

Byrådsavdeling for byutvikling
Rådhuset
0102 Oslo

Deres ref.: 20/5233-2

Vår saksbehandler: Are Eriksen (are.eriksen@wemail.no)

Oslo, 10. desember 2020

BYGGESAKEN I BENTSEBRUGATA 13 F-J BØR BEHANDLES SOM DETALJREGULERINGSPLAN

Som byrådsavdelingen er kjent med, opphevet Fylkesmannen i Oslo og Viken i brev av 23. oktober 2019 kommunens vedtak om å gi rammetillatelse til ombygging og påbygging av eksisterende bygningsmasse i Bentsebrugata 13 F-J, og konkluderte med at «kommunen må behandle saken på nytt».

Basert på råd fra PBE har tiltakshaver etter dette søkt om dispensasjon fra en rekke arealformål blant annet i Kommuneplan 2015, KDP Akerselva miljøpark og KDP Torg og møteplasser, og fra kravet i KDP Akerselva miljøpark om at «prosjekter som er i strid med kommunedelplanen, må behandles som regulerings sak».

I brev til PBE av 3. desember 2020 har vi påpekt at etaten ikke har fulgt opp byrådsavdelingens brev av 18. juni 2020 i saken, og har kommentert søknaden om dispensasjon fra plankrav og arealformål. Brevet vedlegges.

Etter vårt syn er det helt avgjørende at tiltaket behandles som detaljreguleringsplan og ikke som byggesak. Vi anmoder derfor byrådsavdelingen om å instruere PBE om å avslå søknadene om dispensasjon, dvs. ikke gi rammetillatelse for tiltaket, og i stedet anbefale utbygger å utarbeide forslag til detaljreguleringsplan for eiendommen og tilstøtende friområde langs Akerselva.

Vi minner i den forbindelse om at en søker ikke har noe rettskrav på dispensasjon selv i tilfeller der alle vilkårene for å gi dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2 er oppfylt. Kommunen står fortsatt helt fritt til å avslå en dispensasjonssøknad. I dette tilfellet er dobbeltvilkåret i § 19-2 for i det hele tatt å kunne vurdere å gi dispensasjon ikke oppfylt for dispensasjonssøknadene.

Kjøreatkomsten – to nye runder hos Fylkesmannen

Av brev av 1. desember 2020 fra tiltakshaver til PBE, et brev som først ble tilgjengelig på saksinnsyn hos etaten etter at vi hadde sendt vårt brev av 3. desember 2020, fremgår det at tiltakshaver i brev av 10. november 2020 til Fylkesmannen begjærte omgjøring av vedtaket av 23. oktober 2019, under henvisning til at kjøreatkomsten fra Bentsebrugata ble godkjent av kommunen i 1958.

I brev av 17. november 2020 fra Fylkesmannen i Oslo og Viken til tiltakshaver v/ Per-Arne Andersen ble begjæringen om omgjøring ikke tatt til følge, med denne begrunnelsen:

Fylkesmannen viser til [at] atkomsten som ble godkjent av kommunen den 27.10.1958 var for *industribygget*. Søknad om rammetillatelse for om- og påbygging av bygningsmassen til boligformål er et nytt tiltak som krever ny godkjenning. Planlagt kjøreadkomst til dette bruksformålet kan ikke godkjennes uten dispensasjon fra arealformålet og plankravet. Vi kan ikke se at det foreligger grunnlag for omgjøring av vårt vedtak.

En ny anmodning om omgjøring av vedtaket ble av tiltakshaver v/Andersen sendt Fylkesmannen i Oslo og Viken 19. november 2020, men heller ikke den begjæringen ble tatt til følge. I Fylkesmannens beslutning av 24. november 2020 heter det:

Du anfører i den siste anmodningen til oss at kjøreadkomsten var godkjent til boligformål på tidspunktet da området ble omregulert, og at det av den grunn ikke kan kreves dispensasjon for kjøreadkomsten på nytt. Det vises til rammetillatelse til bruksendring fra industri til boligformål for bygninger i Bentsebrugata 13 B, datert 7.3.2001, og igangsettelsestillatelse gitt den 9.4.2004.

Av rammesøknaden i saken fremgår det at det søkes om bruksendring av hele bygget i Bentsebrugata 13 F-J til boligformål, ettersom dagens bruk av bygget er næring og enkelte utleieboliger. Dette tilsier etter vårt syn at søknaden om bruksendring til boligformål som ble gitt den 7.3.2001, og tillatt igangsatt den 9.4.2004, ikke ble fullstendig gjennomført, og at tillatelsen til bruksendring til boligformål for bygget har bortfalt, jf. pbl. § 21-9. Vi kan derfor ikke se at det på bakgrunn av tillatelsen fra 7.3.2001 kan slås fast at det nye tiltaket, bruksendring av hele bygningsmassen til boligformål, har godkjent adkomstvei over arealet regulert til friområde i reguleringsplan m.v.

I brevet av 1. desember 2020 viser tiltakshaver til at Fylkesmannen er «av den oppfatning at bruk av kjøreadkomsten for hele/resten av bygningen må behandles som dispensasjonssøknad siden tiltaket som ble godkjent i 2001 kun ble ferdigstilt med brukstillatelse for deler av bygningen». Tiltakshaver skriver videre (PBE-sak 201805910, dok. 90, fil 2):

Fylkesmannen gir allikevel tydelig uttrykk for at det ikke er noe i veien for at eksisterende kjøreadkomst godkjennes også for hele/resten av bygningen gjennom dispensasjon i dette tiltaket. Etter Fylkesmannens syn vil det være grunnlag for slik dispensasjon siden deler av bygningen allerede har tilsvarende godkjennelse.

Dette er ikke en korrekt gjengivelse av Fylkesmannens syn. Det Fylkesmannen skriver, er kun at dette vil «kunne være et argument i en dispensasjonsvurdering». Jf. at Fylkesmannen skriver følgende:

Dersom deler av bygningen er tatt i bruk til boligformål i tråd med tillatelsen, og med den samme kjøreadkomsten som i saken som nå er til behandling, vil dette slik vi ser det kunne være et argument i en dispensasjonsvurdering. En utvidet bruk av en allerede eksisterende og lovlig avkjørsel, for nye planlagte tiltak, vil imidlertid **ikke** innebære et inngrep i en eksisterende tilstand. Forholdet vil etter vårt syn derfor rammes av reguleringsplanen/kommunedelplanens rettsvirkninger.

Dette burde være rimelig klar tale fra Fylkesmannen, om vi ser bort fra at det nok har sneket seg inn et «ikke» i andre punktum, uthevet med rødt av oss, som ikke var intendert fra Fylkesmannens side.

Søknaden om dispensasjon for kjøreatkomsten må med andre ord underlegges en grundig vurdering av om både hensynsvilkåret og vilkåret om «klar overvekt» i plan- og bygningsloven § 19-2 er oppfylt.

Kravet om en helt ordinær, dvs. full vurdering av om vilkårene er til stede for å kunne innvilge dispensasjon både fra arealformål og plankrav, slår dermed inn med full tyngde også for formålet kjøreatkomst. Kjøreatkomsten er imidlertid bare en liten del av det samlede sakskomplekset, og kan ikke vurderes uavhengig av resten av dispensasjonsproblematikken.

Anførelse i vårt brev til PBE av 3. desember 2020

Etter å ha konstatert at det søkes om et omfattende sett av dispensasjoner fra kommunedelplaner, soneplan og kommuneplan, foretar vi i vårt brev til PBE av 3. desember 2020 en gjennomgang av plankravbestemmelsene i KDP Akerselva miljøpark og fastslår at søker ikke har drøftet hensynene som ligger til grunn for de vidtgående plankravbestemmelsene i denne kommunedelplanen, og følgelig heller ikke har drøftet hvorvidt disse hensynene tilsier at vilkårene for å gi dispensasjon bør være ekstra strenge i 20-metersbeltet langs Akerselva.

Vi minner i brevet også om departementets merknader til § 19-2 i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008), herunder blant annet merknaden om at det at et tiltak ikke blir vurdert gjennom offentlig høring og politisk behandling, er et særlig tungtveiende forhold når det søkes om dispensasjoner fra arealplaner, i dette tilfellet både fra kommuneplan, kommunedelplaner og soneplan.

Deretter begrunner vi hvorfor tiltaket fører til en privatisering av det regulerte friområdet, og finner at **dette boligprosjektet er et kron eksempelpå hvordan det ikke bør gjøres, og et alvorlig brudd på retningslinjen i KDP Akerselva miljøpark om at privatisering av rekreasjonsområdene må unngås (s. 6): Boliger «bør ikke lokaliseres slik i forhold til elva og parken eller gis en slik utforming at det fører til «privatisering» av rekreasjonsarealene. Offentlighetens ferdsel og trivsel har prioritet.»**

Og det er nettopp offentlighetens ferdsel og trivsel i regulert friområde og muligheten til i fremtiden å ferdes og trives på regulert, men så langt ikke realisert gang- og sykkelvei som kraftig undermineres av omsøkt tiltak med rekken av dispensasjonssøknader.

Etter en gjennomgang av reguleringshistorikk og forslag til trasé for gang- og sykkelveiforbindelse langs østsiden av Akerselva fra Lilleborg-området i nord til Myren-området i sør, går vi på s. 13–18 i brevet nærmere inn på boligprosjektets konsekvenser for allmennhetens bruk av friområdet på elvesiden av eiendommen og mulighetene for å realisere regulert gang- og sykkelvei.

Gang- og sykkelveien – mulighetsrommet lukkes

I vår klage av 11. oktober 2018 på rammetillatelsen, dvs. den klagen som førte til at Fylkesmannen 23. oktober 2019 opphevet kommunens vedtak om å gi rammetillatelse til ombygging og påbygging av eksisterende bygningsmasse i Bentsebrugata 13 F-J, påpekte vi det sterkt uheldige ved at det ble gitt tillatelse til å sette inn høye vinduer i byggets kjelleretasje på elvesiden nettopp i det trangeste partiet mellom fasadelivet og elva, dvs. der hvor gang- og sykkelveien er lagt inn på plankartet i KDP Akerselva miljøpark (dok. 13). Denne delen av klagen førte den gang ikke fram, og Fylkesmannen i Oslo og Viken begrunnet dette blant annet på følgende måte (dok. 52, s. 2):

Vi er for øvrig ikke enig med klageren i at innsetting av vinduer på bygget som søkes endret vanskeliggjør realiseringen av arealformålene, herunder etablering av gang- og sykkelvei i kommunedelplanen, slik klageren har anført. Arealformålene i kommuneplanen og kommunedelplanen kommer ikke i konflikt med hverandre, da fasadelivet til byggverket ikke er beliggende på det samme arealet som er regulert gang- og sykkelvei og friområde/park.

Denne formale betraktningen tar ikke hensyn til de praktiske realiteter, men siden vi vant fram med vår klage på rammetillatelsen, valgte vi å ikke forfølge denne tematikken overfor Fylkesmannen i 2019. Vi hadde kanskje selv heller ikke redegjort i tilstrekkelig grad for hvor store konsekvensene av de høye vinduene ville bli. Hvis Oslo kommune på nytt skulle velge å gi rammetillatelse til ombygging og påbygging av eksisterende bygningsmasse i Bentsebrugata 13 F-J, vil det imidlertid være aktuelt å pensle ut denne tematikken i sin fulle bredde i en eventuell klage på den nye rammetillatelsen.

I kortform handler det om at det i praksis blir nærmest umulig å oppnå universell utforming med stigningsforhold 1 : 20 for gang- og sykkelveien. Dette analyserer vi nærmere på s. 14–15 i vårt brev til PBE av 3. desember 2020 og finner at den «beste» gjenværende muligheten er å legge gang- og sykkelveien helt inntil fasadelivet og omtrent i høyde med underkant gulv i byggets 1. etasje, dvs. slik at de sju høye soveromsvinduene i kjelleren på elvesiden av det nordøstre bygget havner på undersiden av gang- og sykkelveien.

Siden vinduene i soverommene i kjelleretasjen skal fungere som rømningsvei ved brann, samtidig som det er sterkt ønskelig at gang- og sykkelveien ligger på terreng i friområdet, dvs. at terrenget heves, bør det i så fall etableres en area (en lysgrav) med en bredde på 70–80 cm og om ønskelig full mannshøyde under rist eller glass som fungerer som dekke for gang- og sykkelveien i det innerste partiet mot fasaden. Areaen må være åpen i minst én av endene for å gjøre det mulig å rømme soverommene, alternativt må rist eller glass kunne åpnes nede fra areaen. Antakelig vil ingen av alternativene bli godkjent av brannmyndighetene. «Løsningen» vil gi lite lys inn, men samtidig relativt lite innsyn, til soverommene, som i praksis mister alt utsyn.

Alternativet til area og gang- og sykkelvei på terreng er et bruspennt for gang- og sykkelveien forbi soverommene, noe som vil gi langt mer lys inn til soverommene fra undersiden av brua. Siden det allerede i utgangspunktet ikke er bredt nok til å føre en gang- og sykkelvei med standard bredde fram i det trange partiet mellom nordøstre del av det nordøstre bygget og betongmuren, dvs. elvekanten, bør brua i så fall forankres sideveis i byggets fasade slik at en slipper å sette av plass til rekkverk på fasadesiden av bruspenntet, og unngår at gang- og sykkelveien blir enda smalere enn nødvendig. Jf. at bredden på gang- og sykkelveien ikke kan økes på elvesiden ved å legge deler av veibredden utenfor betongmuren ettersom en rekke trær langs betongmurens inside i så fall vil måtte felles.

Å etablere hengebru eller bryggesti på utsiden av og langsmed betongmuren som står ned i elva, krever at hengebruas/bryggestiens dekke legges høyere enn betongmurens topp for at gang- og sykkelveien skal kunne få universell utforming med stigningsforhold 1 : 20, i det minste dersom en skal unngå at hengebru/bryggesti blir liggende på utsiden av elvemuren over en svært lang strekning, noe som vil påvirke naturmangfoldet i kantsonen langs elva. Både hengebru og bryggesti fører til store inngrep i vegetasjonsbeltet langs elva der hvor hengebru og bryggesti skal føres over til motsatt side av betongmuren/elvekanten for at turveien igjen skal havne på terreng. Det er usannsynlig at Bymiljøetaten vil godta en slik løsning.

Vi kan ikke se at Fylkesmannen har noen dekning for påstanden om at innsetting av vinduer på bygget som søkes endret, ikke vanskeliggjør realiseringen av arealformålene, herunder etablering av gang- og sykkelvei i kommunedelplanen.

En nødløsning ville være å føre gang- og sykkelveien gjennom byggets nordøstre portrom, over den store gårdsplassen med alle de parkerte bilene, dvs. nordover over gårdsplassen som ikke bare tilhører Bentsebrugata 13 F-J (som har fått endret adresse til Bentsebrugata 15, 17 og 19), men også Sandakerveien 46, 48 og 50 og Bentsebrugata 11 og 13. Det ville kreve tinglyste erklæringer fra alle

sameiene og i praksis trolig også en reduksjon av antall parkeringsplasser på gårdsplassen. Det ville også gi en svært dårlig trasé, uten nærkontakt med elva, dvs. med bygningsmasse mellom gang- og sykkelveien og Akerselva, og en trasé som ikke er i samsvar med traseen i KDP Akerselva miljøpark.

Plasseringen av de høye soveromsvinduene reduserer og er i praksis i ferd med å lukke det reelle mulighetsrommet for etableringen av en gang- og sykkelvei langs Akerselvas østside. At utbygger også har søkt om å få bygge igjen det nordøstre portrommet, reduserer mulighetsrommet ytterligere dersom PBE skulle gi tillatelse til det.

Innsettingen av de sju høye vinduene inn til de fire soverommene i kjelleren til det nordøstre bygget vanskeliggjør også realiseringen av arealformålet friområde, og det uansett hvilken av alle de dårlige løsningene en velger for gang- og sykkelveien. Det samme er tilfellet dersom en skulle velge å legge gang- og sykkelveien på dagens terreng utenfor soveromsvinduene, dvs. i praksis velger å se bort fra kravet om universell utforming.

Konsekvensen av at det er satt inn høye vinduer inn til fire soverom i kjelleren i det nordøstre bygget, er at det regulerte friområdet på elvesiden av byggets fasadeliv privatiseres, ja i praksis annekteres av utbygger til fordel for de fremtidige beboerne i disse leilighetene.

Ved bruksendring fra næring til bolig vil friområdet oppleves som privat, som et sted man føler seg uønsket 24/7, som et utrivelig sted å oppholde seg og bevege seg igjennom for andre enn beboerne. Og dette gjelder ikke bare friområdet utenfor det nordøstre bygget, men også langs midtbygget. Jf. at seks soverom og ei stue i midtbyggets kjeller har vinduer vendt ut mot friområdet som ligger helt inntil vinduene. Det vil føles ubehagelig både å gå og oppholde seg her, jf. at gang- og sykkelveien vil måtte legges så nærme som 3–4 meter fra stua og de seks soveromsvinduene i midtbyggets kjeller.

I praksis privatiseres hele friområdet på elvesiden av det midtre og nordøstre bygget, mens friområdet på elvesiden av det sørvestre av de tre byggene i Bentsebrugata 13 F-J beslaglegges av kjøreatomsten fra Bentsebrua. Dette er selvsagt helt uakseptabelt. Plan- og bygningslovens vilkår i § 19-2 for å kunne gi dispensasjon fra alle plankravbestemmelsene i KDP Akerselva miljøpark, dvs. fra kravet om å utarbeide detaljreguleringsplan i en rekke ulike tilfeller, er ikke oppfylt.

Rekkefølgekrav og utbyggingsavtaler er nødvendig for å opparbeide friområder og gangforbindelser

Bymiljøetaten har ønsket å få tilsendt «tegninger som viser utforming av det nye grøntarealet som en del av Akerselva miljøpark. [...] Arealet skal oppleves allment tilgjengelig og som en integrert del av Akerselva miljøpark i området. Nytt grøntareal skal beplantes med stedegen vegetasjon» (dok. 80).

BYM er blitt avspist med følgende svar fra Enerhaugen Arkitektkontor (dok. 81, fil 1):

Her etterlyses en tegning som viser utforming av det nye grøntarealet som erstatning for arealene der adkomstveien evt. tillates fjernet. Dette arealet eies ikke av vår tiltakshaver, så det synes vanskelig å presentere en utfyllende løsning her. Det er for øvrig ikke noen rekkefølgekrav om at man evt. i dette området pålegges noe opparbeidelsesansvar.

Og her er vi ved noe av kjernen i problematikken:

Skal friområder langs Akerselva og andre vassdrag i byen i praksis kunne bli opparbeidet og få gode gang- og sykkelveier, turstier og gangstier, er det helt avgjørende at tiltak i det minste innenfor

20-metersbeltet langs hovedvassdrag og 12-metersbeltet langs sidevassdrag, hvor det er behov for dispensasjon fra plankrav og arealformål, behandles som detaljreguleringsplaner og ikke som byggesaker. Først da blir det mulig å stille rekkefølgekrav og inngå utbyggingsavtaler som sikrer den blågrønne infrastrukturen langs vassdragene ved at det brukes tilstrekkelige midler til dette.

Vi viser her til vårt brev til Byrådsavdeling for byutvikling av 28. oktober 2018 om alle de forsømte mulighetene siden KDP Akerselva miljøpark ble vedtatt i 1990, til å etablere gode gangforbindelser langs Akerselvas østside fra Myren-området til Lilleborg-området (2018/5060-19). Vi viser også til møte med byråd Hanna E. Marcussen 24. juni 2016 om samme tematikk langs Akerselvas vestsida fra Jerusalem bru til Treschows bru.

Et annet eksempel er den manglende realiseringen av gang- og sykkelveien langs Akerselvas østside ved Stillatorget. Da Kjelsåsveien ble regulert i 1978 (S-2343), regulerte man samtidig inn begynnelsen på en planskilt gang- og sykkelvei under den nye veibrua over elva som avløste gamle Brekke bru (den nye brua stod ferdig i 1985). Tanken var å regulere gang- og sykkelveien videre ned langs elvas østside i en senere plan, men dette er ikke blitt fulgt opp på de 42 årene som er gått siden den gang, og det til tross for at det her, dvs. på sørsiden av Kjelsåsveien, heller ikke finnes noen turvei eller gang- og sykkelvei langs vestsiden av Akerselva, på grunn av det rike biologiske mangfoldet der.

Da gjeldende reguleringsplan for nåværende Kjelsåsveien 160 og 162 (S-4138) ved Stillatorget lå ute til offentlig ettersyn høsten 2004, ba et enstemmig bydelsutvalg i Bydel Nordre Aker «om at det innreguleres en gang- og sykkelvei langs elven forbi planområdet for å få en planfri trasé forbi Kjelsåsveien», men dette ble ikke anbefalt av PBE under henvisning til at «planen ikke vil hindre fremtidige planer for gangvei langs elven» (Byråds sak 51/2005, s. 3 og 4). Da skjer det aldri noe.

Nå som byrådsavdelingen har gitt Attivo Bolig Kjelsås AS anledning til å fremme planinitiativet for Kjelsåsveien 160 til videre behandling (20/4752-15), etter at PBE hadde stoppe planinitiativet, er det på høy tid at det her etableres en turvei langs Akerselvas østside ved å utvide foreslått planområde og stille rekkefølgekrav og inngå utbyggingsavtale om å opparbeide turvei.

Vi setter stor pris på at byrådet varslet en oppfølging av vårt brev av 28. oktober 2018 om manglende forbindelser på elvas østside fra Myren til Lilleborg i byråds sak 19/19 av 24. januar 2019, selv om det heller ikke i plansaken for Sandakerveien 52, dvs. eiendommen rett oppstrøms Bentsebrugata 13 F-J, den gang ble lagt inn noen gang- og sykkelvei i friområdet på elvesiden av eiendommen:

Byrådet har merket seg innspillet fra Oslo Elveforum og Miljøforeningen Akerselvas Venner knyttet til gangforbindelser. Dette omhandler et større område enn det denne planen omfatter, og byrådet legger til grunn at dette vurderes nærmere i forbindelse med en kommende vurdering av muligheter for styrking av kommunedelplan for Akerselva, i forbindelse med revisjon av kommuneplanens arealdel.

Det er gledelig at byrådet nå følger opp dette i forslaget av 26. oktober 2020 til planprogram for kommuneplanens arealdel, hvor det uttrykkelig sies at «det skal utredes om det langsiktige vernet av Akerselva og Alna miljøpark bør styrkes ytterligere» (s. 18).

Noen av forbindelsene langs vassdragene kan ikke vente til den nye arealdelen av kommuneplanen er vedtatt. Mulighetsrommet for å realisere gode gang- og sykkelveier, turveier, turstier og gangveier snevres mer og mer inn med årene, og er allerede lukket eller er i ferd med å lukkes mange steder.

På elvesiden av Sandakerveien 52 er det fortsatt ikke for sent å etablere en god forbindelse, men nå må kommunen selv bekoste opparbeidelsen av den, med mindre kommunen sørger for å legge inn opparbeidelsen av forbindelsen på elvesiden av både Bentsebrugata 13 F-J og Sandakerveien 52 i en detaljreguleringsplan for Bentsebrugata 13 F-J.

På elvesiden av Bentsebrugata 13 F-J er mulighetsrommet i praksis i ferd med å lukkes dersom det ikke gjøres betydelige endringer i dette boligprosjektet. Det skal ikke mer til enn at Byrådsavdeling for byutvikling ber PBE om å avslå søknadene om dispensasjon i byggesaken, for at opparbeidelsen av friområdet og forbindelsen kan bli en realitet uten å belaste kommunebudsjettet.

PBE bør få et signal om å avslå søknaden om rammetillatelse og anbefale utbygger å utarbeide forslag til detaljreguleringsplan for eiendommen og tilstøtende friområder langs Akerselva.

Vennlig hilsen

Oslo Elveforum

Miljøforeningen Akerselvas Venner

Per Østvold (sign.)
leder

Are Eriksen (sign.)
leder

Vedlegg: Vårt brev av 3. desember 2020 til PBE
Fylkesmannens brev av 17. november 2020 til tiltakshaver
Fylkesmannens brev av 24. november 2020 til tiltakshaver

Kopi: Fylkesmannen i Oslo og Viken
Plan- og bygningsetaten