

SAKSNUMMER: 202204703

MERKNAD TIL VARSEL OM MIDLERTIDIG FORBUD

Berørt part:

Firma: Frost Arkitekter AS
Kontaktperson: Ida Angel Weum
Adresse: Rådhusgata 4, 0151 Oslo
E-post: post@frostark.no
Telefon: 45 91 79 36

Vi viser utsendt varsel til grunneiere om at PBE ønsker å nedlegge midlertidig forbud mot en rekke tiltak innenfor småhusplanen. Varselet er datert 06.04.2022. De som har mottatt varsel er gitt frist til 04.05.2022 på å komme med kommentarer eller innspill til varselet om byggeforbudet. Dersom byggeforbudet vedtas den 30.05.2022, vil det bli gjort gjeldende fra den datoen varselet ble utsendt (den 06.04.2022).

Frost Arkitekter har følgende innvendinger til varselet

1. Et forbud får tilbakevirkende kraft
2. Varslet forbud er uforholdsmessig tyngende
3. Varselet hindrer ikke planarbeidet og er unødvendig
4. Det er ikke godt nok varslet

Innledningsvis bemerker vi at denne saken står i en særstilling. Det er sjeldent at det varsles midlertidig forbud for over 28 000 eiendommer samtidig, og det har heller ikke vært intensjonen bak bestemmelsen i pbl. § 13-1. At forbudet rammer et så stort antall eiendommer, og et tilhørende antall grunneiere, eiendomsutviklere, arkitekter mv. må hensyntas i PBEs egen saksbehandling av revisjon av småhusplanen. Det må stilles særskilte krav til planprosessen, herunder varsling, saksopplysning og begrunnelse. PBE bør være varsom med bruk av forbudshjemmelen, og konsekvensene bør ligge til grunn for alle beslutninger.

Varselet om midlertidig forbud får tilbakevirkende kraft

Varselet som ble utsendt 6. april innebærer et forbud med umiddelbar virkning, ettersom det rammer alle søknader som sendes inn etter 6. april.

Det er en grunnleggende regel at lover ikke skal gis tilbakevirkende kraft til skade for noen. Grunnlovens §97 bestemmer: ingen lov må gis tilbakevirkende kraft. Begrepet lov omfatter ikke bare formelle lover vedtatt av Stortinget, men omfatter også forskrifter osv. Reguleringsplaner vedtas i medhold av plan- og bygningsloven. Slike planer er en del av det Norske lovverket som er delegert ut til kommunene å vedta, men de kan likevel ikke være i strid med Grunnloven. Planer skal heller ikke ha tilbakevirkende kraft, da de kun gjelder fremover i tid. Vi viser her til pbl. § 12-4 og § 1-5.

Selv om pbl. § 13-1 innebærer at varsel om midlertidig forbud skal få en viss rettsvirkning, mener vi at det vil være svært uheldig i denne saken som har så store konsekvenser. PBE bør være varsomme med å gi et vedtak større konsekvenser enn nødvendig. Et forbud er i seg selv svært inngripende.

At vedtak om midlertidig forbud etter pbl §13-1 er et enkeltvedtak, innebærer at parter innenfor det påtenkte forbudsområdet skal varsles etter fvl § 16, og gis anledning til å uttale seg.

Forvaltningsloven § 16 gir regler om forhåndsvarsling av parter som ikke allerede har uttalt seg ved søknad eller på annen måte. Forhåndsvarselet skal opplyse hva saken gjelder, og gi annen informasjon som er «påkrevd for at parten på forsvarlig måte» kan ivareta sine interesser i saken (§ 16 annet ledd). Formålet med forhåndsvarselet er å sette parten i stand til å forstå saken og eventuelt ta til motmæle med faktiske eller rettslige innsigelser. Et forbud som får umiddelbar virkning, slik det åpnes for i pbl. § 13-1 må stille særskilte krav til varsling og forhåndsuttalelse. Slik PBE har gått frem i denne saken synes utfallet av saken å være forutbestemt, og det får allerede nå store konsekvenser, uten reell medvirkning fra de som berøres. Det er også i strid med grunnleggende prinsipper i pbl. om at vedtak ikke skal forskutteres. Mangler ved varslingen berøres nærmere nedenfor.

Varselet om midlertidig forbud er uforholdsmessig.

Vi anser det umiddelbare byggeforbudet som uforholdsmessig og i strid med proporsjonalitetsprinsippet. Vi mener at byggeforbudet er unødvendig for å verne om de hensynene endringen i planen søker å bevare. Det er uansett ikke nødvendig med et forbud av det omfanget som foreslås. Et eventuelt forbud burde ha flere og mer omfattende unntak enn det som er foreslått.

Innledningsvis minner vi om at PBE ikke må nedlegge midlertidig forbud mot tiltak, men ønsker å benytte seg av en mulighet til å gjøre det. Det er også mulig å opprettholde dagens småhusplan, og behandle søknader etter denne, frem til utfallet av reguleringsprosessen er ferdig. Det vil innebære at PBE fortsatt må gi tillatelser etter dagens plan, en plan som PBE mener ikke er ønskelig på sikt. Det er imidlertid et

begrenset antall saker som vedtas hvert år. Sett opp mot de store konsekvensene dette har for 28 000 eiendommer, så bør det likevel vurderes. Det er viktig at PBE ikke fatter mer inngripende vedtak enn det som er nødvendig.

Småhusplanen er en godt gjennomarbeidet plan som tidligere har vært gjennom flere revisjoner. At PBE, gitt at de vedtar et midlertidig forbud med øyeblikkelig virkning, selv setter til side de tidligere faglige vurderingene i denne planen fordi de ønsker en annen utvikling av området gir unødvendig store konsekvenser. Valget om at dette uten grundigere vurdering skal gjelde alle de drøyt 28 000 eiendommene er ikke begrunnet i det utsendte varselet.

Fremfor å stille et generelt forbud med noen få unntak, bør PBE heller utrede hvilke tiltak som eventuelt ikke kan aksepteres i påvente av en revidert plan – slik at det kun er disse som forbys.

Når vi ser på kommunens begrunnelse for det varslede forbudet, så ser vi heller ikke behovet for forbudet. Oslo kommune skriver på sine sider at de reviderer planen for å ta vare på historiske og grønne kvaliteter. De ønsker også å forhindre videre fortetting frem til planen er vedtatt.

Trevernet står allerede sterkt i småhusplanen. Reguleringsplanen §6.7 beskriver at «Nye tiltak skal plasseres slik at større trær bevares. Med større trær menes trær med stammeomkrets over 90 cm, målt 1 meter over terreng. Det skal avsettes plass på eiendommen i plan og dybde til utvikling av rotsystem og krone. Treets rotsone regnes som største omkrets for treets krone. Tiltak eller byggegroper innenfor denne sonen tillates ikke.

I tillegg bidrar kravet til blågrønn faktor i Oslo kommunes kommuneplan til at overvannshåndtering langt lettere lar seg gjennomføre ved bevaring av trær. Og vi erfarer at vi må plante nye trær for å ivareta kravene satt til blågrønn faktor. For småhusområdene i Oslo er det krav om Blågrønn faktor på 0,8. I blågrønn faktor skiller det mellom eksisterende og nye trær. Generelt har trær fått en høy faktor. Dette er gjort på grunn av de kvalitetene trær bringer med tanke på estetikk, økologi og biodiversitet. Ved å heve faktoren til trær vil flere trær kunne bli bevart og/eller plantet.

For riving av boliger i Oslo kreves uttalelse fra Byantikvaren. Byantikvaren skal vurdere alle rivesaker i Oslo kommune. Normalt oversendes søknad eller melding om søknad fra Plan- og bygningsetaten til Byantikvaren for vurdering av mulige verneinteresser.

Ved søknad om riving vurderer Byantikvaren om bygningen/anlegget er av så stor arkitektonisk eller kulturhistorisk verdi at de vil fraråde riving. Byantikvarens vurderinger bygger på kulturminnefaglig kompetanse og skjønn og god kjennskap til Oslos historie og Byantikvarens jobb er å ta vare på de historisk viktigste delene av det fysiske miljøet.

Øvrige søknadspliktige endringer blir vurdert av plan- og bygningsetaten. Det er derfor ikke mulig å rive historisk viktige bygg eller endre eksisterende bebyggelse på en så uheldig måte at det ikke kan aksepteres uten at plan og bygningsetaten selv vet om det.

Dette viser at de hensyn som PBE har vist til i sin begrunnelse allerede er godt ivaretatt. Vi ser derfor ikke helt hva det konkrete behovet for forbudet er, og vi stiller spørsmål om det er tilstrekkelig vurdert.

Systemet med midlertidig forbud går tilbake til de eldste bygningslovene og var særlig rettet mot byggetiltak i brannstrøk og for å sikre liv og helse. I tillegg er forbud mot tiltak med øyeblikkelig virkning et virkemiddel som kan benyttes for å hindre alvorlig miljøkriminalitet eller økonomisk kriminalitet. Vi kan ikke se at et midlertidig byggeforbud med i realiteten øyeblikkelig virkning er nødvendig for å sikre liv og helse innenfor småhusplanen. Vi kan heller ikke se at det er nødvendig for å hindre alvorlig miljøkriminalitet eller økonomisk kriminalitet.

For de som ønsker å utvikle sin eiendom er et byggeforbud et sterkt inngrep i råderetten over egen eiendom. Vi mener derfor at et umiddelbart byggeforbud er et for sterkt tiltak sett opp mot faren for å la gjeldende regulering gjelde frem til det vedtas en ny regulering.

Vi mener også at en vurdering av et grønt regnskap for byens som helhet er et faglig tynt grunnlag for å nedlegge et byggeforbud innenfor en bestemt plan, samtidig som øvrige småhusplaner bli stående. Mange av planene som er basert på småhusplanen har nøyaktig de samme bestemmelsene for vern av trær som småhusplanen; både S-4726 (Reguleringsplan med reguleringsbestemmelser for villaområdet Huk aveny.) og S-4644 (NORDSTRANDSKRÅNINGEN, delområde Nordstrand - Bekkelaget - Ljan. Småhusområdet med særlig hensyn til landskaps- og vegetasjonsvern) og S-4913 (Del Tåsen hageby). Disse planene omfattes ikke av byggeforbudet, og vi må anta at vernet av de grønne kvalitetene derfor er vurdert som tilstrekkelig innenfor disse planene med bestemmelsen om vern av trær med stammeomkrets over 90 cm, målt 1 meter over terreng. Det samme gjelder riving.

Varsalet om midlertidig forbud er ikke nødvendig med hensyn på å gjennomføre planarbeidet.

I pbl § 13-1. Midlertidig forbud mot tiltak står følgende:

«Finner kommunen eller vedkommende myndighet at et område bør undergis ny planlegging, kan den bestemme at oppretting og endring av eiendom eller tiltak etter § 1-6 og andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet, ikke kan settes i gang før planspørsmålet er endelig avgjort.

Vi mener at videre behandling av søknader etter gjeldende plan ikke forhindrer PBEs planarbeid.

Ut ifra denne lovteksten mener vi det fremkommer at forbudet kun kan nedlegges mot tiltak som *vanskeliggjør* selve planarbeidet. Forbudet kan dermed ikke brukes for å stoppe saksbehandling av søknader som forholder seg til gjeldende regulering i påvente av at ny regulering blir utarbeidet og vedtatt. Det bør uansett ikke gjøres i denne saken. Selv om utviklingen etter den gjeldende småhusplanen ikke er slik PBE ønsker på sikt, så bør den aksepteres inntil ny plan foreligger. Vi viser her til det som er

skrevet ovenfor om avveining mellom behovet for forbud og konsekvensene for de som berøres av dette.

Dersom man ser til forarbeidet (OTPROP) til PBL §13-1; Prop. 1249 L (2015-2016) står det også der (i avsnitt 2) at adgangen til å forby tiltak knyttes til tiltak som kan *vanskeliggjøre planarbeidet*:

«Adgangen til å forby tiltak som kan vanskeliggjøre annen ønskelig arealutnyttelse er således et viktig virkemiddel som kommuner og eventuelt statlig planmyndighet må ha for å kunne sikre seg tid til å revidere eksisterende planer, eller utarbeide nye planer, uten at det iverksettes tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet.»

Planarbeid er en samlebetegnelse på prosessen fra planarbeidet starter med planinitiativ til planen er vedtatt politisk.

Videre står det i denne OTPROP at et midlertidig forbud mot tiltak begrenser tiltakshavers råderett for perioden forbudet gjelder og bør derfor brukes med forsiktighet. Det gjelder særlig i denne saken, ref. ovenfor. Det legges til at bestemmelsen er skrevet med tanke på langt mindre planer, der nærmest enhver utvikling vil innebære at man ikke kan utvikle planområdet i tråd med kommunens ønsker for omreguleringen. I dette tilfellet vil fraværet av et forbud ikke hindre en slik utvikling og realisering av en plan. Det vil kun innebære at dagens praksis opprettholdes noe lenger. Det må være akseptabelt.

PBE skriver selv på sin hjemmeside at de ønsker å revidere småhusplanen for å

«bidra til å skjerme småhusområdene for ytterligere fortetting, og sørge for et sterkere vern av de grønne verdiene når det bygges innenfor småhusplanen. Videre skal småhusområdenes karakter og kvaliteter bevares, det skal legges til rette for mer klimavennlige utbygginger, og vi skal forsøke å forenkle planen for å kunne gjøre kommende byggesaker enklere og billigere å gjennomføre.»

Vi kan ikke se at videre behandling av søknader etter de gjeldende utgavene av småhusplanen og kommuneplanen i denne sammenheng er til hinder for å gjennomføre selve planarbeidet. På bakgrunn av dette mener vi derfor at PBE med sin argumentasjon ikke har hjemmel til å vedta et midlertidig forbud mot tiltak slik som varslet 06.04.2022.

Det er vanlig praksis at kommunen justerer sine planer. I forkant av en endring som fører til et redusert handlingsrom er det vanlig at det kommer inn mange søknader. Dersom endringen vil lede til et økt handlingsrom avventer mange tomteeiere søknader til endringen er vedtatt. Det er en naturlig konsekvens av kommunens anledning til å endre forutsetningene for den enkeltes eiendom og en naturlig konsekvens av varsling om endringer.

Det at utviklingen fortsetter som tidligere regulert er ikke til hinder for planarbeidet.

For oss i Frost Arkitekter er det vanskelig å forstå at trevernet og det historiske vernet skal være tilstrekkelig for ikke å gjennomføre en normal varslingsprosess med en reell frist før vedtaket fattes. Det at plan- og bygningsetaten utsteder et varsel om

byggeforbud samme dag som ny versjon av småhusplanen legges ut på høring innebærer i prinsippet en forhåndsgodkjenning av sin egen plan. Spesielt når byggeforbudet i praksis gis øyeblikkelig virkning.

Gjeldende reguleringsplan er godt gjennomarbeidet og revidert flere ganger. Ved et forbud mot urimelige tiltak innenfor gjeldende plan bli konsekvensene for den enkelte urimelig store. Småhusplanen er en fortettingsplan. Miljøvennlig by- og tettstedsutvikling forutsetter at ny utbygging i hovedsak skjer gjennom fortetting, transformasjon og mer effektiv bruk av arealer innenfor byggesonen. Dette gjelder særlig i sentrale områder og i kollektivknutepunkter. En høyere arealutnyttelse reduserer transportbehovet og dermed utslippene av skadelige klimagasser. Småhusområdene i Oslo mener vi er å anse som sentrale områder og innenfor byggesonen.

Varselet om midlertidig forbud er uriktig sendt ut

Grunneiere av eiendommer innenfor småhusplanen har mottatt varsel om midlertidig byggeforbud via Altinn. Aktører i byggebransje, herunder arkitekter, utviklere og rådgivere har blitt kjent med at PBE vurderer et byggeforbud gjennom pressemelding om småhusplanen og informasjon på Oslo kommunes hjemmesider. Direkte informasjon om varsel om midlertidig forbud er kun sendt ut til grunneiere og ikke alle som må anses som parter i saken. Eksempelvis har vi kun ved en tilfeldighet blitt kjent med varselet. I denne saken er det ikke tilstrekkelig. Med en så spesiell plan er det ingen tvil om at langt flere enn grunneierne berøres og må anses som part i saken. PBE skulle lagt opp til en langt bedre varsling. Det er grunn til å legge til rette for medvirkning på samme måte som i en plansak. Loven stiller ingen konkrete krav til varsling av et midlertidig forbud, men pbl. § 13-1 må suppleres av forvaltningslovens regler.

PBE har ikke varslet alle som kan anses som part i saken. En part er en fysisk eller juridisk person som omfattes av definisjonen i § 2 første ledd bokstav e. – Lovens oppstiller to alternativer:

- "retter seg mot"
- "ellers direkte gjelder"

Det er langt flere enn grunneierne som omfattes av denne definisjonen. Vi må også anses som part.

Parter har større rettigheter under behandlingen av saken enn det andre og har rett til forhåndsvarsel, jf. § 16. En part i en sak omfatter dem som i vesentlig grad berøres av vedtaket. For oss som arkitektkontor medfører situasjonen en reduksjon i oppdrag innenfor reguleringsområdet til småhusplanen.

Manglende varsling av alle som kan regnes som parter er i strid med fvl. § 16. At man ikke varsler alle, og heller ikke legger til rette for innspill og medvirkning gjør også at et vedtak ikke vil tilfredsstille kravene i fvl. § 17. Vi mener at PBE bør varsle på nytt, men da til langt flere. Vi mener også at et nytt varsel må være bedre begrunnet slik at

berørte parter på en tilstrekkelig måte blir gjort kjent med PBEs vurdering av hva de ønsker å oppnå med varselet.

Frost Arkitekter jobber med utvikling av en rekke reguleringsplaner og har bred reguleringskompetanse. Vi opplever at det stilles strenge krav til private med utarbeidelse av planforslag til varsling. En lang rekke aktører som ikke er hjemmelshavere til eiendom varsles. Det stilles i tillegg strenge krav til de opplysningene som gis i varslet samt hvordan innspill kan sendes inn og innen hvilken frist. Planprosessen er ment å belyse saken på flest mulig måter. Det at varselet om forbudet kun går ut til hjemmelshavere av eiendommene innebærer at det er krevende for andre parter å få uttalt seg og overholdt fristene satt i varslet. Slik prosessen er lagt opp, oppfattes det slik at PBE har forhåndsvedtatt sitt eget vedtak og forhindret innspill fra aktører som kan ha interesser som strider i mot et byggeforbud. I så måte forhindres en veloverveid beslutning med hensyn på om byggeforbudet bør vedtas eller ikke. Vedtaket om midlertidig byggeforbud burde vært fattet over samme mal som plansaker forøvrig.

Vi mener at konsekvensene av et byggeforbud ikke er godt nok belyst og utredet gjennom en mangelfull varslingsprosess.

Vi legger til at de som ikke er grunneiere heller aldri har fått en frist for å uttale seg. I sitt brev sendt til grunneierne fremgår det at fristen for merknader og innsigelser til varselet er satt til 04.05.2022. Denne fristen fremkommer ikke i pressemelding eller på kommunens hjemmesider. Alle som har sitt arbeid innenfor småhusplanen, dvs. arkitektkontorer, utførende, ingeniørbedrifter, husleverandører osv. har kun fått vite om innsigelsesfristen dersom de er prisgitt å få denne oversendt av en grunneier.

På sine hjemmesider opplyser plan- og bygningsetaten at fristen for innspill til ny småhusplan er satt til 30.05.2022. Innspill til varselet om forbud fremkommer ingen steder for aktører i markedet. Prosessen har medført at vi har problemer med å rådgi våre kunder og samarbeidspartnere, noe som fører til en utrygghet og nervøsitet. Opplevelsen av å ikke kunne gi gode faglige råd er ikke god for oss som fagpersoner.

Vi viser til advokat Anders Evjenth's uttalelse i Dagens Næringsliv den 03.05.2022:

«markedet må kunne vente at det er mulig å forholde seg til gjeldende plan til den nye er på plass. Et alternativ kunne vært å gi et tre måneders varsel. Det er mange som mener at det er på sin plass å stramme inn, men nå er det kanskje strammet inn så hardt at det går lenger enn det som er hensiktsmessig.»

Gjennom sin tidligere erfaring som prosjektleder for utarbeidelse av forslag til ny bygningsdel av plan- og bygningsloven, og som leder for juridisk avdeling hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus, har Anders Evjenth oversikt over de fleste offentligrettslige sider av eiendomsutvikling – fra utarbeidelse av planforslag til ferdigattest. Vi anser ham derfor som en viktig fagperson som bør lyttes til i en slik prosess.

Vi anser den foreslåtte endringen av reguleringsplanen som en vesentlig endring. I henhold til kommunal og moderniseringsdepartementets reguleringsplanveileder skal de som blir berørt av planarbeidet varsles særskilt. Vi anser oss selv som berørt part. Et

midlertidig byggeforbud med tilbakevirkende kraft, som i praksis gjøres gjeldende samme dag som planendringen går ut på høring, innebærer i realiteten at medvirkning begrenses og at et mulig vedtak og forbud ikke fattes på rett grunnlag.

Vi mener at konsekvensene av et mulig byggeforbud blir ikke godt nok utredet på grunn av manglende varsling.

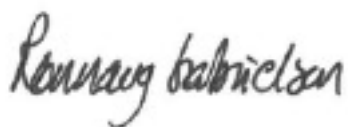
Kommunen har tidligere gjort feil med hensyn på varsling av endring av Småhusplanen, sist i 2015. Den mangelfulle varslingen førte til at 2013-utgaven av Småhusplanen ble tilbakesatt av Fylkesmannen og 2006- utgaven var i en periode gjeldende. Frost Arkitekter anser seg som en part i saken, i likhet med alle andre som har interesse i gjennomføring av tiltak innenfor småhusplanen og er ikke korrekt varslet.

Vi stiller spørsmål ved lovligheten av varslingen, spesielt med den historien Småhusplanen har hatt tidligere.

Vedlegg:

202204703_1_1 Varsel om midlertidig forbud mot tiltak sendt ut til grunneiere
Pressemelding småhusplanen på høring

Signatur:



Frost Arkitekter AS
Ida Angel Weum, Rønnaug Gabrielsen, Siri Sandbeck
Partnere Frost Arkitekter AS