

Plan- og bygningsetaten
postmottak@pbe.oslo.kommune.no

Deres ref.: 201805910-107

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

Oslo, 27. april 2021

BENTSEBRUGATA 13 F-J – KLAGE PÅ RAMMETILLATELSE AV 6. APRIL 2021

Oslo Elveforum og Miljøforeningen Akerselvas Venner påklager rammetillatelsen av 6. april 2021, der Plan- og bygningsetaten gir tillatelse til ombygging og påbygging av eksisterende bygningsmasse (inkl. fasadeendring og gjenbygging av nordre portrom) i Bentsebrugata 13 F-J.

Vi påklager nærmere bestemt at det er gitt dispensasjon fra de juridisk bindende bestemmelsene i Kommunedelplan (KDP) Akerselva miljøpark om når prosjekter må behandles som regulerings saker. Også tiltakets konsekvenser for nærmiljøet utløser plankravet, jf. § 3.2 i Kommuneplan 2015.

For begrunnelsen for klagen viser vi i all hovedsak til vårt brev av 3. desember 2020 til PBE og vårt brev av 10. desember 2020 til Byrådsavdeling for byutvikling (BYU). Brevene vedlegges.

I brevet til PBE påpekte vi at det ved vurderingen av om hensynet bak plankravbestemmelsene i KDP Akerselva miljøpark er vesentlig tilsidesatt, er nødvendig å drøfte årsakene til at KDP-en har fått utførlige bestemmelser om når prosjekter må behandles som reguleringsplan, og om hensynet bak de rettslig bindende plankravbestemmelsene gjør seg sterkere gjeldende for Bentsebrugata 13 F-J enn for andre deler av KDP-ens ca. 2 660 dekar store planområde (s. 4–5). Vi minnet i den forbindelse om at tiltaket i nordøst kun ligger ca. 2,5 m fra elvekanten, dvs. betongmuren langs Akerselva, og at vilkårene for å gi dispensasjoner langs vassdrag og fra arealplaner er strenge (s. 5).

Som PBE skriver i rammetillatelsen (s. 17), ligger tiltaket innenfor 20-metersbeltet langs Akerselva, dvs. innenfor et av «de byggefriske beltene på 20 meter langs hovedvassdrag» hvor byrådet i henhold til byrådserklæringen av 22. oktober 2019 «ikke [vil] tillate nye bygg». I brev av 26. november 2019 ble PBE instruert av BYU «om å følge opp nevnte punkt» i byrådserklæringen. Selv om BYU i brev av 22. februar 2021 klargjør at PBE kan behandle rammesøknaden for Bentsebrugata 13 F-J «på ordinær måte», trekker PBE åpenbart en altfor vidtgående konklusjon i rammetillatelsen når de skriver (s. 18): «Vi tolker dette som at tiltaket tar hensyn til området.» En ordinær behandling av rammesøknaden tilsier at PBE tar hensyn til tiltakets elvenære beliggenhet innenfor Akerselva miljøpark, de strenge vilkårene for å gi dispensasjoner langs vassdrag og fra arealplaner, og bakgrunnen for de omfattende plankravbestemmelsene i KDP Akerselva miljøpark.

Det medfører for øvrig ikke riktighet når PBE skriver (s. 3): «Deler av eiendommen er omfattet av kommunedelplan (KDP) 4 for Akerselva miljøpark, vedtatt 28.11.1990.» Hele eiendommen, ja også hele gårdsrommet sørøst for eiendommen og all bebyggelse inn mot gårdsrommet både langs Sandakerveien og Bentsebrugata, er omfattet av kommunedelplanen. Jf. grensene for KDP-ens planområde på plankartet for KDP Akerselva miljøpark.

PBEs drøfting av spørsmålet om hensynet bak den aktuelle plankravbestemmelsen i KDP Akerselva miljøpark blir vesentlig tilsidesatt ved å gi dispensasjon fra bestemmelsen, innledes med en lettere omskrevet versjon av et selektivt utvalg av målene for «Akerselva som bypark», slik de er formulert i KDP Akerselva miljøpark (s. 4). PBE beskriver målet med kommunedelplanen på følgende måte i rammetillatelsen (s. 16):

Målet til kommunedelplanen er å sikre at videre byutvikling av Akerselva miljøpark styrker natur- og rekreasjonskvalitetene i friområdene langs elva og bevarer viktige kulturtrekk og tradisjonelle bo- og arbeidsplassmiljøer, i første rekke representert ved de førindustrielle og industrihistoriske bygningsmiljøene knyttet til elva.

Denne beskrivelsen legger størst vekt på siste avsnitt i KDP-ens målformulering, idet de to første avsnittene i målformuleringen er kokt ned til at videre byutvikling av Akerselva miljøpark skal styrke natur- og rekreasjonskvalitetene i friområdene langs elva, og det selv om ordet «byutvikling» først dukker opp langt ute i siste avsnitt. I første avsnitt snakkes det om å «utvikle» miljøparken. De to første avsnittene av målformuleringen for «Akerselva som bypark» lyder som følger (KDP-en, s. 4):

Akerselva Miljøpark skal utvikles som et nasjonalt og lokalt område for rekreasjon og læring. Den skal by på rike og varierte opplevelser i et lett tilgjengelig, sammenhengende parkbelte fra Maridalsvannet til Vaterland. Miljøparken skal til alle årstider fungere som bypark og utfartsområde både for bydelene rundt, for byens befolkning generelt og for besøkende.

Akerselva skal, med rent vann og velholdte elvebredder, utgjøre et smil i byens ansikt. Fisk skal leve i hele elva. Naturverdiene i vann, landskap, vegetasjon, plante- og dyreliv skal sikres.

Dette gir et noe annet hovedfokus enn det PBEs gjengivelse av målene gir, og vektlegger samtidig det som har størst betydning for vurderingen av om hensynet bak den aktuelle plankravbestemmelsen ble vesentlig tilsidesatt da PBA 6. april 2021 ga rammetillatelse for tiltaket i Bentsebrugata 13 F-J.

I rammetillatelsen skriver PBE følgende om hensynet bak KDP-ens krav om regulerings sak (s. 16):

Hensynet bak kravet om regulerings sak er å sikre **at nye tiltak ikke får omfattende eller usikre virkninger for miljøparken**, herunder **at privatisering** og utbygging **innenfor friområdene unngås**, at historiske trekk ved historiske miljøer bevares ved bygningsmessige endringer og nybygging, at ny bebyggelse underordner seg områdevis preg, at viktige siktlinjer sikres og **at uheldige miljømessige konsekvenser for parkområdene unngås**.

KDP-en er taus om hensynet bak plankravbestemmelsene. Det samme er Oslo byplankontors høringsforslag av august 1989 til KDP Akerselva miljøpark (1990), som det henvises til i KDP-en for en «grundigere innføring i de faglige utredningene og vurderingene planen bygger på» (s. 2–3).

Når PBE hevder å vite hva hensynet bak kravet om regulerings sak er, så er dette med andre ord noe som etaten har suget fra eget bryst. Dette gjør særlig etatens valg av adjektiver problematiske, eksempelvis når PBE hevder at hensynet bak plankravet er å sikre at nye tiltak ikke får «omfattende» virkninger for miljøparken, i stedet for f.eks. «uheldige» eller «uønskede» virkninger for miljøparken.

Om vi ser bort fra valget av adjektiver, virker de hensynene som PBE lister opp, å være sannsynlige motiver bak kravet om regulerings sak. I sitatet fra s. 16 i rammetillatelsen har vi følgelig valgt å **fete** hensynene som er relevante ved vurderingen av om plankravbestemmelsen er vesentlig tilsidesatt.

PBE skriver følgende om konsekvensene av tiltaket (s. 16):

Tiltaket berører ikke området som er regulert til formål *friområde/ park/ grønnstruktur/ gang- og sykkelvei*, men holder seg innenfor reguleringsgrensen for bebyggelse og anlegg i kommuneplanen.

Det er antakelig korrekt at den bygningsmessige delen av tiltaket holder seg innenfor regulert grense for bebyggelse og anlegg, men det følger på ingen måte av dette at tiltaket ikke berører, dvs. ikke har innvirkning på eller ikke har konsekvenser for, området som er regulert til formål *friområde/park/ grønnstruktur / gang- og sykkelvei*. PBE er da også selv klar over dette, men mener at tiltaket ikke får «omfattende» eller «usikre» virkninger for miljøparken (s. 17):

Hva gjelder hensynet bak kravet om reguleringsplan mener vi at tiltaket ikke får omfattende eller usikre virkninger for miljøparken. Som nevnt tidligere er tiltaket i sin helhet i tråd med formålet, det skjer altså ingen utbygging i friområdet og de historiske trekkene bevares. Det etableres vinduer i forbindelse med bruksendring fra næring til bolig i sokkelen ut mot elva, men vi vurderer ikke at dette er problematisk med tanke på privatisering av utearealene. Leilighetene har ingen dør ut til friområdet og vil ikke påvirke bruken av området slik det er i dag. Dersom gang- og sykkelveien skal etableres en gang i fremtiden vil heller ikke denne påvirkes, da veien vil bli utformet som en tydelig offentlig trase og det ikke vil være noen tvil om at den er allment tilgjengelig. Når det gjelder vinduenes påvirkning på den faktiske etableringen av en eventuell fremtidig gang- og sykkelvei [...] slutter [vi] oss til Statsforvalterens vurdering.

Statsforvalterens vurdering i Fylkesmannens vedtak av 23. oktober 2019 i den forrige klagesaken baserte seg på et svært spinkelt materiale, noe PBE og vi må dele ansvaret for. Dette ledet til en feilaktig forståelse av problematikken og en rent formal betraktning som ikke tok hensyn til de praktiske realiteter. Vi viser til den utførlige behandlingen av problematikken i vårt brev til PBE av 3. desember 2020, og i vårt brev til BYU av 10. desember 2020 hvor vi konkluderte slik (s. 4–5):

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. [...]

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.

Det er direkte oppsiktsvekkende at PBE i rammetillatelsen av 6. april 2021 helt unnlater å forholde seg til, dvs. ikke forsøker å imøtegå, vår omfattende argumentasjon i de to brevene fra desember 2020, og nøyer seg med å uttale at «vi vurderer» at etableringen av vinduer i sokkeletasjen ut mot Akerselva «ikke [...] er problematisk med tanke på privatisering av utearealene», og at en eventuell fremtidig gang- og sykkelvei ikke vil «påvirkes, da veien vil bli utformet som en tydelig offentlig trase og det ikke vil være noen tvil om at den er allment tilgjengelig».

Det er videre uholdbart at PBE har valgt å skyte seg inn under Fylkesmannens vedtak av 23. oktober 2019. Det er på ingen måte gitt at Statsforvalteren ved en ny klagebehandling vil komme til samme konklusjon som Fylkesmannen gjorde den gang. Det er for oss åpenbart at sokkelvinduene vil gjøre det vanskelig, ja nærmest umulig, å etablere kommunedelplanens regulerte gang- og sykkelvei.

PBE har ikke dekning for å hevde at hensynet bak bestemmelsen ikke er vesentlig tilsidesatt.

Dette boligprosjektet er et kroneksempel på hvordan det ikke bør gjøres, og et alvorlig brudd på retningslinjen i kommunedelplanen 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».

Vi viser i den forbindelse til at PBE selv anser at det å unngå privatisering og sikre at nye tiltak ikke får usikre virkninger for miljøparken, er helt sentrale hensyn bak plankravbestemmelsen i KDP Akerselva miljøpark (rammetillatelsen, s. 16). At det skapes usikkerhet om hvorvidt regulert gang- og sykkelvei lar seg realisere, er alvorlig for miljøparken. Vi viser i den forbindelse til KDP-ens mål (s. 4) om «et lett tilgjengelig, sammenhengende parkbelte fra Maridalsvannet til Vaterland», og det omfattende nettet av gang- og sykkelveier og stier som ble lagt inn på KDP-ens plankart og gjort rettslig bindende for å sikre gode forbindelser både langs og på tvers av Akerselva.

Vi viser her også til vårt brev til PBE av 3. desember 2020 med 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 (s. 6–13), og vår vurdering av tiltakets konsekvenser for allmennhetens bruk av friområdet på elvesiden av eiendommen Bentsebrugata 13 F-J og mulighetene for å realisere regulert gang- og sykkelvei (s. 13–18).

Ved vurderingen av om fordelene ved å gi dispensasjon er klart større enn ulempene, skriver PBE blant annet følgende (rammetillatelsen, s. 18 – **fetingen** i sitatet er vår):

Ulempen ved å gi dispensasjonen er at virkningene for [sic!] tiltaket ikke blir underlagt en like grundig vurdering, samt at det ikke blir den grad av offentlighet og medvirkning som oppnås gjennom en planprosess. Dette er i utgangspunktet en tungtveiende ulempe. Men **sidan tiltaket ikke setter hensynet bak bestemmelsen til side** ved at tiltaket etableres i tråd med formålene i plangrunnlaget, **det ikke kommer i strid med natur- og rekreasjonskvaliteter** eller bevaringsverdige bygningsmiljøer, **ikke privatiserer offentlige områder**, ikke kommer i konflikt med verdifulle siktlinjer **eller vanskeliggjør etablering av en eventuell gang- og sykkelvei**, vurderer vi ulempen som mindre tungtveiende.

Fordelene ved å gi dispensasjonen er at tiltaket kan godkjennes som byggesak, en prosess som er mer effektiv enn en planprosess. Det er viktig at **hensynfulle tiltak som dette** behandles på en måte som er proporsjonal med de konsekvensene tiltaket gir. **I dette tilfelle er påvirkningen på området minimal**, vi vurderer derfor at det i dette tilfelle hadde vært overdrevent å ta tiltaket gjennom en planprosess og utarbeide en bebyggelsesplan.

Som vi har vist, medfører det ikke riktighet at tiltaket 1) ikke setter hensynet bak bestemmelsen til side, 2) ikke privatiserer offentlige områder, 3) ikke kommer i strid med rekreasjonskvaliteter eller 4) vanskeliggjør etablering av en eventuell gang- og sykkelvei. Påvirkningen på området kan ikke anses for å være minimal, og som vi skal komme tilbake til, har realiseringen av tiltaket allerede vist seg å komme i strid med naturkvaliteter.

Vi kan ikke se at dobbeltvilkåret i plan- og bygningsloven § 19-2 andre ledd for å gi dispensasjon fra plankravbestemmelsen i KDP Akerselva miljøpark er oppfylt. Etter vårt syn blir hensynet bak bestemmelsen vesentlig tilsidesatt. Fordelene ved å gi dispensasjon er heller ikke klart større enn ulempene. Vi legger til grunn at det stilles krav om at tiltakshaver utarbeider detaljreguleringsplan.

Dette tiltaket kunne ha vært et hensynsfullt tiltak, vel å merke dersom det hadde hatt en annen lokalisering, dvs. ikke hadde ligget så nær Akerselva og ikke hadde hatt vegglivet i grensen mot regulert friområde og regulert gang- og sykkelvei. I dette tilfellet står vi dessverre også overfor en hensynsløs utbygger som allerede har tatt seg til rette i friområdet, og gjorde det lenge før rammetillatelsen ble gitt.

I forbindelse med innsettingen av vinduene i sokkeletasjen i det nordøstre bygget har tiltakshaver fjernet all vegetasjon i et 2 meter bredt belte av friområdet langs elvesiden av bygget og senket terrenget foran vinduene. Tiltakshaver har også felt en rekke trær i elveskråningen langs de tre byggene og fjernet tilnærmet all vernet undervegetasjon i kantsonen langs Akerselva. Noen av trestubbene kan ses på det ene av de to fotoene som er vedlagt Enerhaugen Arkitektkontors brev av 15. april 2021 til Bymiljøetaten (dok. 119 i byggesaken hos PBE). Omfanget av trefelling er imidlertid langt større enn dette, og har da også ført til medieoppslag, blant annet i Sagene Avis 25. februar 2021 der Bård Eion Flaen i Bymiljøetaten fremholder at «Trefellingen ved Bentsebrugata er ulovlig».

Som Bymiljøetaten påpekte allerede i sin uttalelse av 24. august 2016:

Det foreslåtte tiltaket gir ingen direkte inngrep i naturområdet, men anleggsperioden utgjør erfaringsmessig fare for naturinngrep. Hensynet til kantvegetasjon (trærs rotsone og kronesone) må ivaretas i anleggsfasen.

Med tiltakets lokalisering så tett på Akerselva var det forutsigbart at det ville skje inngrep i den vernede kantvegetasjonen langs Akerselva (vannressursloven § 11). Bymiljøetaten måtte da også ta tak i dette i brev av 12. oktober 2020 til Enerhaugen Arkitektkontor (dok. 80): «Bymiljøetaten har registrert at hensynet til kantvegetasjon og forurensning mot elva ikke er ivaretatt i det pågående anleggsarbeidet.»

Konsekvensene for nærmiljøet feilvurderes følgelig når PBE skriver dette i rammetillatelsen (s. 7):

Plan- og bygningsetaten har etter en konkret vurdering kommet frem til at tiltaket ikke medfører konsekvenser for nærmiljøet (miljøbelastning, bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom o.l.) som forutsetter vurderinger og medvirkning som kun kan oppnås gjennom en planprosess. Tiltaket utløser derfor ikke kravet om ny reguleringsplan, jf. KP § 3.2, jf. pbl. §§ 11-10 nr. 1 og 12-1.

Det PBE ikke kunne forutse ved tiltakshavers innsendelse av den opprinnelige rammesøknaden, var i hvilken grad tiltakshaver ville ta seg til rette i regulert friområde på elvesiden av utbyggers eiendom, men dette måtte stå klart for PBE da den nye rammetillatelsen ble gitt 6. april 2021.

I rammetillatelsen skriver PBE at «det gjøres ingen terrenginngrep i friarealene langs [sic!] Akerselva miljøpark ut over hva som allerede er etablert av adkomstvei og ramper etc. langs den eksisterende bebyggelsens fasade mot nord» (s. 7). På det tidspunkt var det for lengst gjort en rekke inngrep i det regulerte friområdet langs Akerselva, blant annet i form av utfyllinger inn mot vegglivet for det midtre bygget og ute i elveskråningen. Disse to utfyllingene ses godt på det ene fotoet som er vedlagt Enerhaugen Arkitektkontors brev til BYM av 15. april 2021 (dok. 119). Utfyllingen mot elva er ment å dekke behovet for oppstillingsplass for brannbil.

Allerede i 2020 la for øvrig utbygger leilighetene ut for salg, dvs. lenge før PBE i rammetillatelsen ga dispensasjon fra plankravet i KDP Akerselva miljøpark.

Vi stiller oss undrende til at PBE lot byggearbeidene gå sin gang uten å be om stans i byggearbeidene etter at Fylkesmannen 23. oktober 2019 opphevet rammetillatelsen som ble gitt 11. september 2018.

I den nye rammetillatelsen av 6. april 2021 ble det stilt vilkår for igangsettingstillatelse. Vi konstaterer at PBE samme dag godkjente tiltakshavers søknad om igangsettingstillatelse del 3, uten at vilkåret var oppfylt (dok. 69, s. 3).

Vennlig hilsen

Oslo Elveforum

Miljøforeningen Akerselvas Venner

Per Østvold (sign.)
leder

Are Eriksen (sign.)
leder

Vedlegg: Brev av 3. desember 2020 fra Oslo Elveforum og Miljøforeningen Akerselvas Venner til Plan- og bygningsetaten

Brev av 10. desember 2020 fra Oslo Elveforum og Miljøforeningen Akerselvas Venner til Byrådsavdeling for byutvikling