ha a FÉK így kerülne elfogadásra. Mindazonáltal a BFVT Kft anyagára két jelzót használt: szakszerű és jogszerű.

A kerületi főépítész kitért arra, hogy ma nincs építési jogi rend Budapesten: a IX, a X és a IV kerületben nincs KVSZ, amit elképesztőnek tart. Ugyanakkor az Étv és az OTÉK oly mértékben módosult az elmúlt 10 évben, hogy a BVKSZ és az FSZKT ma már tényleg tarthatatlan. Egyetértett abban is, hogy egy koncepcionális váltásnak valóban ma nincs itt az ideje: a következő másfél évben meg kell fontolni, mibe akar belenyúlni a jelenlegi városvezetés.

Arató szerint sok értékes szakmai javaslat van az anyagban: egyetért például a kubus-szabály újbóli bevezetésével. A beépítés sűrűségének kérdésében ő azt tartaná jobb megoldásnak, hogy az ott legyen visszavéve, ahol laknak, de ne a városközpontokban. A

¹ A kubus-szabály esetén a KÉSZ-ekben kellene meghatározni a paramétereket, de az egységes metodikát a FÉK jelentené.

² A kérdésről annyit lehet még tudni, hogy a 2. javaslat „nem vonzott extrém pro vagy kontra állásfoglalást”, de városvezetői döntés még nem született.

funkciókhoz kötné a szintterületi mutatókat, nem a beépítési övezetekhez. Örül a karakter komolyabb figyelembevételének. A telekösszevonások tekintetében javasolja, hogy ne csak a minimális, hanem a maximális telket is meg kellene határozni. Örül az intézménykertek kiemelésének. A vízfelületek növelése hiteles és támogatandó. A minimális zöldfelületre vonatkozó javaslat jó munkamódszernek, de kétli, hogy lesz belőle határozat. Nyugati színvonalúnak tartja a bónusz lehetőségek beépítését a szabályozásba. Egyetért a tervpályázatokkal, indokoltnak tartja azokat. Hiányolja az anyagból a sajátos jogintézmények teljesebb körét, amit bátrabban kéne kezelni. Legyen településrendezési szerződés, de azt a gyakorlatot, ami minden kerületi KSZT fővárosi elfogadásának feltételül a szerződés megkötését szabja, károsnak tartja.

Az egyik feltételezése az, hogy a FÉK „fékhatása miatt” nem fog új KSZT készülni. Ez pedig rossz hír a jogbiztonságot kívánóknak. Jó hír a zavarosban halászóknak és az építész tervezőknak (akik a szabályzatok miatt tiltakoznak, azokat nem tartják be, nem ismerik, negligálják). Arató György a kerületi érintettség miatt³ kilátásba helyezte, hogy a kerület képviselő testületének azt fogja javasolni: a XIII. kerület ne támogassa a FÉK bevezetését a jelenlegi formában.

Kerekasztalon a FÉK

Albrecht Ute (BFVT Kft.) kérdésre válaszolva elmondta, hogy a keretszabályozás átalakítása során Bécset tekintették előképnek a szintterületi mutató vonatkozásában. Innen merítették a bátorságot, hogy bizonyos helyzetben csökkenteni kell a szintterületi mutatót. A kritikák nyomására kezdtek a bónusz rendszerrel foglalkozni a szintterületi mutatók csökkentésével párhuzamosan. Arató György véleményét meghallgatva úgy érzi: van munkájuk még, hogy közelítsék az álláspontokat, ha a kerületi főépítész a felsorolt erények ellenére sem tartja támogathatónak a tervezetet. A szintterületi mutatók kapcsán elmondta még, hogy a Dél Budapesti tanulmányuk kimutatta, ha meglenne minden híd Csepel Északon, akkor is a mostani tervezhető mutatónak ma a 60-65%-át lehetne kiszolgálni. (10 km² területen a mai 2 millió m² mellé további 11 millió m² szintterület építhető elvi érték adódott). Az OTÉK parkolási mérlegre vonatkozó szabályozását olyan képtelen helyzetként jellemezte, amit országos szinten jobban kéne differenciálni, hiszen a teljesítendő parkolás Budapesten a tömegközlekedés miatt más, mint mondjuk egy vidéki kisvárosban.

Beleznay Éva a sajátos jogintézmények tekintetében az adó- és díjrendszer változtatására nem lát esélyt a következő 3-4 évben, de a fejlesztési szemléletet be kell vezetni, amit ma egy fejlesztési társaság, vagy egy alap képes lehet megoldani. Ennek modellje most van koncepcionális kialakítás alatt. A jövő az egységes normatív területfejlesztési díj bevezetése felé mutat: ez azonban több törvényi módosítást igényel. A parkolási kérdését boncolgatva a főépítész asszony úgy érzi, a P+R eröltetése a belvárosban iszonyú katasztrófát okozhat. Éppen ezért keresték meg az országos főépítészt (Fegyverneky Sándor), hogy eltérést kérhessenek a parkolási szabályoktól. A Fővárosi Főépítész Iroda igazából nem szeretne bődületes parkoló mennyiséget fejleszteni a belvárosban, csak egy arányos mennyiséget, hiszen a jó tömegközlekedési lehetőség miatt a belvárost kevesebb parkoló is jól kiszolgálja. Az OTÉK felmentést azonban még nem kapták meg. A szintterületi mutató kapcsán elmondta még, hogy a legtöbb területegységen ez a mutató a mai FSZKT-ban túl van dimenzionálva, ezért rossz helyen is történnek nem kívánatos fejlesztések. Ők ezzel szemben ott emelnék csak a szintterület, ahol van tömegközlekedés. Ma pedig ott történik ilyen emelés, ahol lehet olcsón telket kapni.

Az Ingatlan Fejlesztői Kerekasztaltól érkezett Goró György és Barlai Zoltán egyaránt hangot adott annak, hogy projekt társaság helyett a szakma jobbnak látja egy alap

³ Azaz amiatt, hogy a FÉK a XIII. kerületet „visszasüllyeszti az Újlipótváros kiszabályozásakor megszokott paraméterek előtti világba”.

képzését. Ehhez véleményük szerint minden törvényi szabályozás adott, amit egy profi alapkezelő működtethet. A fejlesztők a transzparenciát hiányolják az alkuknál (településrendezési szerződés). Ha az ingatlan befektető előre tudja a normatív befizetés összegét, akkor előre tudja számolni a projekt megtérülést még a hiteltárgyalás előtt. Azonban most lezárt büdzsével rendelkező projekteknel találkoznak csak a településrendezési szerződéssel először, ezért a leszerződés a profit kárára történik: ez pedig kiskapuképzés melegágya. A bónusz rendszerrel kapcsolatosan nem látják biztosítva egy fenntartható az infrastruktúra kiépítését olyan új városközpontok esetén, ahol a semmiből kell minden infrastrukturális fejlesztést létrehozni. Ez pedig nem azonos költség egy belvárosi fejlesztéssel, ahol minden infra adott. A FÉK ezt érzésük szerint nem kezeli értékén. A bónusz rendszert tehát át kellene gondolni, ha valóban alternatív városközpont fejlesztés a cél. Javasolják továbbá, hogy ne csak az adott fejlesztést övező környező utcákra mért hatást elemezzék a városrendezések során, hanem a fejlesztési terület arányosan a továbbgyűrűző hatásokról is alkosson képet az adott KÉSZ. A fejlesztők – különösen a mostani gazdasági nehézségekre való tekintettel – azt prognosztizálják, hogy a fejlesztések nem lökésszerűen jelennek meg: a most a tervekbe kódolt elvi lehetőség kb. 100 év alatt épül meg. Ami az infra építésre is igaz. Évente 20-30.000 m²-t lehet most építeni reálisan Budapesten. Ezért még nagy tömegű többlet elvi lehetőségnél sincs nagyobb fejlődési ütem.

Albrecht Ute erre reagálva úgy érzi, hogy a város kompaktságát meg kell tartani. Ő sem fél attól, hogy az elvi lehetőség beépül 5 év alatt. Városi sűrűségek és hangsúlyozott pontok viszont ott kellene, ahol jól kiszolgálhatók a fejlesztések, és nem ott, ahol olcsón lehet venni telket, ezért van differenciálás a szintterületi mutatók esetében.

Ramlényi Gergely az iránt érdeklődött, hogy a bónusz rendszerbe mennyire kerültek bele energetikai hatékonyság kérdések. Ugyanis ez a belső és peremkerületi területeken is aktuális kérdés.

Beleznay Éva arról tájékozott, hogy ez nem került beépítésre de az erre vonatkozó javaslatokat szívesen veszik.

Barlai Zoltán szkeptikus a bónusz rendszer és az igazán energiahatékony épületek összeegyeztethetőségével kapcsolatosan: ők végeztek egy tanulmányt ezzel kapcsolatosan, amiből kiderült, egy Németországban megépült környezettudatos épület a 3 és félszerese bekerülési költségben a mai magyar átlagnak, ezért nincs olyan bónusz rendszer, ami ezt tudja kompenzálni. Az itthoni viszonyokat jellemezve elmondta: még mindig olcsó az energia, ezért nincs motiváció.

Ramlényi szerint azonban már 6-8 éves megtérüléssel már lehet ilyen épülettel számolni az ő tapasztalatai alapján ezért a kérdéssel érdemes foglalkozni.

Beleznay Éva ingatlanfejlesztő kérdésre válaszolva elmondta, a FÉK a belvárosi területen a vegyességre törekednek, ezért szabályoz úgy a szintterületi szabályokkal, hogy a belvárosi házak esetében a földszintet érje meg üzletté, kávéházzá alakítani. Ingatlanos szemmel ez talán kevésbé respektálható, de a városi érdek az, hogy a belvárosban és ne legyen lakásaprózódás.

Ongjerth Richárd felvetésére, miszerint a földszinti üzletek nem okoznak-e majd többlet járműforgalmat a belvárosban, az ingatlanfejlesztők úgy vélekedtek, hogy lokális ellátásnál, (és nem bevásárlóközpont típusú fejlesztésénél) a kis üzlet nem vonz többlet forgalmat, sőt forgalomcsökkentő, mivel nem kényszeríti rá a helyi lakót, hogy szükségleteit autóba ülve elégítse ki a lakhelyétől távolabb. Ilyen modell működőképesnek bizonyult a Naphegy környékén is.

Albrecht Ute kérdésre válaszolva elmondta: a FÉK már megköveteli, hogy ne csak egy parkolásra jogosító igazolást, hanem tulajdonjogot mutasson fel az, aki a parkolási

mérleget igazolni akarja. Véleménye szerint abba az irányba kell elmenni, hogy a garázs legyen a lakás tartozéka: ez azonban magasabb jogszabály módosítását igényli.

Ennek az elképzelésnek a működőképességét az ingatlanfejlesztők vitatták: ha a garázs lakástartozék, akkor oda is beengedjük az autóforgalmat, ahová nem szeretnénk, szólt az ellenérv.

Ongjerth Richárd úgy látja, hogy a településrendezés meglehetősen elmozdulni látszik a település-karaktert részletesen előíró, esztétizáló rendezés irányából a funkcionális rendezés felé.

Beleznay Éva szerint is lejárt a szépészeti városrendezés kora: a FÉK csak a tervpályázati kényszerek beépítésével szeretne „esztétizálni”.

A fejlesztők ugyanakkor differenciáltan el tudják képzelni az esztétizáló szabályozást is, bár ez például túlzottan megkötné a kezét az ING vagy az ORCO most folyamatban lévő fejlesztéseinek. A világsztár építészek megjelenését a hazai piacon ugyanakkor nem gondolják trendszerűnek: Budapesten nincs olyan bérleti díj, ami rentábilisan ki tudná termelni a TOP10-be tartozó építész költségigényét: ilyen építkezések csak egy-egy vállalat presztízsbereházásaként jöhetnek létre, a gazdasági realitásnak semmi köze hozzá.

Ongjerth Richárd ezzel kapcsolatban idézte egy bécsi kollégája szavait: „óvakodjatok a világsztároktól, mert kontrolálhatatlanok: csak az ikongyártás érdekli őket, a város maga nem.

Az IFK szakértők mindezt kicsit másként látják: szerintük a világsztárokat lehet befolyásolni, erre példa, hogy Daniel Libeskind már nyolcadszor tervezi át a World Trade Center helyére épülő toronyházat. Ott azonban van egy nagyon erős építészeti tanács.

Beleznay Éva szerint Bécs is ebben különbözik: a magyar jogrendben gyenge láncszem az építészeti zsűri intézménye, ezért mi csak az erős szabályzatokra alapozhatunk. A legjobb szabályozás mellett is lehet botránnyosan rossz épületeket építeni: itt lesz szerepe a fontos városi helyek esetén előírt tervpályázatoknak.

Arra a kérdésre, hogy mikor kerülhet a FÉK közgyűlés elé, a főépítész asszony azt válaszolta, hogy most egy hosszú két hónapos kerületi és államigazgatási egyeztetés sorozat vár a terv készítőire, majd ezután kerül az NFGM-ben végső, három hónapos kifüggesztésre a tervezet. Várhatóan ez év őszére kerül majd mindezek után a tervezet a Fővárosi Közgyűlés elé.