

Deres ref. 202204703

Deres brev av:01.06.2022 Vår ref. LJH/MG

Dato: 22.6.2022

KLAGE PÅ PLAN- OG BYGNINGSETATENS VEDTAK OM MIDLERTIDIG FORBUD MOT TILTAK I SMÅHUSPLANEN

Det vises til Plan- og bygningsetatens (PBE) vedtak om midlertidig forbud mot tiltak i småhusplanen av 1.6.2022. Boligprodusentenes Forening klager på vedtaket og mener det er ugyldig og må oppheves i medhold av forvaltningslovens § 41.

Boligprodusentene anmoder Oslo kommune i klagebehandlingen om å foreta en ny vurdering om det er grunnlag og nødvendig med et midlertidig forbud mot tiltak innenfor området. Dersom det fattes et nytt vedtak om midlertidig forbud mot tiltak må det varsles på nytt og utformes på en måte som sikrer åpenhet, forutsigbarhet, medvirkning og likebehandling.

1 Klage

1.1 Midlertidig forbud mot tiltak

En reguleringsplan gjelder fra den er vedtatt og til den eventuelt blir opphevet/endret av et nytt plangrunnlag jf. pbl. § 12-4. Dersom kommunen ser at det er behov for en planendring, kan den nedlegge midlertidig bygge- og deleforbud i perioden frem til planspørsmålet er avklart jf. pbl § 13-1. Kommunen kan imidlertid også velge å ikke gjøre dette og behandle søknader etter gjeldende plangrunnlag frem til ny plan foreligger. Vi viser til punkt 13.1 på side 63 i Prop. 149 L (2015-2016) hvor det fremgår at «*Et midlertidig forbud mot tiltak begrenser tiltakshavers råderett for perioden forbudet gjelder og bør derfor brukes med forsiktighet*». (vår understreking).

Det midlertidige forbudet mot tiltak innenfor småhusplanen omfatter ca. 28 000 eiendommer. Forbudet medførte en uventet byggestopp og stans i pågående og nye prosjekter for mange mennesker og aktører, på ubestemt tid. Vedtaket fratrar også mange muligheten til å få vurdert sine påbegynte prosjekter etter gjeldende plangrunnlag, slik de har hatt en forventning om. Vedtaket om midlertidig forbud mot tiltak er svært inngripende.

Midlertidig forbud mot tiltak skal brukes med forsiktighet, vi mener derfor det må stilles høye krav til vurdering av nødvendighet og forholdsmessighet av forbudet. Omfanget av forbudet må videre være nøye vurdert, i tillegg til at kommunen må være påpasselig med at det «treffer likt» og at vedtaket begrunnes på en god måte. Spesielt er dette tilfellet når et forbud får så omfattende konsekvenser for så mange mennesker og eiendommer som i denne saken. Vi kan ikke se at disse grunnleggende forvaltningsrettslige prinsippene er ivaretatt i etatens vedtak.

Etaten påpeker i vedtaket at det er verdiene til vegetasjon, terreng og småhusområdenes åpne karakter man ønsker å ta vare på. Videre at disse verdiene blir bygget ned bit for bit og at tapet av verdiene i de aller fleste tilfellene er irreversibelt. Etaten mener derfor at forbudet er nødvendig for å sikre disse verdiene.

Alle relevante motargumenter i vedtaket blir avfeid hensynet til vegetasjon, terreng og småhusområdenes åpne karakter. Etaten er også svært opptatt av at man har lovhemmel til å nedlegge et midlertidig forbud

mot tiltak, uten at det fremkommer av vedtaket om det er nødvendig og forholdsmessig å legge ned et generelt bygge- og deleforbud på ca. 28 000 eiendommer på ubestemt tid.

Det synes arrogant, uforutsigbart og udemokratisk å plutselig innføre midlertidig forbud mot tiltak for å «sikre at irreversible verdier ikke går tapt». Boligprodusentene mener det ikke er nødvendig med et midlertidig forbud mot tiltak i påvente av en ny småhusplan. Etter vårt syn kan verdiene som forslaget til ny plan skal hensynta, ivaretas ved en stram oppfølging av gjeldende plan. Trevernet står sterkt i gjeldende småhusplan, kravet til blågrønn faktor i kommuneplan bidrar til at overvannshåndtering langt lettere lar seg gjennomføre ved bevaring eller planting av trær. Vi mener derfor at grønne verdier innenfor småhusplanen godt ivaretatt. Historiske verdier sikres ved at all riving i Oslo skal godkjennes av Byantikvaren. Uheldig fortetting kan hindres gjennom byggesaksbehandling og PBE har fortsatt avslagshjemmel gjennom den såkalte skjønnhetsparagrafen etter pbl § § 29-1 og 29-2.

De fleste tomter innenfor småhusplanen får igjen sitt grønne preg noen år etter oppføring av nybygg, og slik har det vært i mange 10-år. Et midlertidig forbud mot tiltak innenfor småhusplanen vil derfor gi svært begrenset effekt for befolkningen i Oslo over tid, og i hovedsak kun være til gunst for et få tall innbyggere som tilfeldigvis er nabo til en tomt som ikke er fullt ut utnyttet.

Uavhengig av hvordan en ny småhusplan vil se ut, er det grunn til å problematisere om det er nødvendig og forholdsmessig å legge ned det som i praksis vil bli et totalt byggeforbud mens arbeidet med ny plan pågår. Vi kan ikke se at etaten i vedtaket har redegjort godt nok for dette.

1.2 Uforutsigbar prosess

Det følger av pbl § 1-1 fjerde ledd første punktum at:

«Planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter.»

Varslet om midlertidig forbud kom veldig overraskende på de fleste, private tomteeiere/byggherrer, profesjonelle utbyggere, arkitekter, bygmestere m.fl., og mange sitter igjen med en følelse av «overrumpling».

Det er mange som har reagert på hvordan denne prosessen har blitt håndtert. Flere forteller at de har vært i jevnlig dialog med PBE i forbindelse med planlegging av prosjekt for å få veiledning, og man har ikke fått noen signaler som tyder på at man ikke kan prosjektere og bygge etter gjeldende småhusplan til en ny plan blir vedtatt. Veiledningen til etaten i enkeltsaker har påført brukerne unødige kostnader, som kunne vært unngått om det på et tidligere tidspunkt var gjort kjent at kommunen vurderte å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak.

Boligprodusentene stiller spørsmål om etatens veiledning tett opp mot utsendelse av varsel om midlertidig forbud er i strid med forvaltningsloven § 11 og kommunens veiledningsplikt i byggesaker? I forvaltningslovens Jf. § 11 først ledd står det: «Forvaltningsorganene har innenfor sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt.» Videre i § 11 andre ledd bokstav b siste setning står det: «Om mulig bør forvaltningsorganet også peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet særlig kan få betydning for resultatet».

Boligprodusentene kan ikke se at kommunens saksbehandlingen frem mot varsel om midlertidig forbud mot tiltak har sikret åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Kommunen har i denne saken vært svært lite forutsigbar og hensynsfull. Vi opplever at forbudet skiller seg fra en «normalsituasjon» på flere områder, blant annet på grunn av planområdets størrelse, antall berørte eiendommer og kostnadsnivået for prosjektering av byggesaker innfor planområdet.

PBE skriver i vedtaket at man burde sett at vedtak om midlertidig forbud ville komme, siden revisjon av småhusplanen var i prosess. Småhusplanen har vært revidert flere ganger, sist godkjent endring er av 17.3.2015, uten at det har blitt nedlagt et midlertidig forbud mot tiltak. Boligprodusentene mener derfor naturlig å forvente at gjeldende småhusplan også nå ville gjelde frem til ny plan ble vedtatt.

PBE argumenterer i vedtaket mye om hvorfor man ikke gi informasjon om at det kan/vil bli lagt ned midlertidig forbud mot tiltak, siden dette vil virke mot hensikten med og hensynet bak et midlertidig forbud. Boligprodusentene har forståelse for at det er slik dette normalt må fungere, i de tilfeller hvor en enkeltsøknad gjør kommunen oppmerksom på at man bør revurdere arealbruken for et begrenset område. Da sier det seg selv at tiltakshaveren ikke samtidig kan ha krav på å få gjennomført sitt prosjekt som planlagt i mellomtiden. Det er også disse byggesakene pbl. § 13-1 har som hovedformål å få stoppet.

I forslaget til ny småhusplan skal det strammes inn hvor mye som kan bygges, men arealbruken skal i hovedsak fortsette som før. Det er ikke en konkret utvikling som er uønsket, man ønsker bare mindre av den samme utviklingen. Når Småhusplanen omfatter ca. 28 000 eiendommer må det derfor være en overdrivelse når etaten anfører at «*effekten av forbudet*» hadde blitt «*klart svekket og i mange tilfeller falt helt bort*» dersom man hadde løst dette på en mer forutsigbar måte og gitt beskjed om hva som kom. Antallet søknader hadde nok økt i perioden frem mot et forbud, men omfanget kunne umulig ha blitt så stort at «*effekten av forbudet*» ville falt bort. Til det er planområdet altfor stort.

Etatens argumentasjon gir her inntrykk av at man bevisst har unnlatt å informere om at et forbud ville komme, fordi man nettopp ville unngå at de som satt med tilnærmet ferdig søknadsmateriale fikk mulighet til å få dette behandlet etter gjeldende plan. Dette er ikke i tråd med god forvaltningsskikk. Her klarer man ikke å balansere hensynet til den pågående planprosessen med overordnede krav til hvordan forvaltningen skal opptre, og hele prosessen er meget uforutsigbar.

En viktig funksjon til reguleringsinstituttet er å gi grunneiere forutsigbarhet og forutberegnelighet. Det har aldri blitt lagt ned midlertidig forbud mot tiltak tidligere ved revidering av småhusplanen. Det å bruke midlertidig forbud mot tiltak gir enorme økonomiske tap for tiltakshavere, foretak og bedrifter, da det legges store ressurser i planleggingsarbeidet opp mot innlevert søknad. Prosessen fra planlegging, prosjektering, m.m., før innlevering av byggesøknad tar lang tid. Lån har blitt tatt opp, kontrakter og avtaler har blitt inngått – midlertidig forbud mot tiltak har store ringvirkende konsekvenser for tiltakshavere, personlig næringsdrivende, små og mellomstore bedrifter.

1.3 Usaklig forskjellsbehandling - saksbehandlingsfeil

Gjennom flere artikler i media er det blitt synliggjort at informasjon om byggeforbudet har blitt lekket ut og at mange aktører har visst om at det skulle legges ned midlertidig bygge og deleforbud. PBE har også opplyst at det uken før påske ble sendt inn dobbelt så mange søknader som vanlig de siste årene. Dagen før varslet om midlertidig forbud om tiltak mottok PBE 47 søknader innenfor planområdet, noe som etaten opplyser er like mange som en vanlig uke. Men for de aller fleste var varslet om midlertidig forbud mot tiltak av 5.4.2022 meget overraskende.

Etaten har i vedtaket om midlertidig forbud mot tiltak skrevet at det ikke kunne settes en dato for behandling etter eksisterende plangrunnlag som lå noe frem i tid, da det da ville ha kommet «*unormalt mange*» søknader frem til denne datoen. Etaten har rett at antall byggesøknader innenfor planområdet ville økt noe, det ser man også ser i forhold til innkomne søknader før varslet ble sendt ut. Men det er påfallende at lekkasjene ikke er nevnt med et ord i etatens vedtak. Det gir et inntrykk av at etaten ikke forholder seg til lekkasjene og/eller ikke har vurdert hvilke konsekvenser dette får for vedtaket om midlertidig forbud om tiltak.

Likhetsprinsippet er bygget på rettferdighetsbetraktninger og innebærer at forvaltningsavgjørelser må bygge på en objektiv og saklig vurdering som sikrer likhet og rettssikkerhet. Likhetsprinsippet er i denne saken ikke ivaretatt, da enkelte har fått informasjon om nedleggelse av midlertidig forbud i forkant, mens for de fleste var nedleggelse av midlertidig forbud mot tiltak svært uventet.

Forskjellsbehandlingen som her har skjedd er både usaklig, tilfeldig og ikke minst urimelig. Den manglende behandling og vurdering av dette i vedtaket er meget urovekkende og gir inntrykk av at etaten ikke ser hvor uheldig og alvorlig dette faktisk er.

1.4 Konklusjon

Vedtaket om midlertidig forbud mot tiltak av 1.6.2022 må oppheves. Det foreligger en rekke materielle og prosessuelle feil, som svekket beslutningens legitimitet og som underbygger at vedtaket må oppheves.

Dersom Oslo kommune fortsatt mener det er grunnlag for et midlertidig forbud mot tiltak, må dette varsels på nytt og utformes på en måte som sikrer åpenhet, forutsigbarhet, medvirkning og likebehandling.

2 Forslag til alternativ løsning

2.1 Innledning

Boligprodusentene mener det ikke er nødvendig å nedlegge et nytt midlertidig forbud mot tiltak frem mot ny småhusplan blir vedtatt. Vi mener en mer restriktiv praktisering av gjeldende plan vil ivareta de verdiene som ny plan skal hensynte.

Det er en reell fare for at behandling av reguleringsforslaget vil trekke ut i tid. Ikke minst siden Statsforvalteren og NVE har fremmet innsigelse til planforslaget som følge av at det ikke er gjennomført risiko og sårbarhetsanalyse. Dette vil medføre at det må gjennomføres større og flere utredninger, som igjen må ut på høring. Planforslaget kan ikke viderebehandles før disse er gjennomført. Dersom forbudet opprettholdes etter sitt innhold, kan det ikke etableres noen nye boliger innenfor planområdet på mange år.

I det følgende fremmes det et forslag til å subsidiært endre det vedtatt byggeforbudet ved å kombinere en utsatt frist for søknader, med en utvidelse av unntak fra midlertidig forbud mot tiltak. En slik modifikasjon av forbudet vil sikre at vedtaket framstår som mer forholdsmessig. I tillegg vil det sikre at ikke all utbygging av nye boenheter stopper opp i reguleringsområdet mens midlertidig forbud mot tiltak gjelder.

2.2 Utsatt frist

Dersom kommunen fatter nytt vedtak om midlertidig forbud mot tiltak anbefaler Boligprodusenten at kommunen utsetter virkningen av forbudet til et senere tidspunkt. Vi foreslår 4 måneder frem i tid. Det vil gi de tiltakshavere som har og hadde iverksatt skritt for å bygge ut etter eksisterende plan anledning til å ferdigstille nødvendig søknadsdokumentasjon og gjennomføre nabovarsling.

Siden vi snart går inn i sommerferien vil fristen vil være kort for utbyggere, som ikke har satt i gang noe planlegging og prosjektering for å utarbeide nødvendig søknadsdokumentasjon. Vi mener utsettelsen hovedsakelig vil omfatte de tiltakshavere som har igangsatt planlegging, prosjektering i samsvar til gjeldende småhusplan. En utsatt frist vil også likestille potensielle søkere, ettersom alle har fått samme informasjon og har lik anledning til å unngå midlertidig forbud mot tiltak.

2.3 Utvide unntak fra forbudet

Etaten begrunner forbudet i vedtaket slik:

«I det pågående arbeidet med ny småhusplan ser vi at det innenfor flere temaer er et stort gap mellom det som tillates etter dagens plan og det som er ønskelig å sikre av verdier i den nye planen. Dette gjelder særlig sikring av vegetasjon og terreng, og sikring av småhusområdenes åpne karakter.»

Hovedhensikten med planforslaget er etter dette å sikre vegetasjon og det grønne preget, samt sikre småhusområdenes åpne karakter. For å sikre bevaring av disse verdiene foreslås følgende unntak fra det midlertidige forbudet frem til nytt planforslag vedtas:

- Tiltaket medfører ikke en overskridelse av 20% BYA for eiendommen totalt. For områder merket A eller B på plankartet til forslag til endret reguleringsplan må BYA ikke overskride 18 %
- Avstand mellom bygninger er minimum 4 meter, uavhengig av eiendomsgrenser, med unntak for frittliggende bygning som ikke skal brukes til beboelse med BYA og BRA inntil 50 m²
- Dersom det er nødvendig å felle større tre eller trær for å oppføre ny bygning, må hvert tre erstattes med to nye trær av stedegne arter
- Maksimalt 35 % av tomtens areal kan være harde flater
- Ved søknad om rivning av bolighus oppført før 1945, gis ikke unntak fra byggeforbudet dersom Byantikvaren kan påvise at bygningen har høy verneverdi

Gjeldende reguleringsplan S-4220 inneholder en rekke bestemmelser som ivaretar eksisterende terreng og overvannshåndtering. Det vises til at endring av terreng i utgangspunktet ikke er tillatt, bortsett fra der det er spesifikke unntak. Overvannshåndtering skal skje på egen grunn. En videreføring av disse reglene, kombinert med vilkårene for unntak, vil ikke derfor ikke svekke formålene med planarbeidet.

Ved å redusere utnyttelsen til 20% og innføre krav om at boligbygninger ikke skal oppføres nærmere enn fire meter fra hverandre, vil formålet med åpenhet i reguleringsområdet bli ivaretatt.

Dagens regulering forbyr felling av trær utenom byggesak. Ved at det stilles vilkår planting av to nye trær for hvert tre som felles i forbindelse med byggesaken, vil også formålet med å sikre både eksisterende trær og en fornyelse av treveksten være sikret.

Ved å begrense utbygging av harde flater til 35 % sikres det at tomta ikke blir bygget ned, og at overvann fortsatt håndteres på egen eiendom.

Vi viser også til at erfaringene med en praksis på utbygging etter disse reglene, vil gi et bedre grunnlag for å vurdere hvilke grep som må foretas for å oppnå en bevaring av småhusområdenes karakter, kombinert med en bærekraftig fortetting.

Med vennlig hilsen
for Boligprodusentenes Forening



Lars Jacob Hiim
Adm. direktør