



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2020 30 stp

Fakultet for landskap og samfunn

Veileder: Fredrik Holth

Biveileder: Erling Dokk Holm

Adgangen til å gå rett på byggesak etter pbl. § 11-10 nr. 1 i utbyggingsprosesser

Using the Norwegian Planning and Building Act §
11-10 no. 1 to proceed straight to obtaining building
permits in development processes

Frida Sandbæk

By- og regionplanlegging

Forord

Denne masteroppgaven er skrevet som mitt avsluttende arbeid på profesjonsutdanningen By- og regionplanlegging ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet våren 2020.

Valget å skrive en masteroppgave på plan- og bygningsrettens område falt meg ganske naturlig. Gjennom hele studieløpet har jeg interessert meg for jusfagene. Jeg synes at særlig skjæringspunktet mellom planlegging og eiendomsutvikling er spennende. Dette gjenspeiler seg i mitt studieløp i valg av fag, og det reflekteres også i valget av tema til masteroppgaven. Plan- og bygningsrett treffer et bredt nedslagsfelt, og det er noe av grunnen til at jeg opplever faget som så interessant og viktig.

Temaet som jeg har valgt å skrive om har vært utfordrende. Etter hva jeg har funnet etter et vidtgående litteratursøk er ikke rettsregelen kartlagt i noen grad. Det har vist seg å være omfattende å forsøke å trække opp spor i et ukjent terreng. Dette har imidlertid gjort arbeidet spennende, og jeg er glad for at jeg våget.

Jeg vil gjerne rette en takk til hovedveileder Fredrik Holth og biveileder Erling Dokk Holm. Den uvurderlige kompetansen dere besitter har vært til stor hjelp på veien. Særlig vil jeg takke Fredrik for nyttige innspill og for å hjelpe meg til å resonnerer meg frem til å finne svar på egenhånd. En stor takk må også rettes til mine studievenner. Jeg har vært så heldig å ha så dyktige og engasjerte medstudenter rundt meg. Vi har praktisk talt levd side om side på Ås i 5 år, og i alle årene har vi støttet og hjulpet hverandre frem. Jeg anser meg selv som utrolig heldig som er omringet av så engasjerte og gode studentvenner. Så når det i forordene allikevel skal takkes og bukkes så er det også dere jeg skriver en takk til. Til slutt vil jeg også takke min mor for korrekturlesing.

Jeg håper oppgaven byr på interessant lesing, og at den kan brukes som et grunnlag til å forstå en prosess i lovverket som etter mitt synspunkt burde få mer oppmerksomhet.

Ås, 6. juni 2020

Frida Sandbæk

Sammendrag

Oppgaven tar for seg lovens etablerte mulighet for at et utbyggingstiltak kan behandles rett på byggesak etter pbl. § 11-10 nr. 1. Dette er et virkemiddel på plan- og bygningsrettens område som tar sikte på utbygging. I byutviklingen de seneste årene er fortetting med sikte på en konsentrert utbygging av byen et erkjent ideal. Vekst og fremgang betinger imidlertid at *veien* til den byen vi ønsker er tilgjengelig og tilrettelagt for å komme dit. Denne oppgaven har til hensikt å undersøke et av plan- og bygningslovens virkemidler for utbygging som kan legge opp til mer effektiv og fokusert prosess i urbane områder, og således være et hensiktsmessig verktøy å kjenne.

Hovedregelen for gangen i et utbyggingsprosjekt er at før det kan søke om byggetillatelse i byggesaksbehandling må det utarbeides en reguleringsplan. Ved kartleggingen av gjeldene rett gjøres det klart at rettsregelen kan tolkes som et unntak fra kravet om reguleringsplan. Dette innebærer en mulighet for å kunne gå rett på byggesak med kommuneplan som plangrunnlag. En rettslig gjennomgang av pbl. § 11-10 nr. 1 viser at det gjelder bestemte kumulative vilkår for at adgangen til å gå rett på byggesak kan anvendes. Adgangen betinger at kommuner må fastsette planbestemmelser i kommuneplanens arealdel innenfor de øvrige rammene til rettsregelen. Som vi skal se i den rettslige gjennomgangen av lovbestemmelsen tyder forarbeidene på at bestemmelsen i hovedsak er ment for tiltak med en karakteristikk av innfylling eller «infill-prosjekter». Den rettslige gjennomgangen har videre vist at kommunen en skjønnsfrihet for å avgjøre om vilkårene i rettsregelen oppfylles.

I studien ble anvendelsen av rettsregelen undersøkt. 19 byggesaker fra Oslo kommune ble studert. Det empiriske materialet i oppgaven har avdekket at kommunen ikke anvender pbl. § 11-10 nr. 1 slik forventet, og etter de de anviste intensjonene som klarleggingen av gjeldende rett skisserer. Funnene tyder på at kommunen ikke setter klare nok rammer i planbestemmelsene, og at anvendelsen forbigår den prosessen som loven formodentlig legger opp til. Kommuneplanens planbestemmelser som etablerer adgangen til å gå rett på byggesak synes ikke å ligge ikke innenfor de rammene som loven oppstiller. Funnene i de byggesakene jeg har studert indikerer videre at håndteringen undergraver unntakets selvstendige betydning.

Oppgaven har identifisert viktige forhold og sammensatte problemstillinger ved rettsregelen. Å gå rett på byggesak uten forutgående reguleringsprosess krever en viss aktsomhet. Det kan anerkjennes et behov for mer kunnskap på feltet for å kunne anvende adgangen til å gå rett på byggesak etter pbl. § 11-10 nr. 1, og for å gi tydeligere rammer i kommuneplanen slik at det legges opp til vurderinger av vilkårene som må være oppfylt. Hensikten med masteroppgaven er å tilføre kunnskap om en prosess som kan være gunstig i byutviklingssammenheng. Fordi tema i liten grad er utforsket vil oppgaven søke å gi et grunnlag for forståelse ved å kartlegge og systematisere rettsfæren til pbl. 11-10 nr. 1, og ved se hen til de faktiske prosessene.

Abstract

The topic of this master thesis is the remedy for development to proceed to the process to get building permit in act § 11-10 no. 1 of the Norwegian Planning and Building Act (2008). This is an instrument focused on development in the field of managing and protecting land use. In the last decades the concentrated city has been acknowledged as the ideal for urban development. Growth and development in the direction that we desire does however require that the process is facilitated and available to do so. The purpose of this thesis is to study one of the planning instruments for more efficient and focused development process in urban areas that can function as a beneficial tool.

The general rule for developing a project is to develop a zoning plan before applying for building permit. By finding the current jurisdiction (*lex lata*) it has become clear that the legal rule can be interpreted as an exception from the requirement to develop a zoning plan. This involves a possibility to proceed to the process of obtaining a building permit on behalf of the land-use part of the municipal master plan. The framework shows that there are terms that impose legal obligation to benefit from the act § 11-10 no. 1. The criteria in this implies that the municipality has to establish the admission with defined conditions in the municipal master plan within the frames of § 11-10 no. 1. We are going to see in the conclusions of the framework that the intentions for this admission is mainly aimed for infill development. Through the clarification of the legislation it becomes clear that the municipality can judge whether the legal criteria is fulfilled.

This thesis also studies the operating of the remedy. 19 cases of building projects in Oslo municipality was examined. The empirical material did show that the municipality did not operate the remedy § 11-10 no. 1 as expected, and in a way that reflects the established clarification of the remedy. The material suggests that the municipality does not establish a clear base of framework with provisions in their municipal master plan, and that the managing bypasses the process that the article actually permits. The building projects also implies that the managing undermines the individual significance of the exception.

The study has identified some important relations and complex situations within the field of the remedy. Proceeding to the process of obtaining building permissions without having a zoning plan process in advance does require certain precautions. The need for more

knowledge within this field must be acknowledged to be able to benefit from the legally established process and to be able to give the required directions in the master plan. The purpose of the thesis is to increase the knowledge on the process that can be beneficial in urban development. Because the subject is currently unexplored the thesis will seek to establish a foundation of the framework of § 11-10 no. 1 and examine the actual processes.

Innholdsfortegnelse

KAPITTEL 1 – INNLEDNING	1
1.1 TEMA FOR OPPGAVEN – PBL. § 11-10 NR. 1.....	1
1.2 BAKGRUNN OG AKTUALITET – HVORFOR SKAL VI SNAKKE OM PBL. § 11-10 NR. 1?.....	3
1.3 PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING	5
1.4 OPPGAVENS VIDERE FREMSTILLING.....	7
KAPITTEL 2 – METODE OG FORSKNINGSDESIGN	9
2.1 FORSKNINGSDESIGN.....	9
2.2 METODEVALG	10
2.2.1 Samfunnsvitenskapelig metode	10
2.2.2 Juridisk metode og juridisk tilnærming i oppgaven	10
2.3 FORVALTNINGSPRAKSIS SOM KILDE I OPPGAVEN	11
2.4 UNDERSØKELSESOPPLEGGET	13
2.4.1 Dokumentstudiet, utvalg og data	13
2.5 STUDIENS GYLDIGHET, KRITIKK OG REFLEKSJONER.....	14
KAPITTEL 3 – PLAN- OG BYGNINGSLOVEN OG PLANSYSTEMET	16
3.1 DET NORSKE PLANSYSTEMET.....	16
3.2 PLAN- OG BYGNINGSLOVEN AV 2008.....	16
3.2.1 Effektivisering av utbygging som hensyn i loven.....	18
3.3 Planleggingsinstitusjonenes oppgaver	19
3.3.1 Kommunale planmyndigheter.....	19
3.3.2 Fylkesmannen	19
3.4 KOMMUNEPLANER	20
3.4.1 Utarbeidelsen av kommuneplan.....	22
3.5 REGULERINGSPLAN.....	23
3.6 BYGGESAKSBEHANDLING	24
3.6.1 Planmyndighetens ansvar i byggesaksbehandlingen	25
3.6.2 Tiltak.....	25
3.6.3 Hva uteblir i en prosess der det ikke reguleres?.....	26
3.7 KRAVET TIL KONSEKVENsutREDNING	28
KAPITTEL 4 – DE RETTSLIGE RAMMENE AV § 11-10 NR. 1	29
4.1 INNLEDNING	29
4.2 DET GENERELLE PLANKRAVET	30
4.3 VILKÅRENE I § 11-10 NR. 1	32
4.3.1 Kommuneplanens tilretteleggelse og anvendelse av etablert adgang.....	32
4.3.2 Hvilke premisser gjelder for utbyggingstiltakene etter pbl. § 11-10 nr. 1?	34
4.3.3 Øvrig lovverk som må sikres etter § 11-10 nr. 1.....	38
4.4 ETABLERING AV § 11-10 NR. 1 I «NØDVENDIG UTSTREKNING»	39
4.5 LOVBESTEMMELSEN BETYDNING.....	40
4.5.1 Prosessuell betydning.....	41
4.6 UTREDNINGER OG KRAV I BYGGESAKSPROSESSEN ETTER § 11-10 NR. 1	42
4.6.1 Kommunens ansvar og vurdering av tiltaket	43
4.7 ETABLERING AV ADGANGEN I KOMMUNALE PLANBESTEMMELSER VED OSLO KOMMUNE.....	43
KAPITTEL 5 – UTBYGGINGSTILTAK RETT PÅ BYGGESAK.....	47
5.1 INNLEDNING TIL DET EMPIRISKE MATERIALET	47
5.2 TRE BYGGESAKER ETTER ADGANGEN TIL Å GÅ RETT PÅ BYGGESAK.....	49

5.3 DRONNING MAUDS GATE 1-3.....	50
5.3.1 Prosjektet.....	50
5.3.2 Kommunens vurdering av adgangen etter kommuneplanbestemmelsen i § 3.2	51
5.3.3 Fremstår vilkårene etter adgangen i lovens § 11-10 nr. 1 som ivaretatt?	53
5.4 HEGDEHAUGSVEIEN 26	54
5.4.1 Prosjektet.....	55
5.4.2 Kommunens vurdering av adgangen etter kommuneplanbestemmelsen i § 3.2	57
5.4.3 Fremstår vilkårene etter adgangen i lovens § 11-10 nr. 1 som ivaretatt?	58
5.4.4 Fylkesmannens uttalelser om byggesaken.....	60
5.4.5 Kommunal- og moderniseringsdepartementets uttalelser om byggesaken	60
5.5 PILESTREDET 77-79	61
5.5.1 Prosjektet.....	62
5.5.2 Kommunens vurdering av adgangen etter kommuneplanbestemmelsen i § 3.2	63
5.5.3 Fremstår vilkårene etter adgangen i lovens § 11-10 nr. 1 som ivaretatt?	64
5.5.4 Fylkesmannens uttalelser	65
5.6 VURDERINGSTEMAER SOM BEHANDLES I ØVRIGE BYGGESAKER	66
5.6.1 Reguleringsplan eller byggesak med dispensasjoner?	68
5.6.2 Noen hensyn i byggesakene som taler for og mot regulering	72
5.6.3 Kommunens skjønn.....	75
5.6.4 Hvilket handlingsrom for utforming i form av arkitektonisk frihet gis når plangrunnlaget er kommuneplan?.....	76
5.6.5 Anvendelse og forståelse av kommuneplanbestemmelsen § 3.2.....	77
5.6.6 Styrket krav til byggesaksbehandlingen?	80
5.6.7 Vesentlighetskravet i vurderingen av plankravet	81
5.7 GENERELLE DATA FRA BYGGESAKENE	84
5.7.1 Sammenhenger, tendenser og avvik – tabell i vedlegg I	86
5.8 OPPSUMMERING	89
KAPITTEL 6 - DRØFTELSE AV TEMA	92
6.1 KOMMUNENS PLANBESTEMMELSER OG HÅNDTERING.....	92
6.2 NÆRMERE OM ANVENDELSEN AV § 11-10 NR. 1 SETT OPP MOT DE RETTSLIGE RAMMENE	95
6.3 KONSEKVENSENE FOR BYUTVIKLINGEN OG EIENDOMSUTVIKLINGSPROSESSER	100
KAPITTEL 7 – KONKLUSJON	102
7.1 AVSLUTTENDE REFLEKSJONER OG FORSLAG TIL VIDERE STUDIER.....	103
KILDER	105

Kapittel 1 – Innledning

I dette kapittelet skal oppgavens tema og bakgrunn innledes. Det vil gjøres rede for problemstilling og avgrensninger for oppgaven.

1.1 Tema for oppgaven – pbl. § 11-10 nr. 1

Oppgavens tema er adgangen til å gå rett på byggesak i utbyggingsprosesser. Tema går under det som kan kalles utbyggingsprosjektets tidlige fase, der det planlegges og søkes for tillatelser til å bygge på en eiendom. Eiendomsutvikling favner prosessen fra idefasen om å utvikle et areal til ferdigstillelse av bebyggelse. Denne prosessen frem mot byggeprosjektet rammes inn av et sett av lover og regler, og krever offentligrettslig innblanding med utstedte godkjenninger. Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. Juni 2008 (heretter plan- og bygningsloven eller pbl.) er den sentrale loven for forvaltning og bruk av arealer. Denne loven oppstiller et system med rammer og verktøy for planlegging og samfunnsutvikling. Lovens system tegner opp et rammeverk og et system for planleggingen. Bestemmelsene i loven oppstiller virkemidler for offentligrettslig kontroll og styring, og adgangen til å gå rett på byggesak er slik sett et verktøy for forvaltning av arealbruken. Lovbestemmelsen som er utgangspunktet for tema må introduseres. Bestemmelsen følger av pbl. § 11-10 nr. 1 og lyder som følger:

Til arealformål nr. 1, 2, 3 og 4 i § 11-7 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om:

- 1. at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan dersom det er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal, og forholdet til transportnett og annet lovverk er ivare tatt*

Lovbestemmelsen hjemler en prosess som i første omgang kan beskrives som en mulighet til å behandle et utbyggingsprosjekt direkte på byggesak uten en forutgående reguleringsprosess. Dette betyr at en av de lovpålagte prosedyrene før utbygging kan omgås, og utbygger kan gå rett på neste fase i utviklingen av et prosjekt, nemlig byggesak. Adgangen det her er tale om må sammenholdes med den såkalte *reguleringsplikten* som kan beskrives som plikten til å i utgangspunktet måtte gå gjennom reguleringsprosedyren. Denne plikten utgjør en del av det planleggingssystemet lovverket legger opp til og den innebærer at det skal normalt skal

utarbeides en reguleringsplan som en del av planleggingsfasen *før* det kan sendes inn en søknad for å bygge en eiendom. For selve reguleringsprosessen gjelder det bestemte regler for fremgangsmåte og prosessen. Den innebærer medvirkning og avklaringer i prosjektet for omgivelser som påvirkes. Når reguleringsplan foreligger kan utbyggingsprosjektet gå videre til neste fase der tiltakshaver må sende inn søknad for å få godkjenning og klarsignal for at bygningsarbeidet kan starte. Dette er selve byggesaksbehandling, eller byggesaken, der det søkes om tillatelse til å bygge. Lovverket i denne byggesakprosessen tar sikte på gjennomføringen av prosjektet. Her stiller loven egne krav til forsvarlighet i utføringen av prosjektet og i prosjektet som sådan. Denne oppgaven tar sikte på prosessen der prosjektet omgår reguleringskravet og går rett på byggesak. Vi kan innlede med å si at prosessen etter denne adgangen innebærer et *unntak* fra reguleringsplikten.

Studien tar utgangspunkt i den rettslige adgangen til å gå rett på byggesak i utbyggingsssammenheng. Adgangen til å gi bestemmelse om å kunne gå rett på byggesak er lovfestet i plan- og bygningsloven § 11-10 nr. 1. Kjernen av tema vil være de rettslige rammene for innholdet i adgangen og hvordan retten etterleves i de faktiske prosessene. Byggesaksprosessen etter plan- og bygningsloven krever kort sagt at utbygger, eller tiltakshaver må søke om tillatelse til å kunne bygge ved å sende en byggesøknad som kommunen har myndighet til å godkjenne. Utbyggingsprosessen er altså underlagt et sett av prosessregler og rettslige rammer. Disse regulerer forholdet mellom offentlige planmyndigheter på den ene siden, og aktører i eiendomsutvikling og byggevirksomhet på den andre. Det stilles krav til hvordan og i hvilken rekkefølge plan- og byggesaksprosesser skal foregå. Dette flettverket av et lovsystem består også av en rekke forskrifter og bestemmelser i annen lovgivning som må sees i sammenheng med plan- og bygningsloven. Bakgrunnen for systemet og dets innhold ledes tilbake til intensjonene om å legge opp til bearbejdede løsninger og planer, og følgelig sikre god kvalitet i forvaltningen av Norges landarealer.

Plan- og bygningsrett er et komplekst felt som avhenger av samspill mellom pådriverne som genererer fysisk utvikling og offentlig myndighetsutøvelse. Utbyggere og kommunale planmyndigheter er de som utfyller disse rollene. Utvikling av eiendom har ofte en lang tidshorisont og det juridiske rammeverket legger opp prosessen og definerer arbeidet i de ulike fasene. Loven gir ikke konkret anvisning på resultatet i utbyggingsprosjektet, men legger opp til en arbeidsprosess med bestemte krav som skal sikre at prosjektet er

gjennomarbeidet. Temaet i oppgaven tar for seg én av de mange komponentene i systemet for utbygging, og ser samtidig utover på hvordan den påvirker utføringen i det store bildet.

1.2 Bakgrunn og aktualitet – hvorfor skal vi snakke om pbl. § 11-10 nr. 1?

Byutviklingen er en viktig driver i et samfunn som aspirerer sosial, miljømessig og økonomisk bærekraft. Strategier for byfornyelse for å oppnå politiske målsettinger som løser dagens utfordringsbilde konkretiseres ofte i fagbegrepene *fortetting* og *kompakte byer*. Vi har sett at dette er en tydelig retning for hvordan byene skal bli bærekraftig robuste samtidig som de skal svare på økende urbanisering og befolkningsframskrivninger. Byutviklingen er markedsstyrt, og vekst og fremgang betinger at *veien* til den byen vi ønsker er tilgjengelig og tilrettelagt for å komme dit. Å undersøke utbyggingsprosessene, og i hvilken grad de er optimale for det utfordringsbildet som byutviklingen søker å løse er derfor et svært aktuelt tema.

Utbyggingsprosesser vil alltid påvirke byutviklingen. Byen bygges gjennom mange enkeltprosjekter, og byutviklingen er markedsdrevet. Utbyggingsprosessen må derfor tilrettelegge for prosesser som også gjør det formålstjenlig for utbyggere å generere utvikling. Forutsigbare prosesser for utvikling er i den sammenhengen helt avgjørende. Dette er imidlertid ikke bare et viktig hensyn i eiendomsutviklingsprosesser, det er også et lovfestet hensyn som fremheves i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse. Lovbestemmelsen som danner utgangspunktet for oppgaven er et juridisk-organisatorisk styringsinstrument som gir anvisning på en prosess som man kun i de seneste årene har praktisert, og som i liten grad er behandlet i juridisk eller planfaglig teori. Dette såkalte instrumentet i byutviklingen muliggjør en prosess som kan korte ned på eiendomsutviklingens tidlige fase ved å omgå reguleringsfasen og således potensielt effektivisere utbyggingen. Dette danner et bakteppe for oppgaven.

Plan- og bygningsloven av 2008 medførte endringer i lovverket og kom som et resultat av behovet for omstilling og sterke målsettinger om et planleggingsregime for et samfunn med et forsterket fokus på bærekraft og folkehelse, og en utvikling i retning av mindre sosiale forskjeller (Ot.prp. nr. 32. (2007-2008), s. 70). Lovens system og bestanddeler materialiserte seg som et svar på behov for et stadig mer *forenklet* og *effektivisert* system. Det fremgår av

lovforarbeidene at fleksibel bruk av planredskapene er et formål for å tilpasse for i den enkelte kommune og at planoppgavene og omfanget ikke gjøres mer omfattende enn nødvendig (Ot.prp. nr. 32. (2007-2008), s. 7). Den gjeldende plan- og bygningsloven formaliserer den nye lovens formål, og der kalles disse målsettingene som oppgaver og hensyn som planleggingen skal ivareta. Siden vedtakelsen av lovverket har klimaspørsmålet blitt et av de fremste samfunnsutfordringene, og dagens plansystem må være i stand til å sikre samhandling som gir lokale svar på de globale utfordringer knyttet til klima (Hanssen og Aarsæther, 2018, s. 19).

I teksten over vises det til viktige formål i byutviklingen og betydningen av lovbestemmelsen i et større bilde. Lovbestemmelsen kan tilsynelatende svare på viktige behov, og å undersøke denne nærmere er dermed aktuelt. Adgangen etter pbl. § 11-10 nr. 1, som jeg skriver om senere i oppgaven vil vise at det kan forstås som et unntak fra kravet til detaljregulering. Det må følgelig ikke utarbeides reguleringsplan. Det betyr imidlertid ikke at det ikke stilles krav til prosessen. Det vil være hensiktsmessig å undersøke *når* det er anledning til å gå rett på byggesak, og hva det innebærer at lovbestemmelsen utgjør et unntak fra kravet til detaljregulering. Lovbestemmelsen er av generell karakter, og å klarlegge dette vil være gunstig for at adgangen skal kunne nyttes som et verktøy i planleggingen. Videre er dette som nevnt en del av et komplekst system som krever at det kartlegges hvilke rettslige rammer som gjelder og som således utgjør innholdet i adgangen. Et viktig tema som må belyses er de forhold som krever årvåkenhet i bruken av selve adgangen.

Det er avgjørende å se nærmere på denne rettsregelen som muliggjør å gå rett på byggesak i de faktiske prosessene. Det er i de faktiske prosessene det vil vise seg om lovbestemmelsen har fungert etter de intensjonene som ligger bak bestemmelsen. Et av vilkårene etter bestemmelsen er at den aktuelle kommunen har etablert og presisert adgangen i kommuneplanen. Dette vil dermed også utgjøre et sentralt tema som må utforskes. Viktigheten av å se til praksis forsterkes videre av det faktum at det ikke eksisterer rettspraksis om lovbestemmelsen. Dermed vil forvaltningens praksis også være interessant for den rettslige gjennomgangen av innholdet i lovbestemmelsen. Temaet vil dermed belyses både fra et rettslig og et samfunnsvitenskapelig perspektiv. Denne innfallsvinkelen kan styrke forståelsen av tema.

«Plansystemet skal sikre at private interesser utfolder seg innenfor rammer trukket opp av folkevalgte organer, slik at overordnede hensyn og allmenne interesser kan ivaretas» (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008), s. 171).

Byer er under konstant utvikling. Kommuneplaner revideres med jevne mellomrom og byplanleggingen må operere under skiftende omstendigheter. Utbygging betinger forventinger om vekst og avkastning, og et viktig premiss for denne utviklingen er forutsigbarhet i selve prosessen. Det er i stor grad private utbyggere som fremskaffer byggeklare tomter for ny utvikling eller transformasjon. Denne oppgaven undersøker et av mange rettslig forankrede virkemidler i planleggingen. Bakgrunnen for oppgaven er at pbl. § 11-10 nr. 1 at denne lovbestemmelsen kan synes å muliggjøre en tilretteleggelse for en enklere og mer forutsigbar prosess og virke som et nyttig planredskap i byutviklingen.

1.3 Problemstilling og avgrensning

Opgaven kan i grove trekk deles inn i to deler. En juridisk del som gjør rede for lovbestemmelsen ved juridisk metode og en samfunnsvitenskapelig del. Den samfunnsvitenskapelige delen undersøker de faktiske prosessene, og søker samtidig å danne et inntrykk av forvaltningspraksis. Dette vil sys sammen i oppgavens diskusjonsdel.

Hovedproblemstilling:

Hvordan anvendes og forstås pbl. § 11-10 nr. 1 som en mulighet til å gå rett på byggesak?

Delproblemstilling A - *Hvilke rettslige rammer oppstiller § 11-10 nr. 1 til arealformål nr. 1 bebyggelse og anlegg?*

Delproblemstilling B - *Hvordan har vilkårene i pbl. § 11-10 nr. 1 og i kommuneplanbestemmelser blitt vurdert på saksbehandlingsnivå i byggesaksbehandlingen, og hvordan har praksisen fungert sett opp mot loven?*

Delproblemstilling A vil besvares i oppgavens juridiske del. Denne problemstillingen søker nærmere bestemt å klarlegge bestemmelsens rettslige innhold ved juridisk metode. Dette gir svar på hvilke betingelser og rammer som følger av adgangen. Videre klarlegges

bestemmelsens materielle innhold. I tillegg gir denne redegjørelsen svar på det rettslige grunnlaget for når adgangen kan benyttes, sett at adgangen er et unntak fra plankravet. Denne redegjørelsen, og særlig grunnlaget for adgangen til å gå rett på byggesak vil tegne et bilde av det rettslige handlingsrommet, forstått som når adgangen kan etableres av kommunal myndighet, og for hvilken type prosjekter intensjonene retter seg mot. Videre vil både denne delen og den empiriske delen av oppgaven vise til behov for aktsomhet som kreves i prosessen.

Delproblemstilling B vil besvares ved samfunnsvitenskapelig metode og i oppgavens empiriske del. Problemstillingen vil besvares gjennom innhenting og undersøkning av data fra 19 byggesaker i Oslo kommune. Det vil redegjøres for hvordan adgangen til å gå rett på byggesak er etablert i Oslo kommunes presiserende planbestemmelse. Å se nærmere på de faktiske prosessene i byggesaker gir belegg for å se hvordan rettsregelen anvendes og forstås. Oppgavens empiriske del vil også kunne gi et inntrykk av gjeldende forvaltningspraksis, og funn fra denne forvaltningspraksisen vil fremlegges og senere drøftes i oppgavens diskusjonsdel for å besvare hvordan praksisen har fungert opp mot loven.

I oppgaven vil innfill-prosjekter nevnes. Dette fagbegrepet krever en presisering. Jeg vil legge til grunn følgende forståelse av innfill. Innfill kan forstås som et utbyggingsprosjekt som er innrammet av en eksisterende bystruktur der selve utbyggingen skjer innenfor fysiske disse begrensningene. Det klassiske eksemplet for innfyllings-prosjekter er kanskje der et bygg reises på et inneklemt restareal i en urban bystruktur.

Oppgavens avgrensninger må klarlegges for å sikre presisjonen til emnet som studeres. De rettslige rammene til lovbestemmelsen vil måtte avgrenses mot flere undertemaer da prosessen favner om mange lovbestemmelser. Denne oppgaven vil ikke søke å gi en fullstendig fremstilling av prosessen etter pbl. § 11-10 nr. 1. Rettsregelen vil undersøkes etter problemstillingene og det vil *pekes på* forhold som er relevante for å forstå hva det innebærer å anvende prosessen etter pbl. § 11-10 nr. 1. Kontroll og overprøving av lovbestemmelsen skal ikke behandles her.

1.4 Oppgavens videre fremstilling

Et viktig utgangspunkt for fremstillingen er at tema skaper et utfordrende rettslig bilde. § 11-10 nr. 1 har etter hva jeg vet ikke vært forsket på tidligere, den er svært lite omtalt i juridisk litteratur, og det eksisterer heller ingen rettspraksis. Temaets kompleksitet stiller krav til fremstillingen. Oppgavens oppbygging og struktur legger opp til å gi nødvendig bakgrunnskunnskap og systemforståelse. Man kan i denne oppgaven ane et gap mellom juss og praksis. Dette håndteres ved å dele oppgaven inn med et tydelig skille mellom bestemmelsen § 11-10 nr. 1 i juridisk forstand, og hvordan adgangen til å gå rett på byggesak utarter seg i praksis.

I kapittel 2 beskrives oppgavens tilnærming etter samfunnsvitenskapelige og juridiske modeller for forskning. Dette kapittelet forklarer hvordan oppgaven besvarer problemstillingene. Kapittelet gjør rede for valgene som er tatt i forbindelse med studien.

Kapittel 3 oppstiller det teoretiske rammeverket som ligger til grunn for tema. Dette kapittelet omhandler det norske plansystemet og plan- og bygningsrett som sådan. Temaet i oppgaven krever en innføring i planleggingsprosesser, planhierarkiet med planmyndighetene samt rollen til det private i planleggingen. Kapittelet belyser de ulike planleggingsverktøyene for hvordan samfunnet planlegges i fysisk forstand og forklarer de juridisk betingede prosessene. Videre gjør kapittelet rede for sentrale fagbegreper og gir en kort innføring i plan- og bygningsloven. Hensikten er å opparbeide en forståelse av den teoretiske forankringen, og tegne opp et bilde av hva som er hovedintensjonene i systemet som denne bestemmelsen springer ut fra.

I kapittel 4 redegjøres det for lovbestemmelsen pbl. § 11-10 nr. 1. Denne delen klarlegger det rettslige meningsinnholdet til lovbestemmelsen ved juridisk metode. Kapittelet tar også for seg rettslige avklaringer rundt bestemmelsen som er avgjørende for å forstå dens rekkevidde.

Kapittel 5 utgjør det empiriske materialet til oppgavens del som ser på hvordan bestemmelsen etterlevs i praksis. I denne delen fremstilles empirien som bygger på 19 byggesaker som er vurdert til å kunne behandles rett på byggesak. Denne delen danner, sammen med kapittel 4, grunnlaget for drøftingen av problemstillingene.

I kapittel 6 sammenholdes funnene i en diskusjonsdel. Videre sammenholdes momenter fra praksis og sentrale uttalelser fra planmyndigheter med den juridiske delen av oppgaven for å besvare delproblemstilling B. Denne delen forsøker å sy sammen tematikkens mange dimensjoner. Oppgaven går i dybden på forståelse og kompleksitet ved lovbestemmelsen. Det pekes på forhold man bør være oppmerksom på i rettsfæren.

I kapittel 7 legges det frem en oppsummering av hovedfunnene. I dette avsluttende kapittelet vil det interessante problemstillinger for videre studier.

Kapittel 2 – Metode og forskningsdesign

I dette kapittelet skal jeg redegjøre for tilnærmingen til studien. Først skal jeg klarlegge oppgavens metodiske tilnærming og beskrive forskningsdesignet i oppgaven. Jeg skal gå nærmere inn på undersøkelsesopplegget som gir belegg for den praktiske siden av bestemmelsen, og tilslutt skal jeg redegjøre for hvordan oppgaven er bygd opp og hvordan den må forstås.

2.1 Forskningsdesign

Valg av forskningsdesign tar utgangspunkt i problemstillingen min, og hva som jeg fant best egnet for å finne svar på forskningsspørsmålene jeg stiller. Studien består av intensivt forskningsdesign supplert av ekstensivt design. Intensivt undersøkelsesopplegg tilsier at studien går i dybden på det angitte tema, og ekstensivt opplegg handler om å måle i bredden, og å tale for mange enheter (Jacobsen, 2005, s. 87). Den juridiske delen av oppgaven klarlegger lovbestemmelsen som skal undersøkes. Studien behandler deretter det empiriske materialet. Dette legges frem gjennom tre byggesaker hvor jeg går nærmere inn på nyanser og detaljer knyttet til hvordan pbl. § 11-10 nr. 1 anvendes. Videre gir også studien belegg for å finne mer generelle sammenhenger. Dette ved at 19 byggesaker presenteres ut fra bestemte indikatorer og vurderingstemaer. Studiet av byggesakene er et dokumentstudium som danner datamaterialet i oppgaven.

Tema som skal undersøkes i denne oppgaven er som nevnt svært beskjedent omtalt i litteratur. Lovbestemmelsen har likevel et rammeverk i kraft av lovens system og metodikk for å finne meningsinnholdet, slik at dette danner et kunnskapsgrunnlag. Det som er sentralt er at tilnærmingen til datainnsamlingen bør tilpasses behovet for åpenhet for ny informasjon (Jacobsen, 2005, s. 35). Dette betyr at det er viktig å finne gode indikatorer i en datainnsamling. Jeg har studert samtlige 19 byggesaker og en gjennomgang av disse finnes i vedlegg II. Fremleggelsen av empiriske data søker å finne hvordan loven *blir* forstått, og er således *åpen* for å se utover juridisk regelanvendelse.

2.2 Metodevalg

Studiens formål er å undersøke § 11-10 nr. 1 i juridisk og praktisk forstand, og den metodiske tilnærmingen tar utgangspunkt i dette formål. Studien opererer med kvalitativ metode som er en metode som brukes for å beskrive eller tolke meninger etter teoretisk forankrede disposisjoner (Silverman, 2014, s. 5). Denne metoden søker å innhente forståelse. Dette er med andre ord en egnet metode for formålet i oppgaven. I oppgaven benyttes også juridisk metode, hvilket også kan betegnes som kvalitativ, men den særpreges av å inneha et eget regelsett for hvordan man skal gå frem. Den juridiske delen i oppgaven er derfor gjort rede for i påfølgende avsnitt.

2.2.1 Samfunnsvitenskapelig metode

Tematikken som går på hvordan lovverket får fotfeste i praksis er et viktig tema som denne oppgaven søker å belyse. Adgangen til å gå rett på byggesak etter pbl. § 11-10 nr. 1 påvirker eiendomsutvikling og utbyggingsprosesser. Oppgaven vil finne svar om samfunnsmessige forhold og prosesser gjennom innsamling, analyse og tolkning av byggesakene.

2.2.2 Juridisk metode og juridisk tilnærming i oppgaven

Juridisk metode og tenkemåte er et helt avgjørende og bærende element i denne oppgaven. Oppgaven dreier seg om et rettsspørsmål. Jeg vil skissere hvilken juridisk bevissthet og metodikk som skal prege oppgaven i sin helhet og i de enkelte deler. I oppgavens kapittel 4 skal jeg bruke juridisk metode. Plan- og bygningsretten vil introduseres i kapittel 3. Juridisk metode innebærer å gjøre rede for gjeldende rett (de lege lata). Bestemmelsen § 11-10 nr. 1 vil klarlegges og settes i system.

Rettskildelæren viser til en prosess og legger frem byggesteinene i juridiske spørsmål som brukes for å finne hva rettsregelen går ut på. Utgangspunktet for å finne dette tas i lovteksten. Det vil også sees til andre relevante rettskilder. Norges lovverk er rettskilden som tillegges størst vekt, men da lovteksten er ikke klar, og det må det også tys til andre rettskilder for å forstå innholdet i lovteksten. De relevante rettskildene er behandlet etter Eckhoffs rettskildelære som anses som en gyldig fremstilling av normer for korrekt rettslig argumentasjon (Eckhoff og Helgesen, 2001, s. 23). I rekken av rettskilder etter Eckhoffs rettskildelære finner vi følgende kilder i bestemt rekkefølge: Lovteksten, forarbeider,

rettspraksis, andre myndigheters praksis, privates praksis, rettsoppfatninger og reelle hensyn. I denne oppgaven har det vært hensiktsmessig å primært se til forarbeidene. Forarbeider tillegges vekt i denne fremstillingen da forarbeidene i dette tilfellet presiserer lovteksten.

Videre er også andre myndigheters praksis i utgangspunktet en kilde til rettslig argumentasjon. Forvaltningspraksis er en rettslig relevant kilde under hovedkategorien andre myndigheters praksis og utgjør en kilde til argument som er legitim etter vanlig lære, og dette er anerkjent av høyesterett. Det ville ha vært interessant å koble de to hoveddelene i oppgaven sammen når det gjelder rettskilder da oppgavens andre del i realiteten fornemmer rådende forvaltningspraksis i Oslo kommune. Dette ville kunne være en relevant rettskilde å se hen til for rettslig argumentasjon, ettersom bestemmelsen ikke har vært gjenstand for domstolsbehandling, og det dermed ikke eksisterer direkte relevant rettspraksis. Det er imidlertid vanskelig å erkjenne forvaltningspraksis som en relevant rettskildefaktor dersom den ikke er tilstrekkelig fast og konsistent. Praksisen det skal vises til i denne oppgaven ble for første gang innført med Oslos kommuneplan fra 2015. Jeg vil derfor være forsiktig med å hevde etablerte rettsoppfatninger. Oppgaven vil heller søke å danne et inntrykk av en foreløpig etablert praksis.

2.3 Forvaltningspraksis som kilde i oppgaven

Det bør sies noe om hvordan oppgaven forholder seg til forvaltningspraksis i den empiriske delen. De kildene som inneholder forvaltningspraksis er for eksempel sivilombudsmannens uttalelser, forvaltningens organisasjons- og instruksjonsmyndighet, omgjøring- og klageadgangen, juridisk litteratur og forvaltningens avgjørelser. I denne fremstillingen er det ingen uttalelser om pbl. § 11-10 nr. 1 fra sivilombudsmannen å vise til. Av kilder som derimot behandler rettsregelen viser denne fremstillingen til kilder fra forvaltningens organisasjons- og instruksjonsmyndighet, omgjøring- og klageadgang ved fylkesmannen, og forvaltningens avgjørelser i det enkelte vedtak.

Forvaltningens organisasjons- og instruksjonsmyndighet henviser til et overordningsforhold i forvaltningsretten. Myndigheter, også planmyndigheter, har en hierarkisk oppbygning, og utgangspunktet er at et organ som er overordnet et annet har instruksjonsmyndighet over det underordnede (Graver, 1996, s. 75). Overordningsforholdet danner et utgangspunkt og en

hjemmel for å kunne gi rettslig bindende instruksjoner til forvaltningens tjenestemenn (Frihagen, 1991, s. 250). Dette betyr at overordnede organer kan pålegge underordnede organer instruksjoner, eller enklere sagt plikter. Instruksjoner kan omhandle utførelsen av de oppgavene som påligger organer, som rutiner for saksbehandling, lovtolkning og skjønnsutøvelse (Graver, 1996, s. 68). Ved omgjørings- og klageadgangen i forvaltningen finner vi uttalelser fra fylkesmannen. Det ligger en forventning i at organet som først har foretatt en beslutning, retter seg etter innholdet i endring eller omgjøring fra overordnet organ i etterfølgende saker. Dette er en kilde ved at det danner et grunnlag for at forvaltningspraksis utvikler seg. Behandlingen av klagesaker blir dermed interessant å se til, og i denne fremstillingen vil det vises til flere klagesaker.

I det empiriske materialet vil jeg med andre ord trekke frem sentrale uttalelser. Disse synspunkter gjengis gjennom en presentasjon av noen utvalgte byggesaker. Uttalelsene er fra kommunale myndigheter, Fylkesmannen og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Det er viktig å bemerke at empiriske materialet utgjør et deskriptivt opplegg som beror på hvordan loven *blir* forstått uavhengig av hvordan rettsregelen bør eller skal bli forstått. Det vil presenteres hvordan rettsregelen faktisk anvendes gjennom konkrete saker. I byggesakene som oppgaven skal gå grundigere inn på vil jeg kommentere hvordan rettsregelen anvendes opp mot de rettslige vilkårene av pbl. § 11-10 nr. 1 og etter kommuneplanbestemmelsens vilkår.

Forvaltningens praksis må også ledes tilbake til mange enkeltsaker. Et viktig moment er at enkeltvedtak kreves begrunnet. Dette fremgår av lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker. Rekkene av avgjørelser utgjør samlet sett det primære uttrykk for forvaltningspraksis.

I oppgavens påfølgende diskusjonsdel vil jeg drøfte hvordan regelen blir forstått og praktisert ved å tilføyes holdepunkter fra forvaltningspraksis. Momenter fra forvaltningspraksis vil videre kunne gi inntrykk av om adgangen er formålstjenlig i henhold til de intensjoner som fremgår av plan- og bygningsloven, og i et prosessuelt utviklingsperspektiv.

For denne rettsregelen vil det være viktig å tale om systematikken og helheten som plan- og bygningsretten tegner opp. Det er derfor dedikert et kapittel til introduksjon av det norske plansystemet, og de viktige reglene som lovbestemmelsen pbl. § 11-10 nr. 1 må ses i lys av.

Det fragmentariske regelsystemet er, som vi skal se i diskusjonsdelen, helt avgjørende for regelutvikling og for problemstillingene som stilles i denne oppgaven.

2.4 Undersøkelsesopplegget

Undersøkelsesopplegget er av betydning for studiens grad av gyldighet (validitet). Metodene som nyttes for å besvare problemstillingen er avgjørende for om funnene gir svar på det som ønskes undersøkt. Det empiriske materialet består av to deler der den første delen presenterer tre utvalgte byggesaker etter adgangen til å rett på byggesak jf. pbl. § 11-10 nr. 1. Disse sakene presenteres mer detaljert, og gir en dypere innsikt i den praktiske forståelsen av bestemmelsen. I den andre delen ser jeg på bestemte vurderingstemaer fra de øvrige sakene som presenteres i vedlegg II. Samtlige byggesaker er også presentert i tabell som følger av vedlegg I. I denne tabellen gis opplysninger fra alle byggesakene etter bestemte indikatorer. Dette gjør at jeg kan fornemme et mer helhetlig bilde av hvilken type byggesaker vi har med å gjøre. Videre gir tabellen også et grunnlag til å se tendenser og sammenhenger, og for å identifisere viktige juridiske og praktiske sider av lovbestemmelsen.

2.4.1 Dokumentstudiet, utvalg og data

Dokumentstudiets materiell består av offentlig tilgjengelige saksdokumenter fra byggesaker og innebærer en innsamling, behandling og tolkning av sekundærdata. Dataene er innhentet fra kommunens nettsider for saksinnsyn i plan- og byggesaker. Dataene som er benyttet er i hovedsak kommunens behandling av rammesøknad, og dette utgjør et saksdokument som faller under formelle prosesser etter loven.

Innledningsvis vil jeg si noe om utvelgelsen av de empiriske data. Utvalget av byggesakene har til hensikt å fremskaffe forståelse av rettsregelen i praksis. Byggesakene er geografisk avgrenset til Oslo kommune. *Kommuneplanen 2015: Oslo mot 2030: Smart, trygg og grønn*, vedtatt 23.09.2015 er plangrunnlaget for sakene. Valget er begrunnet i at i Oslo kommune er lovbestemmelsen § 11-10 nr. 1 inkorporert i en presiserende planbestemmelse. Ettersom kommuneplanen dateres til 2015 finnes det tilstrekkelig antall byggesaker som vi kan se hvordan har resultert. De 19 byggesakene har alle vært vurdert av planmyndighet etter å gå rett på byggesak. Utvalget i byggesakene er et bekvemmelighetsutvalg. Etter hva jeg har funnet i søk synes utvalget imidlertid å være godt dekkende. Sakene som vil gjengis har en

variasjon, og viser til et stort spekter av type prosjekter der både boligprosjekt og undervisningsbygg er inkludert. Dette kan også belyse ulike forhold ved saksbehandlingen. Byggesakene er alle på varierende stadier i saksgangen fra ferdig behandlet rammesøknad til eventuell ferdigstillelse. Dette bidrar til hensiktsmessig diversjon i sakene. Utvalget vil således kunne gi inntrykk av hvilke saker som har blitt vurdert at kan føres frem rett på byggesak.

Datamaterialet er omfattende og krever en systematisert fremstilling. Det har vært nødvendig å gjennomgå store deler av saksdokumentasjonen til den enkelte byggesak. Enhver sak er unik og har ulike forutsetninger. De juridiske vurderingene til kommunen av hva det gjelder adgangen til å gå rett på byggesak fremgår av vedtatte tillatelser eller avslag på rammesøknad. Opplysninger om et større utvalg byggesaker er samlet i tabell i vedlegg I. Her gis det tekniske og saksrelaterte opplysninger om byggesakene. Inndelingene, eller kategoriene i tabellen har til hensikt å gi en forståelse av byggesakene som sådan. Presentasjon av de resterende 16 byggesakene er samlet i vedlegg II.

2.5 Studiens gyldighet, kritikk og refleksjoner

Det er viktig at studiet og undersøkelsesopplegget med datamateriale holder god kvalitet. Studiens gyldighet og kvalitet belager seg på strategiske og egnede valg tidlig i prosessen. Dette har jeg vist til i avsnittene i foregående delkapitler. Bevisstheten jeg viser til i valgt metodikk, og hensikten med fremgangsmåten i oppgaven skal sikre at jeg besvarer det som angis, og at oppgaven har gyldighet.

Studios grad av relabilitet belager seg på dataenes pålitelighet. Studien gjenforteller en rekke saksopplysninger der det trekkes ut bestemte vurderingstema. Dette er forsøkt gjort objektivt, og gjengivelsen gjøres i tråd med premissene som anføres i forkant av presentasjonen av det empiriske materialet. Denne konsistensen i datainnsamlingen gir større grad av relabilitet. Oppgavens helhet innehar likevel mye eget skjønn. Dette er delvis begrunnet i at tema ikke er behandlet i juridisk teori eller i rettspraksis, og oppgaven krever at dette bildet i sin helhet sammenfattes. Det vil imidlertid etter mitt synspunkt ikke være hensiktsmessig å ta for seg en liten del av dette temaet når det ikke foreligger noe eksisterende litteratur å se til. En mulig svakhet ved undersøkelsesopplegget er at jeg begrenser oppgaven til å ta for seg hvordan Oslo

kommune har praktisert bestemmelsen og bruker et bekvemmelighetsutvalg. Samtidig er det etter hva jeg har undersøkt, ikke funnet flere eksempler på anvendelsen som har kommet så langt i prosessen utover de 19 byggesakene jeg har studert. Kommunens etablering av adgangen i sine planbestemmelser vil vise seg å ha en stor effekt på hvordan lovbestemmelsen praktiseres. Det kan tenkes at andre kommuner i Norge kan ha etablert helt andre presiserende kommuneplanbestemmelser og dermed andre innfallsvinkler for hvordan dette bør gjøres.

Kapittel 3 – Plan- og bygningsloven og plansystemet

Dette kapittelet vil ta for seg aktuell teori for oppgaven. Kapittelet vil gi en gjennomgang av det norske plansystemet i lys av § 11-10 nr. 1 og plansystemets premisser.

3.1 Det norske plansystemet

Planlegging- og byggesaksbehandling er et styringsvirkemiddel for samfunnet med mange verktøy. Dette er forankret i et system. Å gi en overordnet oversikt over planlegging og gjennomføring av eiendomsutviklingsprosjekter er avgjørende for å forstå rettsområdet som sådan. Plan- og bygningsrett er et omfattende og komplekst felt som angår både offentlige og private forhold, og som treffer et stort spekter av tema og interesser. Fagkyndige planleggere, politikk, utbyggere og næringsliv, eiendom og samfunn er avgjørende tema og roller vi kan snakke om i planleggingen (Aarsæther mfl., 2018, s. 20). De juridiske premissene setter utbyggingen i system, og legger føringer hvordan den fysiske utviklingen av byen kan og skal foregå.

Forskningsspørsmålet tar for seg lovbestemmelsen pbl. § 11-10 nr. 1; en bestemmelse som ble inntatt i plan- og bygningsloven av 2008. Rettsregelen er et planmessig virkemiddel som kan benyttes på visse betingelser og dersom kommunen har tilrettelagt for det. Svar på problemstillingen må bygge på en forståelse av de rettslige forpliktelsene, rammene og mulighetene etter plan- og bygningsloven. Oversikten etter dette kapittelet har til hensikt å gi en innføring i loven sett i et systematisk og prosessuelt perspektiv. Det som presenteres er dermed det som er mest relevant for å danne en forståelse av rettsregelens rolle i et større bilde.

3.2 Plan- og bygningsloven av 2008

Plan- og bygningsloven av 2008 er det sentrale og landsdekkende regelverket for forvaltning og av areal. Denne loven formaliserer et system for hvordan myndighetene regulerer og forvalter samfunnsutviklingen. Gjennom lovbestemmelser i plan- og bygningsloven styres med andre ord norsk planlegging både på overordnet og på detaljert nivå. Videre kan det

fastsettes supplerende bestemmelser gjennom forskrifter i medhold av loven som modifierer og differensierer regelverket (Røsnes og Kristoffersen, 2014 s. 135). I loven finner vi prosessregler og rettslige rammer for forvaltning. Lovbestemmelsene legger opp til et system som skal sikre at planmyndighetene fatter beslutninger som bygger på tilstrekkelig kunnskap, og som er samordnet med andre sektorer for bestemte samfunnsinteresser (Holth og Winge, 2019, s. 25). Planmyndighetene tillegges også etter denne loven en skjønnsmessig frihet til å treffe offentlige beslutninger når prosessreglene er etterfulgt. Loven er en «prosesslov» (NOU 2001: 71, s. 96) Beslutningssystemet avgjør ikke *utfallet* av vurderingene i den enkelte sak (Holth og Winge, 2019, s. 25).

Formålsbestemmelsen trekker frem ulike hensyn som skal ivaretas og fremmes. Bærekraftig utvikling står adressert som et mål loven skal fremme etter pbl. § 1-1. Videre er samordning mellom statlig, regional og kommunal planlegging fremhevet som noe loven skal bidra til etter ordlyden. Lovens fjerde del, byggesaksbehandling, skal sikre at tiltak blir i samsvar med lov, forskrift og planvedtak, og at det enkelte tiltak utføres forsvarlig. Medvirkning er trukket frem som et tema etter formålsbestemmelsen, og det heter at åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter skal sikres i planlegging og vedtak jf. pbl. § 1-1. Videre i paragrafens fjerde ledd står det nedfelt at langsiktige løsninger skal vektlegges, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Siste del av lovens generelle formålsbestemmelse peker på at universell utforming, barn og unges oppvekstvilkår, og estetikk er generelle prinsipp som skal etterleves jf. pbl § 1-1 femte ledd. Denne bestemmelsen er gjeldende for all virksomhet etter denne lov.

Lovens andre del utgjør plandelen og pbl. § 3-1 presiserer interesser og hensyn som er sentrale for planleggingsdelen av loven. De tema som følger av denne oppstillingen er hensyn som må forstås slik at de må vurderes og utredes i planleggingen på en forsvarlig måte (Holth og Winge, 2019, s. 32). Videre følger det av bestemmelsen at samordning og samarbeid mellom alle involverte aktører og parter skal fremme helhet i området det gjelder. Planleggingen skal også bygge på økonomiske og andre ressursmessige forutsetninger for gjennomføring og «*ikke være mer omfattende enn nødvendig*» jf. pbl. 3-1 tredje ledd. Siste ledd av formålsbestemmelsen i pbl. § 3-1 legger til grunn at vedtatte planer skal regnes som et felles grunnlag for virksomhet i planområdet.

Når det gjelder lovens system bør det også kommenteres hvordan loven forholder seg til private rettsforhold. Plan- og bygningsloven er en offentligrettslig lov, men kan bety rådighetssinnskrenkelser og påvirke privatrettslige avtaler. Som en hovedregel skal ikke plan- og bygningsmyndigheten ta stilling til privatrettslige forhold ved behandling av byggesøknader. Dette går frem av pbl. § 21-6 som en hovedregel, og må sees på bakgrunn av hva som er plan- og bygningsmyndighetenes hovedoppgave nemlig å påse at tiltak er i samsvar med lov og bestemmelser (Innjord, 2010, s. 632).

Plan- og bygningslovens er av offentligrettslig karakter, og loven har en sentral kobling til lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (heretter forvaltningsloven eller fvl.). Enkelte forhold reguleres ikke i pbl og der må vi se til forvaltningsloven. I pbl. § 1-9 finner vi koblingen til forvaltningsloven. Forvaltningsloven regulerer generelle saksbehandlingsregler om blant annet klageforhold, og behandlingen av enkeltvedtak som er aktuelle der det for eksempel klages på en byggesak. Loven sikrer forsvarlig saksbehandling med sine bestemmelser som krever opplysningsplikt og kunnskapsgrunnlag i beslutningsprosesser. Særlig er det viktig å fremheve opplysningsplikten etter fvl. § 17 som viser til et prinsipp om at saken skal være «så godt opplyst som mulig», og som vil gjelde der plan- og bygningsloven ikke sier noe om utredninger og undersøkelser.

3.2.1 Effektivisering av utbygging som hensyn i loven

Dagens plan- og bygningslov bygger på tidligere bygningslovgivning, men er endret og tilpasset en utvikling med nye behov. Loven må ifølge forarbeidene ved Ot.prp. nr. 32 ((2007-2008) s. 123) «*inneholde de planredskaper som gir kommunene mulighet for å løse disse oppgavene i lys av de hensyn planleggingen skal ivareta*». I forslaget til dagens lov var en av målsettingene å gjøre endringer slik at loven skulle være mer oversiktlig og brukervennlig, samtidig som den sikret kvalitet, effektivitet og rettsikkerhet i byggeprosessene (Ot.prp nr. 45 (2007-2008) s. 11). Arbeidet med utformingen av den foregående bygningslovgivningen av 1985 var også drevet av et sterkt fokus mot forenkling og effektivisering (Ot.prp nr. 45 (2007-2008) s. 18). Forenkling og effektivisering av kjente ordninger synes å være i utviklingsfokus med tilpasninger til samtiden. Pbl. § 11-10 nr. 1 ble tatt inni loven av 2008, og det rettsregelen muliggjør kan svare på behovet for en forenklet og effektivisert saksbehandling ved at reguleringsprosess omgås.

3.3 Planleggingsinstitusjonenes oppgaver

Planmyndigheten er organisert i nasjonal, regional og lokal planlegging og de tre nivåene har virkemidler for styring av arealbruk. Gjennom lovbestemmelser tillegges planmyndighetene ulike verktøy for regulering av arealer. Styring skjer gjennom lovfestede arealplaner og bestemmelser, gjennom planleggingsdokumenter med veiledende funksjon, og gjennom planmyndighetenes rolle i saksbehandlingsprosessen og som vedtakelsesorgan. Planhierarkiet består av kommunal, regional og statlig planmyndighet. Dette danner et overordningsforhold i beslutningsnivåer, men det er ikke tale om et entydig hierarki (Holth og Winge, 2019, s. 54).

3.3.1 Kommunale planmyndigheter

Planmyndighet på lokalt nivå er kommunen med kommunestyret som ledende og besørgende organ. Det meste av planleggingen foregår på dette kommuneplannivået (Holth og Winge, 2019, s. 21). Kommunen har ansvar for organisering av arbeidet med den kommunale planleggingen jf. pbl. § 3-3. Planlegging skal omfatte vedtakelse av en kommunal planstrategi, hvilket kan forstås som et strategisk grunnlagsdokument for planleggingen. Videre har kommunestyret ansvar for å vedta kommuneplan og reguleringsplan. Kommuneplan er en plan for hele kommunens geografiske utstrekning som skal fremme utvikling i kommunen. Kommunale arealplaner kan ha store variasjoner fra kommune til kommune med ulik grad av detaljert styring av arealdisponeringen (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 208). Kommuneplaner vil behandles mer inngående i kapittel 3.4.

3.3.2 Fylkesmannen

Fylkesmannen er statens representant på fylkesnivå, og er det nærmeste overordnede organet til kommunen (Holth og Winge, 2019, s. 55). Fylkesmannen er dermed det organet som behandler klager i plan- og byggesaker. I dette statlige organet som er den aktuelle klageinstans behandles klager fra klageberettigede for endelig avgjørelse. Fylkesmannens rolle og myndighet er regulert i forvaltningsloven. Denne rollen innebærer behandling av klager på enkeltvedtak jf. fvl. § 28. Forvaltningens alminnelige kontroll med vedtak etter plan- og bygningsloven skjer gjennom klagebehandling (Holth og Winge, 2019, s. 46) Fylkesmannen er også tillagt en omgjøringskompetanse etter fvl. § 35, som innebærer at avgjørelsen kan bli endret eller omgjort. I klagesaker kan fylkesmannen under behandlingen prøve «alle sider av saken», og i tillegg ta hensyn til nye omstendigheter jf. fvl. § 34.

Fylkesmannens synspunkter vil utspille en viktig rolle i denne oppgaven for å antyde forvaltningspraksis etter lovbestemmelsen i pbl. § 11-10 nr. 1.

3.4 Kommuneplaner

Overordnet planlegging på det lokale nivået formaliseres gjennom kommuneplan. Planlegging på kommunalt nivå er regulert i lovens kapittel 11. Kommuneplanen består av kommuneplanens samfunnsdel med plan for handling, og kommuneplanens arealdel. Dette er viktige plan- og prosessverktøy for kommunen som fastlegger fremtidig arealbruk (Holth og Winge, 2019, s. 105). Kommuneplanens arealdel legger føringer som all utbyggingsvirksomhet må forholde seg til. Samfunnsdelen er et grunnleggende styringsdokument av og for kommunen, og mål for utvikling og strategisk overordnet styring i kommunen skal fremgå av dette dokumentet. Kommuneplanens samfunnsdel er ikke juridisk bindende, men har den virkning at den skal legges til grunn for virksomhet i kommunen. Kommuneplanens arealdel består av plankart, planbestemmelser og planbeskrivelse. Betingelser for ny utvikling, vern og hensyn skal vises gjennom kart og bestemmelser (Regjeringen, 2012, s. 8). Arealdelen har rettslig virkning for framtidig arealbruk jf. pbl §§ 11-6 og § 1-5, og den skal fastsette den fremtidige arealdisponeringen i grove trekk. Plankartet skal vise arealformål som har til hensikt å angi hvilke funksjoner som tillates innenfor et område, og i bygninger og anlegg (Regjeringen, 2012, s. 39).

Det er sentralt å forstå arealplanens virkning. Betydningen av arealformålene og øvrige rettslige skranker som fastsettes i plankart og bestemmelser er vesentlig å kjenne til ved utvikling av eiendom. Det gjelder etter pbl. § 11-6 annet ledd at det som regnes som tiltak ikke kan «være i strid med planens arealformål og bestemmelser». Tiltaksbegrepet fremgår av § 1-6 og kan i første omgang forklares som inngrep i grunn og i bygningsmasse. Rettsvirkningen av planer legger dermed opp til hvordan utviklingen skal ta form, og det er viktig å bemerke at det som vedtas i arealdelens kart og bestemmelser videre kun får virkning for *ny* arealbruk eller endring av eksisterende bruk. Tilsvarende gjelder for virkningen av reguleringsplaner som skal behandles i påfølgende avsnitt. Det legges ikke restriksjoner for den pågående bruken av arealene selv om arealet er regulert til et annet formål enn det bruken tilsvarer (Holth og Winge, 2019, s. 105).

Hvis kommunen skal gi tillatelse til omsøkt tiltak, gjelder at «tiltaket ikke må være i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne lov» jf. pbl. § 21-4. Dette gir med andre ord tiltakshaver en *byggerett* dersom tiltaket er i tråd med plan og dersom regler for byggesaksbehandling er fulgt. Det bør merkes at byggerett normalt går frem av vedtatt reguleringsplan som i de fleste tilfeller kreves utarbeidet. Der tiltaket som omsøkes er i tråd med plan, og øvrige krav i loven har tiltakshaver et rettskrav til å bygge. Dette følger av pbl. § 21-4 som lyder at dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven skal kommunen gi tillatelse.

Kommuneplanens arealdel framstilles i et kart med arealformål. Etter behov kan arealdelen deles og det kan utarbeides kommunedelplaner for deler av kommunen jf. § 11-1 tredje ledd (Regjeringen, 2012, s 8). De ulike arealformålene fremgår av kategorier etter pbl. § 11-7. I tillegg til arealformålene kan arealer tillegges såkalte hensynssoner som skal ivaretas ved nye tiltak, og som kan ha juridisk bindende virkning eller virke retningsgivende.

Til arealformålene i plankartet kan det utarbeides bestemmelser. Bestemmelsene kan referere til kartet gjennom symboler og felt til arealer, eller det kan fremgå av bestemmelsen hvilken utstrekning den skal gjelde for. Planbestemmelser kan beskrives som egne angitte regler som må etterleves i gjennomføringen av tiltak. Bestemmelsene har virkning for hvilke bygge- og anleggstiltak, og hvilken virksomhet som er tillatt (Ot.prp nr. 32. (2007-2008) s. 35).

Rammene for hva kommunen kan lage bestemmelser om er fastsatt i pbl. §§ 11-9 til 11-11 hvilket inkluderer § 11-10 nr. 1. Det må vedtas bestemmelser i arealdelen for å etablere adgangen til å gå rett på byggesak. I denne oppgaven snakkes det om utbygging og dermed arealformål nr. 1 som heter *bebyggelse og anlegg* jf. pbl. § 11-7. nr. 1. Arealformålene deles inn i flere hovedkategorier som for eksempel samferdselsanlegg, teknisk infrastruktur og grønnstruktur. Arealformål nr. 1. bebyggelse og anlegg benyttes som hovedkategori for urbane områder.

Kommunens verktøy for forvaltning av arealer er utstrakte, og gir kommunen mulighet til å regulere med ønskelig grad av detaljering. Dette fremgår av pbl. § 11-5, ledd 4 som slår fast at kommunen «kan etter vurdering av eget behov» detaljere arealdelen. Denne detaljeringsgraden plankartet og bestemmelsene gir har betydning for kommunal styring i enkeltsaker i etterkant, og for hvor lang tid avklaring av byggesaker vil ta (Regjeringen, 2012, s. 9). Kommuneplanens arealdel har altså en fleksibilitet i hvor detaljert arealdelen skal være.

Videre er det også anledning til at kommunene kan påvirke saksgangen i den offentlige behandlingen lokalt ut fra sine organisatoriske forutsetninger og reglement for tilpasning (Røsnes og Kristoffersen, 2014, s. 203). Det gjelder som et grunnleggende rettsprinsipp at beslutninger skal fattes nær der vedtaket skal få virkning (Ot.prp nr. 32. (2007-2008) s. 35).

3.4.1 Utarbeidelsen av kommuneplan

Betydningen av å gå rett på byggesak med hjemmel i pbl. § 11-10 nr. 1 vil være at kommuneplan i utgangspunktet utgjør plangrunnlaget til disse tiltakene. Det er dermed hensiktsmessig å si noe om utarbeidelsen som ligger bak kommuneplaner. Selve prosessen er innrammet av et sett med regler, og forslaget som utarbeides må sendes til høring og offentlig ettersyn før planen kan vedtas, jf. § 11-14. Når det gjelder den praktiske prosessen legger regjeringen, (2012, s. 13) frem følgende inndeling i arbeidet med å utarbeide kommuneplan:

1. Planoppstart og planprogram
2. Utredninger og planløsninger
3. Planforslag og planlegging

Denne prosessen innebærer visse krav til kartlegging og undersøkelser. Kommuneplaner omfattes av det som kalles konsekvensutredningsplikt. Plan- og bygningsloven har bestemmelser om dette i lovens kapittel 4 og 14, som detaljeres videre i forskrift om konsekvensutredninger, som trådte i kraft 1. juli 2017. Konsekvensutredning kan beskrives som en systematisk kartlegging av en plan eller et tiltaks konsekvenser. For kommuneplanens arealdel gjelder det bestemte regler for hva som må utredes nærmere ved utarbeidelsen av arealdelen. Det gjelder også krav til utredninger før vedtakelse av visse typer reguleringsplaner og tiltak. Krav til undersøkelser fremgår også av generelle saksbehandlingskrav for enkeltvedtak. Som vi så i tidligere avsnitt gjelder det en generell opplysningsplikt etter fvl. § 17. Kommuneplanens arealdel er imidlertid ikke å anse som et enkeltvedtak, men det må trolig forventes at kommunene ikke skal ha et mindre omfattende utredningsansvar enn hva som gjelder for enkelte reguleringsplaner (Holth og Winge, 2019, s. 70). Planforslag skal legges frem med konsekvensutredninger for nye områder til utbyggingsformål (Regjeringen, 2012, s. 13). Til kommuneplanens arealdel skal det også utarbeides en risiko- og sårbarhetsanalyse jf. Pbl § 4-3.

Plan- og bygningsloven av 2008 betød visse endringer i henhold til kommuneplanens detaljering. Med dette siktes det til at mulighetene for å gi bestemmelser i kommuneplanens arealdel innskrenkes fra den foregående loven av 1985. Det begrunnes i forarbeidene at slike detaljerte vurderinger vil kreve en prosess som er mer grundig enn den prosessen som det legges opp til for kommuneplanarbeidet, og at den nødvendige prosessen og detaljeringsgraden forbeholdes reguleringsplan (Ot.prp nr. 32 (2007-2008), s. 126).

3.5 Reguleringsplan

Reguleringsplan er en detaljplan for et avgrenset område. Planen kan utarbeides som en områderegulering for et større sammenhengende område, eller som en detaljregulering som omfatter mindre arealer. Planen vil som hovedregel vise flere detaljer om utforming, bruk og vern, men som plantype har reguleringsplanen en stor variasjonsbredde i form og anvendelsesregister med verktøy for arealstyring (Ot.prop nr. 32 (2007-2008) s. 106). Planen består av plankart og planbestemmelser, har juridisk bindende virkning ved vedtak.

Reguleringsplanen regnes som et enkeltvedtak, og kan dermed påklages etter forvaltningsrettens regler om klage.

Sammenhengen mellom kommuneplan og reguleringsplan er vesentlig. Detaljerte planer på lokalt nivå skal som et utgangspunkt bygge på føringene fra et overordnet nivå (Holth og Winge, 2019, s. 60). Det er likevel ikke ensbetydende med et overordningsforhold mellom planene. Det gjeldende prinsippet for forholdet mellom planer er lovfestet i pbl. § 1-5 som fastslår at ny plan vil gå foran eldre plan der det er motstrid mellom planene.

Plikten til å utarbeide reguleringsplan fremgår i hovedsak av § 12-1, og det fastslås i andre ledd at kommunen skal besørge at det blir utarbeidet «der det er behov», eller der det følger av loven. Pbl. § 12-1 tredje ledd slår fast hovedregelen og rettsgrunnlaget for når reguleringsplaner skal utarbeides. Dette vil jeg gjøre rede for mer inngående i kapittel 4.2. Videre kan kravet om å utarbeide regulering følge av kommuneplanens arealdel, der planmyndighet kan fastsettes at områder eller visse tiltak krever plan jf. § 11-9.

3.6 Byggesaksbehandling

Byggesaksbehandlingen er prosessen der tiltakshaver må sende inn byggesøknad for å få tillatelse av kommunen til å utføre tiltak. Denne prosessen er basert på et system der alle tiltak som regnes som søknadspliktige må behandles og innrettes etter lovens regler om byggesaksbehandling. I forarbeidene til nye byggesaksdelen som ble vedtatt med loven av 2008 ble det tydeliggjort at forutsigbar og effektiv byggesaksbehandling er viktige hensyn da bygg og anlegg innebærer store samfunnsmessige investeringer (Ot.prp. nr. 45 (2007-2008) s. 12). Denne delen vil ta for seg de sentrale prosessreglene for byggesaksbehandling, og oppstille hvilke krav loven stiller til undersøkelser.

Saksgangen i byggesaksbehandling oppstiller den lovfestede prosessen til en utbyggingssak, og denne delen leder frem mot at byggearbeidet kan påbegynnes til det ferdigstilles. Prosessens rammer fremgår av lovens fjerde del med saksbehandlingsregler og materielle krav til prosessen og tiltaket som sådan. Byggesaksbehandlingen går i hovedsak ut på at byggesøknad fremsettes, og dersom tiltak «ikke er i strid med» de krav som gjelder i lov og tilhørende forskrifter, og søknaden er i tråd med plan, må tillatelse gis av kommunalt organ jf. 21-4 første ledd. Bestemmelsen gir uttrykk for en *byggerett*. Dette innebærer at søker har et rettskrav på å få innvilget en søknad som er i tråd med en arealplan (Holth og Winge, 2019, s. 206). Videre fører bygningsarbeidet frem mot ferdigattest som utstedes ved prosjektets ferdigstillelse. Byggesøknaden kan deles inn i to deler, rammesøknad og igangsettingstillatelse. Søknader deles ofte opp for større utbyggingsprosjekter (Ness og Øyasæter, 2018, s. 266). De to forskriftene som er særlig viktige for byggesaksbehandling er Forskrift om byggesak av 26. mars 2010 nr. 488 (SAK10) og forskrift om tekniske krav til byggverk av 19. juni 2017 nr. 840 (TEK17).

Byggesaksdelen og selve byggetillatelsen er knyttet opp mot lovens plandel ved rettslig bindende planer. I tilfeller der søknad for tiltak følger av pbl. § 11-10 nr. 1 vil i utgangspunktet kommuneplan utgjøre plangrunnlaget. Byggeretten fremgår imidlertid av selve rettsregelen. Det fremgår av lovens forarbeider, det det står at visse forutsetninger må oppfylles for at bestemmelsen kan utgjøre «grunnlaget for å gi byggetillatelse» (Ot.prp nr. 32 (2007-2008) s. 224). Kort sagt må både vilkårene i pbl. § 11-10 nr. 1 og planbestemmelsene i kommuneplanens arealdel være oppfylt for å bruke pbl. § 11-10 nr. 1. Tiltakshaver har altså en byggerett i de tilfeller der disse er oppfylt når kommunen tar stilling til søknaden. Det er

ved vurdering av innsendt byggesøknad at kommunen skal tas stilling til om adgang til å gå rett på byggesak foreligger jf. pbl. § 21-4. I praksis vil dette i mange tilfeller være ved vurdering av rammesøknad.

3.6.1 Planmyndighetens ansvar i byggesaksbehandlingen

I offentlig forvaltning er det slik at utredning skal sikre at kunnskapsgrunnlaget er forsvarlig (Holth og Winge, 2019, s. 69). Ansvaret er forankret i fvl. § 17, og det gjelder altså en plikt til å opplyse saken «så godt som mulig før vedtak treffes». Den alminnelige utredningsplikten må imidlertid tolkes og anvendes opp mot annen lovgivning som angår de aktuelle forhold (Holth og Winge, 2019, s. 70). For både reguleringsplaner og arealplaner der det reguleres for utbygging skal det gjennomføres en risiko- og sårbarhetsanalyse, jf. pbl. § 4-3. Det gjelder videre krav til plan- og bygningsmyndighetenes plikter og ansvar i henhold til byggesaksprosessen. Enkeltvedtak skal begrunnes, og hovedhensyn som har vært avgjørende bør nevnes i denne begrunnelsen jf. fvl §§ 24 og 25. Videre kan det hevdes at forvaltningens plikt til å utrede skjerpes i takt med hvor omfattende konsekvenser et vedtak kan ha for de som blir berørte (Holth og Winge, 2019, s. 70).

3.6.2 Tiltak

Mange av lovens bestemmelser om saksbehandling er knyttet til begrepet tiltak (Holth og Winge, 2019, s. 195). Byggesøknad etter regler om byggesaksbehandling skal fremsettes dersom tiltaket er å regne som et søknadspliktig tiltak etter § 20-1. Innfallsporten til lovens byggesaksdel er knyttet til hva som regnes som «søknadspliktig». I denne paragrafen oppstilles en oppramsing av hva som er å forstå som tiltak. Denne forståelsen av tiltak må sammenholdes med lovens generelle definisjon av tiltaksbegrepet etter § 1-6 (Innjord, 2010, s. 553). Tiltak regnes etter denne bestemmelsen som «*oppføring, riving, endring, herunder fasadeendringer, endret bruk og andre tiltak knyttet til bygninger, konstruksjoner og anlegg, samt terrenginngrep og opprettelse og endring av eiendom*». Inngrep som faller innenfor den vidtrekkende ordlyden må forholde seg til rettsregler og systemet som knyttes til tiltaksbegrepet. Tiltaksbegrepet i loven skaper et system der et tiltak enten er søknadspliktig eller unntatt fra søknadsplikt. Søknadspliktige tiltak kan ikke utføres før søknad er fremsatt og tillatelse er gitt jf. Pbl. § 20-2 (Holth og Winge, 2019, s. 203). Søknadspliktige tiltak er dermed pliktet til å føre prosjektet gjennom prosessen etter lovens regler om byggesaksbehandling. Dette søknadssystemet er av stor betydning blant annet for å sikre at

lovens materielle krav overholdes, og at prosessen ved å gjennomføre tiltak etter vedtatte planer ikke vanskeliggjøres (Ot.prp nr. 45 s. 57).

Etter pbl. § 20-1 presiseres videre hva som regnes som søknadspliktige tiltak. Søknadspliktige tiltak gjelder blant annet oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging, eller fasadeendring jf. pbl. § 20-1 bokstav a og b. Av pbl. §§ 20-5 til 20-8 følger en liste med det som regnes som ikke-søknadspliktige tiltak, hvilket eksempelvis gjelder for en mindre frittliggende bygning på bebygd eiendom og som ikke kan brukes til beboelse jf. § 20-5 bokstav a.

3.6.3 Hva uteblir i en prosess der det ikke reguleres?

Når oppgaven tar for seg en prosess som tillater at reguleringsprosess omgås blir det viktig å si noe om hva som skiller de to prosessene. Det vil her nevnes noen vesentlige prosesskrav som gjelder for reguleringsplanarbeidet, og ikke for byggesaksprosessen. Foruten at prosessene har ulike formål er det visse ting som reguleringsprosessen ivaretar i større grad. Først og fremst er det kun ved reguleringsplan at det sikres at det arbeidet utføres av fagkyndige. Det stilles ingen krav stillingen som byggesaksbehandler, da det kun fremgår i loven at det må behandles av kommunen jf pbl. 21-4. Både vedtakelse av reguleringsplan og byggetillatelse er å anse som et enkeltvedtak i loven, og begge kan følgelig påklages.

Muligheten til å medvirke er også ulik i de to prosessene. I reguleringsarbeidet er det lagt opp til både høring og offentlig ettersyn jf. pbl. § 12-10. I begge prosessene stilles krav til underretting eller varsling av berørte. Dette følger av henholdsvis pbl § 12- 8 for reguleringsplan og pbl. § 21-3 for byggesak. I byggesaksprosessen er det gjennom regler for nabovarsling at det gis anledning til å medvirke jf. Pbl. § 21-3. Etter denne bestemmelsen gis den angitte kretsen, «naboer og gjenboere» anledning til å gi merknader til byggesøknaden før søknad sendes inn. Kretsen av hvem som skal varsles er større i reguleringsprosessen, der også berørte offentlige organer og andre interesserte inkluderes jf. pbl. § 12-8.

I pbl. § 5-1 finner vi en generell bestemmelse som etablerer at «*enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning*». I planprosessen legges loven opp til medvirkning i flere lovhemler. Blant annet skal det i planprosesser for *planer* som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn legges til rette for et opplegg for medvirkning jf. pbl. §§ 12-9 og § 4-1. I reguleringsprosessen gis det også mulighet til å gi uttalelser og fremmes innsigelser, og kommunen må ta saken opp til behandling med de merknadene som

har kommet inn jf. pbl. § 12-10 første og fjerde ledd. I byggesak plikter kommunen å vedlegge eventuelle merknader fra naboer eller gjenboere, «samt en redegjørelse fra søker for hva som eventuelt er gjort for å imøtekomme disse» jf. pbl. § 21-2 fjerde ledd.

Prosessledende beslutninger er ikke enkeltvedtak, og kan ikke påklages (Holth og Winge, 2019, s. 71). Beslutningen om at et tiltak *ikke* behøver reguleringsplan kan dermed ikke klages på. I tilfeller der kommunen i startfasen av en fremmet utbygging finner at tiltaket kan behandles som byggesak, vil altså klageadgangen ikke finne sted før søknad om tillatelse er behandlet. Et vesentlig poeng å utlede av dette er at jo lenger ut i utviklingsprosessen klage på tiltak fremsettes – jo vanskeligere vil det være å få gjennomslag for sin klage. Dette kan videre tas til inntekt for at det vil trolig være vanskeligere å stanse et tiltak som planlegges oppført når tiltaket er under byggesaksbehandling, og har fått en byggetillatelse enn når tiltaket er i planleggingsfasen ved reguleringsplanvedtaket.

Det kan videre knyttes noen kommentarer til medvirkning til kommuneplans arealdel der pbl. § 11-10 nr. 1 først må etableres. Arbeidet med å utforme kommuneplaner skal, som vi har sett i tidligere avsnitt, legge til rette for åpenhet og medvirkning. Jeg vil påstå at det for andre enn oppmerksomme fagkyndige vil være vanskelig og uforutsigbart å se effekten av slike kommuneplanbestemmelser og kunne komme med innspill. Hvis vi skal snakke om medvirkning etter prosessen til § 11-10 nr. 1, må vi dermed snakke om muligheter for medvirkning i byggesaksprosessen for det konkrete tiltaket.

En annen forskjell mellom reguleringsprosess og byggesaksprosess er utbyggingsavtaler. Utbyggingsavtaler er et virkemiddel for å få gjennomført reguleringsplaner. pbl. § 17-3 gir kommunen rett til å stille krav om at infrastruktur og andre fellestiltak må være på plass før utbygging kan finne sted (Aarsæther mfl., 2018 s. 163). Det utarbeides altså en avtale med vilkår som forhandles frem mellom kommune og utbygger. Juridisk gjøres dette ved at det i reguleringsplaner utarbeides rekkefølgebestemmelser som stiller betingelser for byggetillatelse (Aarsæther mfl., 2018 s. 164). Utbyggingsavtalen må hen vise til gjennomføring av det som fremgår av arealplan. Det må, etter loven «gjelde kommunal arealplan» jf. Pbl § 17-3. Oslo kommune (2020) beskriver det slik at gjennom utbyggingsavtaler kan utbygger bidra til et «spleiselag» til nødvendig infrastruktur i et utbyggingsområde. Det kan for eksempel være utbedring av nærliggende gang- og sykkelvei,

offentlig tjenestetilbud som barnehage, eller bidrag til opparbeidelse av felles parkanlegg for kvartalet. Utbyggingsavtaler inngår ikke i byggesaksprosesser.

3.7 Kravet til konsekvensutredning

Et virkemiddel for å sikre at planer og tiltak belyses i den grad det kreves er konsekvensutredninger. Konsekvensutredning kan defineres som en systematisk kartlegging og vurdering av en plan eller et tiltaks konsekvenser. Reglene om konsekvensutredninger fremgår av konsekvensutredningsforskriften. Plikten til å konsekvensutrede er et virkemiddel for å sikre god kunnskap der det er behov. Forskriften angir kriterier for hvilke planer og tiltak som krever konsekvensutredning, og ettersom prosessen er av stort omfang kan dette tale for at konsekvensutredninger forbeholdes *planer* med et konfliktpotensial og relativt utbyggingsomfang (Holth og Winge, 2019, s. 72). Det kan skilles mellom en utredningsplikt på overordnet plannivå, og på tiltaksnivå (Holth og Winge, 2019, s. 72). Utredningsplikten på overordnet nivå gjelder for blant annet kommuneplan, og utredningsplikt på tiltaksnivå omfatter reguleringsplaner og «tiltak etter annet lovverk». Når det gjelder utredninger i byggesaker som behandles uten forutgående reguleringsprosess, vil det etter mitt synspunkt ikke være like relevant å snakke om konsekvensutredninger. Det betyr likevel ikke at det er sannsynlig at lovgiver har ment at tiltak bør utelates fra å foreta vurderingen.

Kapittel 4 – De rettslige rammene av § 11-10 nr. 1

Pbl. § 11-10 nr. 1 er hjemmelen for å kunne gå rett på byggesak. Dette kapittelet vil søke å finne de rettslige rammene og besvare delproblemstilling A.

4.1 Innledning

Pbl. § 11-10 nr. 1 gir en *byggerett* på særskilt grunnlag. Videre er den også et *unntak fra reguleringsplikten* som følger av pbl. § 12-1. For å kunne redegjøre for hva det innebærer å gå rett på byggesak juridisk sett, finner jeg det nødvendig å sitere den på nytt.

Til arealformål nr. 1, 2, 3 og 4 i § 11-7 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om:

- 1. at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan dersom det er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal, og forholdet til transportnett og annet lovverk er ivarettatt*

Først og fremst vil jeg klarlegge at selv om innholdet i bestemmelsen tillates «*Til arealformål nr. 1, 2, 3 og 4*» dreier det i denne oppgaven seg om arealformål nr.1 *Bebyggelse og anlegg* Jf. § 11-7. Dette utgjør en av hovedkategoriene i kommuneplanens arealdel i plankartet. Dette vil dermed inngå som et selvstendig vilkår etter denne fremstillingen. Lovbestemmelsen hører altså under lovens kapittel for kommuneplaner.

I forarbeidene presiseres det at bestemmelsen er utformet som en *lempling* av plankravet, og dette gjør at vi må forstå § 11-10 nr. 1 som et unntak. I utarbeidelsen av det gjeldende lovverket ble rettsregelen foreslått som en lemping av hovedregelen, at all utbygging i byggeområder skulle ha hjemmel i reguleringsplan (Ot.prp nr. 32 (2007-2008) s. 129). At lovbestemmelsen betyr et unntak tilsier at plankravet kan fravikes dersom unntaksvilkårene oppfylles. Dette vil si at et tiltak må i utgangspunktet falle innenfor reguleringsplankravet for deretter å kunne vurderes som et unntak fra kravet. Det blir dermed nødvendig å klarlegge rammene for plankravet i pbl. § 12-1 for å gjøre rede for unntaket som gir muligheten til å vurdere om et tiltak eventuelt kan omfattes av unntaket og dermed gå rett på byggesak.

4.2 Det generelle plankravet

Plankravet, eller reguleringsplikten er sentral for hvordan vi kan forstå når unntak kan gis i medhold av § 11-10 nr. 1. I de fleste tilfeller i utbyggingsprosessen reguleres arealet som skal utvikles før prosjektet innsendes for byggesaksbehandling. Det skal her gjennomgås de generelle kravene til reguleringsplan, momenter som må tas i betraktning i vurderingen. Et sentralt poeng å fremheve er at ansvaret for å besørge at reguleringsplan blir utarbeidet der det kreves, ligger hos kommunen Jf. pbl. § 12-1, annet ledd. Ansvaret innebærer etter lovens ordlyd å sikre at reguleringsplaner utarbeides *«for de områder der dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak»*. I forarbeidene forklares behovsspørsmålet med at kommunen må *«til en viss grad bruke skjønn for å avgjøre»*. Kommunal planmyndighet gis dermed kompetansen til å besørge at reguleringskravet håndteres etter lovens rammer. Kommunen kan ta forhåndsvurderinger og stille krav i kommuneplanens arealdel at bestemte arealer eller tiltak etter visse kriterier må reguleres. Loven har også en skranke, plankravet, som sier at det i praksis må vurderes hvorvidt regulering kreves i hver enkelt sak.

Kravet til utarbeidelse av reguleringsplan utgjør en brikke i fremgangsmåten som plansystemet legger opp til. I forarbeidene til loven heter det at *«Hovedtanken er at arealdelen trekker opp hovedlinjer, som senere fylles ut og konkretiseres gjennom reguleringsplaner»* (Ot.prp nr. 32 s. 126). Forarbeidene tydeliggjør at hovedregelen er at det skal utarbeides reguleringsplan som gir detaljert styring av arealbruken. Dette utgjør plangrunnlaget for gjennomføring av tiltak. Dette synet gis det uttrykk for flere steder i lovens forarbeider, deriblant ved omtale av unntaket fra plankravet der det siktes til pbl. § 11-10 nr. 1. Under forarbeidenes overskrift *«Når må det lages reguleringsplan?»* går det frem at det foreslås en lemping av *hovedregelen* om at all utbygging i byggeområder skal ha hjemmel i reguleringsplan (Ot.prop nr. 32 (2007-2008) s. 128/129). Forarbeidene taler altså for at plikten til å utarbeide reguleringsplan må forstås som et generelt utgangspunkt, og som et planleggingsspor som systemet lovgivningen legger opp til. Bestemmelsen i pbl. § 12-1 tredje ledd lyder:

«For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan»

Av ordlyden kan det først og fremst slås fast at dette er to alternative vilkår som innebærer to atskilte vurderinger. Dersom én eller begge får utslag vil reguleringsplan følgelig kreves. Meningsinnholdet av større bygge- og anleggstiltak er ikke gitt av ordlyden som heller gir vage grenser. Begrepet er heller ikke definert i lovens forarbeider da begrepet oppstiller rom for skjønn ved at kommunen foretar en skjønsmessig vurdering av (Tyrén, 2018, s. 169). Skjønn er vurderinger som tillates etter lov. Når vurderinger tillates etter lov så *hjemler* loven en beslutningsmyndighet. Domstolene vil vise betydelig tilbakeholdenhet med å overprøve planmyndighetens faglige vurderinger. Dette ble uttalt i Kvinnherad energi (rt. 2009 s. 354, avsnitt 47). Videre ble det i samme sak uttalt at de lokale forhold og hensynet til konkurrerende interesser vil kunne ha stor betydning for vurderingen.

Et utgangspunkt er videre at visse tiltak vil kunne regnes som større bygge- og anleggstiltak i kraft av sin størrelse (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 229). Dette gir et holdepunkt ved at fysisk størrelse spiller inn. Forarbeidene legger opp til at hva som regnes som større bygge- og anleggstiltak må overveies i en skjønsmessig vurdering ut fra «forholdene på stedet og i saken» (Ot.prop. nr. 32 (2007-2008) s. 229). I rt. 2009 s. 354 uttalte høyesterett at hvorvidt tiltaket må anses som et større bygge- og anleggsarbeid i utgangspunktet er et rettsanvendelsesskjønn. Den skjønsmessige vurderingen som det legges opp til med ordbruken «forholdene på stedet og i saken» trekker også i retning av at større bygge- og anleggstiltak er kontekstuellet betinget.

Omgivelsene påvirker altså vurderingen. Tiltak som ikke normalt regnes som så store kan føre til reguleringsplikt dersom virkningene for omgivelsene er omfattende, usikre, eller dersom tiltaket plasseres i sårbare områder (Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 229). Dette leder videre til den andre vurderingen i pbl. § 12-1, om tiltak «kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn». Det må altså vurderes hvilke virkninger tiltaket kan få for de bestemte omgivelsene som tiltaket skal plasseres i. Dette må videre sammenholdes med hensynet til å gi offentligheten adgang til å gjøre sine synspunkter gjeldene (Tyrén, 2018, s. 169). I forarbeidene til loven ((2007-2008) s. 229) understrekes det at for *nye* byggeområder vil tiltak normalt være å anse som større bygge- og anleggsarbeider.

Et annet vesentlig poeng å trekke frem når det gjelder spørsmålet om når det skal utarbeides reguleringsplan er at det har blitt gitt uttrykk for at det i tvilstilfeller bør reguleres. Dette kan vi finne belegg for i en uttalelse fra sivilombudsmannen. I saken som blant annet drøftet

større- bygge og anleggsarbeider sa Sivilombudsmannen at «kommunestyret bør i tilfelle velge å utarbeide reguleringsplan» (Sivilombudsmannen, 1990, s. 174).

4.3 Vilkårene i § 11-10 nr. 1

Adgangen som følger av lovteksten innebærer noen vilkår. Disse er kumulative og må alle være oppfylt for at unntaket skal kunne anvendes. Vilkårene som må foreligge må vurderes av kommunen om de oppfylles i den enkelte byggesak. Denne jobben hører til kommunal planmyndighet som ifølge byggesaksreglene må ta stilling til om tiltaket er lovlig ved innsendt byggesøknad før de gir eventuell tillatelse jf. Pbl. 21-4. Under følger en oppstilling av lovbestemmelsens innhold etter vilkår som i påfølgende tekst vil omtales nærmere.

1. Det geografiske området som er aktuelt må være regulert i kommuneplan til arealformål nr. 1. Bebyggelse og anlegg
2. Det må gjelde mindre utbyggingstiltak
3. Det må ha vært gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal
4. Forholdet til transportnett må være ivaretatt
5. Annet lovverk må være ivaretatt

Denne oppstillingen vil jeg videre dele inn i tre typer vilkår for å systematisere fremstillingen. Vilkår 1, 3 og 4 gjelder forutsetninger som må foreligge i kommuneplanens arealdel og krever tilretteleggelse. Videre innebærer vilkår 3 at kommunen må etablere noen rammer som følgelig også må oppfylles. Vilkår 2 gjelder premisser for hvilke utbyggingstiltak som kan benytte adgangen og de fysiske rammene. Vilkår 5 gjelder juridiske betingelser som fremgår av andre lover, og som gir en påminnelse om å være oppmerksom på at andre lover også overholdes i den enkelte sak. Vilkår 1, 3 og 4 behandles i kapittel 4.3.1 og gjelder kommuneplanen, vilkår 2 behandles i 4.3.2 og handler om utbyggingstiltak og vilkår 5 om annet lovverk behandles under punkt 4.3.3

4.3.1 Kommuneplanens tilretteleggelse og anvendelse av etablert adgang

Det første vilkåret omhandler arealformål i kommuneplanens arealdel. Lovbestemmelsen setter en generell begrensning for hvilke arealformål som adgangen kan knyttes til. Av arealformål som bestemmelsen kan knyttes til er det som nevnt kun arealformål nr. 1 *Bebyggelse og anlegg*, og bestemmelser til dette formålet behandles. Bebyggelse og anlegg er

likevel en svært generell bestemmelse som etter ordlyden også rommer ulike typer anlegg. I forarbeidene til pbl. § 11-10 nr. 1 heter det at «det forutsettes at dette gjelder byggetiltak». «Anlegg» kan derfor anses som utelukket fra unntaket som knyttes til arealformål nr. 1. Dette vilkåret er altså en mer teknisk skranke til plankartet som følger av kommuneplanens arealdel i den enkelte kommune.

Vilkår 3 «Det må ha vært gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal» beror på en tilretteleggelse fra kommunen i planbestemmelsene som tilhører kommuneplanens arealdel. Dette er også et vilkår som må knyttes til byggesaksbehandlingen og det gjelder som en forutsetning at de bestemmelsene som etableres må oppfylles i den enkelte sak (Ot.prp nr. 32 (2007-2008) s. 223). Både etableringen av bestemmelser, og de bestemmelsene som fremgår av kommuneplanen er forutsetninger for å kunne nytte hjemmelen som et grunnlag for byggetillatelse (Ot.prp nr. 32 (2007-2008) s. 223). Av ordlyden i pbl. § 11-10 nr. 1 går det frem at det skal gis bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal. I lovteksten gis det ingen ytterligere presisering om hvordan dette bør gjøres. Det er opp til kommunal planmyndighet å presisere disse planbestemmelsene innenfor forarbeidenes rammer. Dersom kravene etter bestemmelsen, og kravene i medhold av bestemmelsen ikke oppfylles vil det gjelde et krav om reguleringsplan (Tyrén, 2018 s. 158). Dette krever at kommunen tar aktiv stilling til hvordan bestemmelsen skal nyttes i den aktuelle kommunen.

Det fjerde vilkåret kan knyttes til kommuneplanens tilretteleggelse. Vilkaeret setter en forutsetning om at forholdet til transportnett må være ivaretatt. Det kan argumenteres for at dette vilkåret også må knyttes til både kommuneplanbestemmelsen som etablerer adgangen for å sikre at vilkåret vurderes, og at det må vurderes i den enkelte sak. Etter forarbeidene forutsettes det at den nye bebyggelsen «*kan benytte seg av teknisk eksisterende infrastruktur og transportsystem. Loven forutsetter at det gis bestemmelser for å disse forholdene*» (Ot.prp nr. 32 (2007-2008) s. 223). Dette stiller dermed krav til kommuneplanens tilretteleggelse for at vilkårene i lovbestemmelsen skal anses som oppfylt og at det vurderes i hver enkelt.

Når det gjelder kommunens anvendelse kan vi slå fast at ordlyden i pbl. § 11-10 nr. 1 tilsier at det legges opp til en vesentlig grad av skjønnsutøvelse. I denne lovbestemmelsen snakker vi om skjønn etter bestemte rammer. I kapittel 4 fant vi at domstolene har anerkjent plankravet som et rettsanvendelsesskjønn. Etter mitt synspunkt vil det med den «vage» ordlyden i pbl. § 11-10 nr. 1 måtte slutes til at det også i pbl. § 11-10 nr. 1 er tale om et

rettsanvendelsesskjønn. Premissene som fremgår av kapittelet under må dermed sees med dette i minne.

4.3.2 Hvilke premisser gjelder for utbyggingstiltakene etter pbl. § 11-10 nr. 1?

Bestemmelsens andre vilkår gir en anvisning på hvilke tiltak som kan omfattes av adgangen. Som vi skal se, henger dette sammen med omgivelsene. Meningsinnholdet i begrepet fremstår noe uklart, og det skal i påfølgende avsnitt legges frem noen holdepunkter for å kunne trekke slutninger fra lovens ordlyd. Her vil blant annet viktige utsagn fra forarbeidene gjengis for å støtte opp om presiseringen av lovteksten. For å finne meningsinnholdet i hvilke tiltak som kan omfattes av unntaket i § 11-10 nr. 1 kan vi se til forarbeidenes merknader i lovbestemmelsen, som ligger nært opp til lovvedtaket. Som utgangspunkt har forarbeider større vekt jo nærmere lovvedtaket det ligger (Blandhol, S., Tøssebro, H.N., Skotheim, Ø., 2015, s. 325). Når det gjelder plan- og bygningsloven er det sagt i forarbeidene til loven at presiseringer om de enkelte bestemmelsene tas inn i merknadene (NOU: 2003: 24, s. 95)

Selv om et tiltak ikke må reguleres er det ikke dermed sagt at det ikke må søkes for å få byggetillatelse. Dette må fastslås innledningsvis om «mindre utbyggingstiltak». Adgangen etter § 11-10 nr. 1 er søknadspliktig etter byggesaksreglene jf. § 20-1. Det er forholdsvis lav terskel for utbygging som omfattes av søknadsplikten, jf. oppstillingen i § 20-1 bokstav a-m. Dette gjelder for blant annet oppføring, tilbygging, påbygging eller fasadeendring. Det kan dermed slås fast at tiltak i sammenheng med § 11-10 nr. 1 må falle innenfor det som må regnes som søknadspliktig.

En innledende betingelse å bemerke knyttet til utbyggingstiltak er at det «*gjelder byggetiltak i eksisterende bebygde områder*» (Ot.prp nr. 32 (2007-2008) s. 223). Dette kan forstås som at ny utvikling i ubebygde områder må utelukkes fra bestemmelsen. Videre er det forutsatt at byggetiltaket må kunne «*innpasses i en bestående struktur og at den nye bebyggelsen underordner seg bestående bygninger når det gjelder bygningshøyde, volum, grad av utnyttning mv.*». Det må altså gjelde en ny bebyggelse under forutsetning at den «*innpasses i bestående struktur*» og «*underordnes bestående bygninger*». Dette gir konkrete fysiske retningslinjer på hvilke tiltak som kan omfattes av pbl. § 11-10 nr. 1. Etter vanlig språklig forståelse kan «*innpasses i bestående struktur*» etter mitt syn langt på vei sammenholdes med innfill-prosjekter.

Det vises implisitt til at det gjelder visse premisser for *hvor* tiltaket kan oppføres. Ut fra forarbeidene må de eksisterende omgivelsene der tiltaket planlegges oppført angivelig utgjøre en form for referanseramme for den *nye* bebyggelsen. Ordlyden «bestående struktur» kan forstås som en organisering av en bygningsmasse. Det er ikke gitt at strukturen må fremstå som en ubrutt konsistent fysisk struktur. Ordlyden taler derimot for at det «bestående» må foranledige en organisering som det er mulig å identifisere. En annen rettesnor som kan utledes er at det gis en anvisning på at denne eksisterende strukturen i området må bestå av flere bygninger dersom vi skal tolke begrepet «bestående bygninger» etter ordlyden. Dette taler for tanken om at det eksisterende nærområdet må bestå av en fysisk bebyggelse og referanseramme.

Når det gjelder den *nye* bebyggelsen er det ifølge forarbeidene betingelser for denne, og dermed for hvilke utbyggingstiltak som kan benytte adgangen i § 11-10 nr. 1. Slik det er vist til i avsnitt ovenfor nødvendiggjør lovteksten at tiltak «innpasses og underordner seg» til denne referanserammen som omgivelsene må danne. Måten tiltaket videre skal underordne seg på er ifølge forarbeidene ved målene «høyde, volum, grad av utnyttning mv,». Uttrykket «mv.» indikerer at dette ikke utgjør en uttømmende liste. Forarbeidene gir altså visse holdepunkter av hva det gjelder utbyggingstiltak som kan benytte adgangen etter pb. § 11-10 nr. 1. Det nye tiltaket som skal innpasses og underordnes kan forstås som at kommunen må vurdere tiltaket som forenelig med den eksisterende situasjonen, og ikke fravike i sin utforming fra den bestående bygningsstrukturen. Når det kan fastslås at det eksisterende bygningsmiljøet, «referanserammen», er bestemmende for det nye tiltaket er det således viktig å stille spørsmål om hvilke begrensninger dette har for utformingen av det *nye* tiltaket. Vilråene for adgangen synes å gi et visst handlingsrom for hvordan tiltak kan utformes. Dette vil undersøkes og fanges opp i oppgavens empiriske del og vil ikke forfølges videre i denne delen.

Det kan videre bemerkes at lovens byggesaksregler oppstiller generelle regler med krav til tiltak som sådan jf. pbl. kapittel 29. Det stilles blant annet krav om at tiltak skal inneha «gode visuelle kvaliteter som er tilfredsstillende i seg selv i forhold til dets funksjon og dets bygde og naturlige omgivelser og plassering» jf. § 29-2. Det er ikke nødvendigvis gitt at den eksisterende referanserammen med bygningsmasse er utformet på en god måte sett i lys av dagens preferanser og standarder. En problemstilling som kan reises er dermed om

bestemmelsen av § 11-10 nr. 1 med en utforming som er betinget av eksisterende forhold, kan virke begrensende ovenfor den arkitektoniske friheten til utformingen. Dette temaet vil kommenteres noe i oppgavens empiriske del.

Planlovutvalget har forslag om at all utbygging i byggeområder skal ha hjemmel i reguleringsplan. Departementet foreslår en viss lempning av denne hovedregelen i situasjoner der forholdene er oversiktlige og omfanget av tiltakene avgrenset og har karakter av innfylling i en bestående struktur, slik at interessene knyttet til utbygging kan avklares på forsvarlig måte i kommuneplanens arealdel (Ot.prp nr. 32 (2007-2008) s. 128/129).

Utdraget ovenfor er hentet fra lovens forarbeider, og dette gjentar og utdyper holdepunkter knyttet til hvilke tiltak som omfattes av adgangen til å gå rett på byggesak. Uttalelsen «situasjoner der forholdene er oversiktlige» klarlegger en ytterligere rettslig skranke som gjelder for å bruke adgangen. Denne setningen underbygger den tolkningen av forarbeidene jeg har fastslått i tidligere avsnitt at legitimeringen av å omgå plankrav innebærer at omgivelsene i form av den referanserammen den utviser må fremstå som tydelige. Jeg tolker forarbeidene dithen at med «forholdene» siktes det til de fysiske omgivelsene, herunder bygningshøyde, volum, grad av utnyttelse mv. Bruken av ordet «situasjoner» kan tyde på at det siktes til lokaliseringen, der tiltaket ønskes oppført. Med denne tolkningen lagt til grunn kan det tale for at det må kunne identifiseres noen føringer i det fysiske landskapet, eller den «bestående strukturen» etter ordlyden. Disse føringene gjelder, slik jeg ser det, målene bygningshøyde, volum, grad av utnyttelse mv som forarbeidene nevner. Store avvik fra nevnte holdepunkter i utbyggingstiltak etter pbl. § 11-10 nr. 1 kan det dermed stilles kritiske spørsmål ved.

Den siterte uttalelsen presiserer rammene for den nye bebyggelsen ytterligere. Ordlyden «Omfanget av tiltakene må være avgrenset og ha karakter av innfylling» (Ot.prp nr. 32 (2007-2008) s. 128/129) kan det knyttes noen kommentarer til. Det kan både tolkes som at omfanget av tiltaket må være fysisk avgrenset, og det kan tolkes på den måten at omfanget av selve saken i form av saksgang og innhold ikke er omfattende og komplisert. Jeg ser det slik at dette utsagnet må sees i sammenheng med resten av setningen som sier at tiltakene må ha karakter av innfylling. Dette gjør at vi kan slutte oss til at omfanget av tiltaket må være avgrenset i fysisk forstand. Ordlyden «karakter av innfylling» gir videre klare signaler på hvordan et tiltak bør være avgrenset. Denne begrepslyden kan favne om de mer detaljerte anvisningene som

fremgår av de juridiske resonnementene i avsnittene over. Slik jeg ser det kan «innpassing i bestående struktur» og «underordning av bestående bygninger» forstås dithen at det utgjør presiseringer av «karakter av innfylling».

Et annet viktig poeng å fremheve fra det siterte avsnittet i forarbeidene (se forrige side), er begrunnelsen for de rettslige rammene som anføres. Betingelsene som er gjort rede for i forrige avsnitt begrunnes med følgende ordlyd: «*slik at interessene knyttet til utbygging kan avklares på forsvarlig måte i kommuneplanens arealdel*» (Ot.prp nr. 32 (2007-2008) s. 128/129). Forsvarlighet er et generelt hensyn i lovens system, og det kan hevdes som en grunnpilar som plan- og byggesaksbehandling bygger på. Lovens formålsparagraf fremhever forsvarlighet som et hensyn loven skal sikre. Det heter at «Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig» jf. pbl. § 1-1. At interessene knyttet til utbygging må utføres forsvarlig beror videre på kommuneplanens funksjon som det eneste plangrunnlaget for dette henseende. Hvilke vilkår og hensyn som kreves ivaretatt i forbindelse med kommuneplanens arealdel og tilretteleggelse er behandlet i foregående kapittel, se kapittel 4.2.1.

De linjene som til nå er trukket opp har klarlagt hva som ligger i «mindre utbyggingstiltak». Det er imidlertid viktig å se grensedragningen med den klare hovedregelen i plankravet av pbl. § 12-1, tredje ledd. Hovedregelen innebærer, som vi har sett i kapittel 4.2 at det kreves reguleringsplan dersom det enten gjelder «større bygge- og anleggstiltak» eller om det gjelder «andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn». Gitt at pbl. § 11-10 nr. 1 er et unntak fra hovedregelen, må dette følgelig bety at meningsinnholdet i begrepene «mindre utbyggingstiltak» og «større bygge- og anleggstiltak» ikke kan være motstridende. Sagt på en annen måte må tiltak i første omgang omfattes av hovedregelen for at *unntaket* i § 11-10 nr. 1 skal kunne ha selvstendig betydning. Dette betyr at et tiltak både kan regnes som «større bygge- og anleggstiltak» og «mindre utbyggingstiltak».

Det er videre aktuelt å stille spørsmål ved hvordan unntaket forholder seg til det andre alternative vilkåret som følger av plankravet i pbl. § 12-1, tredje ledd. Når pbl. § 11-10 nr. 1 er et unntak fra hovedregelen, og det ikke er angitt mer en som så kan vi se for oss at et tiltak som «kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn» også kan være «mindre utbyggingstiltak». Vilråene i pbl. § 12-1 består som nevnt i kapittel 4.2 av to selvstendige vurderinger. Det er plausibelt å stille spørsmål ved vilkårets andre tiltak om «vesentlige virkninger». Når forarbeidene ikke sier mer enn som så kan det etter mitt synspunkt ikke

utelukkes at også tiltak som vil kunne få vesentlige virkninger for miljø og samfunn også kan gå rett på byggesak. Unntaket fra hovedregelen vil, etter mitt syn i teorien dermed kunne gjelde tiltak som anses som «større- bygge og anleggstiltak» og/eller tiltak som «kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn» jf. pbl. § 12-1, tredje ledd.

Etter mitt synspunkt er det imidlertid vanskelig å se at tiltak som både regnes som «større bygge- og anleggstiltak» og samtidig «kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn» vil kunne omfattes av unntaksvilkårene i pbl. § 11-10 nr. 1 i praksis. Det kan argumenteres for at slike tiltak formodentlig avskjæres av de rettslige rammene til unntaket i § 11-10 nr. 1, og faller utenfor. Unntaket forutsetter som vi har sett at tiltak oppfyller bestemte betingelser. En av begrunnelsene for betingelsene er at interessene til utbygging kan avklares forsvarlig i kommuneplanens arealdel (Ot.prp nr. 32 (2007-2008) s. 128/129). Denne hensynet om at interessene skal kunne avklares forsvarlig i kommuneplanens arealdel er likevel noe som etter mitt syn både taler for og mot at tiltak som også kan få «vesentlige virkninger ...» kan omfattes av unntaksvilkårene. Når det i loven er etablert et unntak med gitte vilkår må det følgelig kunne påregnes at dersom vilkårene er oppfylt så vil det være forsvarlig saksbehandling i kraft at unntaksvilkårene *er* oppfylt. Lovhjemmelen skal, i likhet med loven som sådan, sikre forsvarlig saksbehandling. Samtidig er hensynet til forsvarlighet også et motargument som kan trekkes frem som et reelt hensyn gitt at de fleste tiltak som både er «større bygge- og anleggstiltak» og «kan medføre vesentlige virkninger» jf. pbl. § 12-1 *bør* reguleres. Spørsmålet hvorvidt det er forsvarlig saksbehandling å tillate at et tiltak som både er å regne som «større bygge- og anleggstiltak», og som kan få «vesentlige virkninger for miljø og samfunn» kan gå rett på byggesak er et spørsmål som kan være interessant for videre studier. Jeg vil imidlertid anta at slike tiltak med overveiende sannsynlighet ikke vil vurderes etter unntakskriteriene i § 11-10 nr.1 i utgangspunktet. For slike tiltak vil det være påregnelig å tenke i baner av reguleringsplanlegging.

4.3.3 Øvrig lovverk som må sikres etter § 11-10 nr. 1

Vilkåret nummerert som nr. 5 som kan utledes fra § 11-10 nr. 1 fremhever at annet lovverk utenom plan- og bygningsloven også må ivaretas. Dette fremgår uttrykkelig av ordlyden «og annet lovverk er ivaretatt», som oppstiller dette nærmest som en påminnelse. Dette innebærer at tiltakshaver er oppmerksom og overholder andre lover, og at kommunen vurderer at dette er ivaretatt ved godkjenning av byggesøknad. Plan- og bygningsrett som et rettsområde er

såkalt sektorovergripende (Holth og Winge, 2019, s. 24). Det finnes likevel andre lover som er svært relevante for utbygging, hvilket innhold må overholdes.

Plan- og bygningsretten er i særlig grad koblet til lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 1967 (forvaltningsloven). Dette fremgår uttrykkelig av plan- og bygningslovens § 1-9 der det i første setning etableres at forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som fremgår av plan- og bygningsloven. Forvaltningsloven gjelder som en slags rammelov for de tilfellene der plan- og bygningsloven tier. Blant annet er rettsregler om klage og habilitetspørsmål særlig aktuelle. Videre er definisjoner og grunnleggende prinsipper også definert i denne loven.

Av andre lover som er relevante for utbyggingsspørsmål er lov om forvaltning av naturens mangfold av 19. juni 2009 nr. 100 (naturmangfoldloven eller nml.). Naturmangfoldloven har til hensikt å sikre at naturen tas vare på ved bærekraftig bruk og vern jf. nml § 1. Loven oppstiller noen prinsipper som skal legges til grunn som retningslinjer ved utøvelse av offentlig myndighet og ved forvaltning av fast eiendom jf. nml. § 7. I tillegg er lov om kulturminner av 9. juni 1978 nr. 50 (kulturminneloven, kulml) en aktuell lov som må overholdes. Loven har til hensikt å verne om kulturminner og kulturmiljøer. Det fremgår av lovens formålparagraf, jf. kulml. § 1 at når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene skal det legges vekt på denne lovens formål. Videre er lov om vern mot forurensninger og om avfall av 13. mars 1981 nr. 6 (forurensningsloven, forurl) en aktuell lov. Denne loven har til formål å verne det ytre miljø mot forurensning, og å redusere forurensning, avfall, samt fremme en bedre behandling av avfall jf. forurl. § 1.

4.4 Etablering av § 11-10 nr. 1 i «nødvendig utstrekning»

I dette underkapittelet vil jeg belyse hvordan ordlyden til § 11- 10 nr. 1 oppstiller adgangen til å gå rett på byggesak som en *mulighet*.

I lovbestemmelsens av pbl. § 11-10 nr. 1 første punktum står det at bestemmelsen kan nyttes «i nødvendig utstrekning». Med dette menes at bestemmelser kan gis dersom det er et «saklig begrunnet behov for det ut fra et samfunnsmessig synspunkt» (Ot.prop nr. 32 (2007-2008) s. 224). I overført betydning kan dette behovet for eksempel tenkes å gjelde behov for fysiske

arealer knyttet til formål som bolig og forretning. Dette kan videre begrunnes i at tilførsel av slike arealer er nødvendig for den gjeldende kommunens utvikling. Lovens forarbeider presiserer at bestemmelsen bør benyttes til forhold som reguleres i plan- og bygningsloven, og dette tilsier varsomhet med å gi bestemmelser for forhold der myndigheten er lagt til sektormyndighet (Ot.prop nr. 32 (2007-2008) s. 224).

Et viktig poeng å fremme i behandlingen av tematikken rundt forståelsen av § 11-10 nr. 1 er at muligheten for å benytte bestemmelsen er valgfri. Dette fremgår uttrykkelig av lovtekstens bruk av ordet «kan». Her overlates beslutningen til planmyndighetenes skjønn å vurdere om bestemmelsen skal inntas gitt at det foreligger et saklig begrunnet samfunnsmessig behov. Plan- og bygningsloven av 2008 oppstiller i stor grad en fleksibilitet og valgfrihet i bruken av planredskapene (Ot.prp nr. 32 (2007-2008) s. 8). Planredskapene skal kunne fungere under forskjellige forhold og med ulik grad tilgjengelige ressurser og kompetanse (Ot.prp nr. 32 (2007-2008) s. 35).

4.5 Lovbestemmelsen betydning

Lovbestemmelsen betydning bør det sies noe om. Denne bestemmelsen ble inntatt i loven på et sent tidspunkt. I forarbeidene finner vi følgende: «*Planlovutvalget har forslag om at all utbygging i byggeområder skal ha hjemmel i reguleringsplan. Departementet foreslår en viss lempning av denne hovedregelen*» (Ot.prp nr. 32 (2007-2008), s. 128/129). Dette tyder på at intensjonen om en lemping av hovedregel ikke har vært en åpenbar løsning under lovforarbeidene. Videre har det, som oppgaven har vært inne på tidligere, vært lite omtale av lovbestemmelsen i juridisk litteratur og i litteratur forøvrig. Pedersen mfl. (2018) er den eneste kilden jeg har funnet som tolker pbl. § 11-10 nr. 1. Pedersen mfl. (2018, s. 274) hevder at pbl. § 11-10 nr. 1 ikke har en betydning utover at kommuneplanbestemmelser fremst bør knyttes til bebygde områder. Synspunktet som forfektes er at mindre utbyggingstiltak altså må falle utenfor lovens generelle plankrav og «større- bygge og anleggstiltak» (Pedersen mfl., 2018, s. 274).

Jeg er kritisk til dette synspunktet av ulike årsaker. Først og fremst fordi det har utviklet seg en praksis som beror på at det er anledning til å dispensere fra plankrav (Holth og Winge, 2019, s. 115). Dispensasjon er en ordning som innebærer å tillate en fravikelse fra loven på

bestemte vilkår, og denne hjemles i pbl. § 19-2. I utgangspunktet gir ikke loven adgang til å dispensere fra saksbehandlingsregler, og når plankravet kan anses som saksbehandlingsregler kan det være plausibelt å stille spørsmål ved denne praksisen. Lovgiver anerkjenner likevel denne praksisen i forarbeidene der det heter at «grunnlaget for denne praksisen videreføres slik at det vil være adgang til å dispensere fra plankrav» (Ot.prp nr. 32 (2007-2008), s. 230). Det faller utenfor denne oppgaven å gå nærmere inn på dette, men jeg vil trekke en parallell til adgangen til å gå rett på byggesak etter § 11-10 nr. 1. Dersom det tillates å fravike reguleringsplan ved dispensasjon kan det ikke være vanskelig å se at lovgiver også har ment at det kan fravikes reguleringsplan på bestemte vilkår. Videre ser jeg det slik at rettsregelen i pbl. § 11-10 nr. 1 må ha selvstendig betydning i kraft av at den eksisterer. Dette vil jeg komme tilbake til i drøftelsen.

4.5.1 Prosessuell betydning



Figur 1: Egen fremstilling

Denne modellen kan illustrere gangen i prosessen etter den lovforståelsen som er lagt til grunn. Det må bemerkes at den tredje pila som viser til tilfellet der et tiltak ikke oppfyller

vilkårene i pbl. § 12-1 er mer nyansert enn hva den forenkla modellen viser. Tiltak som ikke omfattes av vilkårene i pbl. 12-1 kan likevel måtte reguleres etter krav i kommuneplanens arealdel jf. pbl § 11-9. Tiltak som ikke omfattes av vilkårene i pbl. § 12-1 kan også gjelde tiltak som ikke er søknadspliktige etter byggesaksreglene og ikke kreve byggesaksbehandling. Den vesentlige forskjellen er at prosessene enten ved utarbeidelse av reguleringsplan eller ved oppfyllelse av unntaket i med hold av pbl. § 11-10 nr. 1 gir en byggerett.

4.6 Utredninger og krav i byggesaksprosessen etter § 11-10 nr. 1

Det er hensiktsmessig å kartlegge hvilke krav som stilles til tiltak som behandles rett på byggesak. I en planprosess og i en byggesaksprosess gjelder det ulike krav til utredninger. Det gjelder både krav til undersøkelser av tiltakshaver som søker om byggetillatelse, og på den andre siden gjelder det krav til kommunens vurdering av søknaden, herunder at tiltaket er tilstrekkelig utredet. Byggesaksprosessen omfattes av formelle krav som fremgår av loven, og som suppleres av SAK10. I forskriften gis det mer detaljerte anvisninger på hva som kreves i byggesøknader av både tiltakshaver og kommune.

Etter lovens byggesaksdel gjelder det ulike krav til både tiltaket og eiendommen. For å imøtekomme kravene til å for eksempel sikre grunnforhold, jf. pbl. § 28-1 må det følgelig forventes at tiltakshaver sikrer at kravene overholdes på sin side før byggesøknad sendes inn. Det stilles videre krav til søknaders innhold, og hvilke opplysninger som søknaden skal gi. Det gjelder altså visse krav som tiltakshaver må imøtekomme når det gjelder opplysninger og faktiske forhold til tiltaket, og kravet til utredninger og undersøkelser må videre stå til de opplysningene og kravene som fremgår av loven.

Krav til konsekvensutredninger bør imidlertid også nevnes. Denne prosessen er omfattende, hvilket gjør at den i utgangspunktet kan forbeholdes planer med et visst konfliktpotensial og utbyggingsomfang (Holth og Winge, 2019, s. 73). Videre gjelder plikten også for visse tiltak, men dette gjelder tiltak som behandles etter en annen lov enn plan- og bygningsloven jf. KUF. § 8. I praksis vil det etter mitt synspunkt ikke være aktuelt at tiltak som behandles rett på byggesak omfattes av plikten til å konsekvensutrede. Som en oppsummering kan vi si at loven ikke har særlige krav utredninger for tiltak etter pbl. § 11-10 nr. 1. Det må imidlertid

forventes at tiltakshaver foretar seg de nødvendige avklaringer som sikrer at kravene til tiltaket og søknaden er sikret.

4.6.1 Kommunens ansvar og vurdering av tiltaket

Godkjennelse av byggesøknad eller rammetillatelse innebærer at kommunen må ta stilling til innholdet, og herunder om tiltaket kan behandles som byggesak etter regelverket. Dette fremgår av pbl. § 21-4. Et relevant saksbehandlingskrav vi kan merke oss i denne forbindelsen er at beslutninger i forvaltningen bør begrunnes jf. fvl. §§ 24 og 25.

Det gjelder, som forrige delkapittel går inn på, visse krav til tiltaket. I tillegg til at disse kravene innebærer plikter for tiltakshaver, innebærer kravene også et ansvar for plan- og bygningsmyndigheten. Det gjelder for eksempel en plikt til å påse at byggegrunn og miljøforhold er siket jf. pbl. § 28-1. Dersom kommunen finner at dette ikke er tilfellet for tiltaket som omsøkes, har kommunen en hjemmel for å nedlegge et midlertidig forbud jf. pbl. §§ 28-1 og 13-1. Videre gjelder det ulike krav til tiltaket i pbl. kapittel 29. Bestemmelsen § 29-4 om byggverkets plassering, høyde og avstand fra nabogrense er særlig viktig. Kommunens rolle er å påse og vurdere hvorvidt tiltaket som omsøkes følger disse regulativene. De øvrige bestemmelsene må overholdes, og disse samtlige forhold plikter kommunen å ta stilling til ved innsendt byggesøknad, jf. pbl. § 21-4.

4.7 Etablering av adgangen i kommunale planbestemmelser ved Oslo kommune

Oslo kommune har ved vedtakelsen av kommuneplanens arealdel, *Kommuneplan 2015: Oslo mot 2030 – Smart, trygg og grønn*, datert 23.09.2015 etablert adgang til å gå rett på byggesak i medhold av pbl. § 11-10 nr. 1. Jeg finner det nødvendig å sitere bestemmelsen.

§ 3.2. Presisering av plankrav (jf. pbl §§ 11-10 nr. 1 og § 12-1)

1. Tiltak etter plan- og bygningsloven som medfører vesentlig økt miljøbelastning for omgivelsene i form av trafikk, støy og forurensning, andre vesentlig negative virkninger for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.) eller vesentlig negativ virkning for nasjonale og vesentlige regionale kulturminneverdier som angitt på temakart for kulturminnevern T5 (datert 04.03.2015), krever reguleringsplan.

2. For områder avsatt til bebyggelse og anlegg kan kommunen gi unntak fra krav om detaljregulering for oppføring av nybygg/tilbygg/påbygg og bruksendring for tomteareal under 1 500 m², dersom kriteriene nedenfor oppfylles:

Generelt:

a. Tiltak skal opprettholde området gate- og byromstruktur, bebyggelsesstruktur samt dominerende volum og høyder på eksisterende bebyggelse, dersom annet ikke fremgår av godkjent reguleringsplan. For u-områder i indre by kan det vurderes høyere gesimshøyder i henhold til § 11.1.2

b. Tiltak skal ikke ha vesentlig negativ virkning, for eksempel gjennom riving og vesentlig fasadeendring, for viktige bevaringsverdige bygg og anlegg med nasjonal og vesentlig regional interesse i områder med nasjonale kulturminneinteresser, som angitt på temakart for kulturminnevern T5, datert 04.03.2015.

c. Tiltaket ivaretar bestemmelser og retningslinjer i denne planen.

Videre gjelder det ytterligere vilkår fra bokstaven d til f, med spesifiserende bestemmelser for indre og ytre by. Disse går i korthet ut på at tiltak må ha en viss boligandel, og krav til publikumsrettede funksjoner mot visse gater og byrom. Det er også listet opp følgende retningslinjer til bestemmelsen:

Retningslinjer:

- *Det forutsettes at forholdet til annet lovverk er ivaretatt*
- *I områder med i hovedsak boligformål bør boligformålet søkes opprettholdt*
- *Med «område» menes det aktuelle kvartal/husrekke samt tilgrensende kvartaler.»*

Det kan først og fremst bemerkes at det er et interessant spørsmål hvorvidt den individuelle kommunes etablering av adgangen til å gå rett på byggesak i stor grad påvirker saksbehandlingen. Slik vi skal se i den empiriske delen kan det tyde på at kommunens saksbehandling følger denne «oppskriften». Hvordan de følger planbestemmelsene fremgår av neste kapittel.

Når det gjelder kommunens anvendelse kan det vises til notat som er vedlagt som et tilsvaer på spørsmål om prosess i en av byggesakene som er studert. I den innledende saken med forhåndskonferanser for byggesaken Løkkeveien 15 (saksnummer 201610719) ble det stilt

spørsmål om kommuneplanbestemmelsen. I tilsvaret datert 13.11.2017 ble det vedlagt et notat til bystyrets organer som forklarte hvordan planbestemmelsen skulle tolkes. Etter dette notatet måtte bestemmelsen tolkes slik at først må hovedregelen om plankrav etter kommuneplanbestemmelsen (heretter KP.) § 3.2.1 vurderes. Hva som kan unntas kommer i punkt 3.2.2 og de generelle kriteriene for unntak kommer i punkt 3.2.2 bokstav a til c. Deretter følger spesifiserende kriterier fra d til f. De spesifiserende kriteriene er ikke så relevante å omtale ytterligere, da kommunen ikke tar stilling til disse. Det kan imidlertid bemerkes at Oslo kommune legger opp til en viss andel bolig dersom et tiltak skal kunne unntas regulering etter pbl. § 11-10 nr. 1. Dette betyr at tiltak som ikke har bolig i seg ikke kan følge av unntaket i punkt 3.2.2.

Det kan knyttes noen kommentarer til planbestemmelsene. KP. § 3.2.1 later til å være en presisering av pbl. § 12-1 tredje ledd om «vesentlige virkninger». Neste ledd – KP. § 3.2.2 er derimot å forstå som unntaksbestemmelsen jf. pbl § 11-10 nr. 1. I dette leddet gis det tydelig uttrykk for kommunens skjønn i unntaksvurderingen med ordlyden «kommunen kan gi unntak». Neste ledd lister opp kriteriene for unntaket. Under «generelt» bokstav a til c finner vi det vi for fremstillingens skyld kan kalle «unntaksvilkårene». Unntaksvilkårene må være oppfylt for at tiltak kan unntas reguleringsplan i medhold av pbl. § 11-10 nr. 1. Dette oppfylder dermed vilkåret som går frem av pbl. § 11-10 nr. 1 om å gi bestemmelser om «utbyggingsvolum og uteareal». Viktig å bemerke er at kommunens presiserende planbestemmelser må ligge innenfor de rammene som pbl. § 11-10 nr. 1 setter. Det kan imidlertid stilles strengere vilkår.

Videre finner vi vilkåret om at annet lovverk skal være ivaretatt under «retningslinjer». Det kan bemerkes at vilkåret i pbl. § 11-10 nr. 1 om at annet lovverk må være ivaretatt er en rettslig skranke og ikke en retningslinje. Vilkåret om at forholdet til transportnett skal være ivaretatt fremgår ikke av unntaksvilkårene i planbestemmelsene.

I kommuneplanbestemmelsens første punkt legges det også vekt på at virkningene må være «vesentlige» og i tillegg «negative» for at reguleringsplan kreves. Etter ordlyden heter det «andre vesentlige negative virkninger for nærmiljøet», eller «vesentlig negativ virkning for nasjonale og vesentlig regionale kulturminneverdier». At virkningene må være negative for at reguleringsplan kreves betyr at kommunen, etter egen vurdering, kan finne at virkningene ikke er negative til tross for at de er av stort omfang. Det vil ligge utenfor denne oppgaven å

drøfte lovligheten av en slik presisering av plankravet etter pbl. § 12-1 tredje ledd. «Vesentlige» og «negative» virkninger som vilkår, og hvordan det synes å virke inn i de faktiske prosessene vil imidlertid kommenteres i oppgavens diskusjonskapittel.

Det kan synes som om det også er mulig at en eksisterende reguleringsplan kan ligge til grunn etter adgangen til å gå rett på byggesak etter kommunens planbestemmelser. Vilkåret følger av bokstav a, der det heter at tiltak blant annet skal opprettholde dominerende volum og høyder «dersom annet ikke fremgår av godkjent reguleringsplan». Hvorvidt unntaket av pbl § 11-10 nr. 1 tillater at et tiltak kan unntas reguleringsplan i de tilfeller der det allerede eksisterer en gjeldende reguleringsplan kan utledes som en selvstendig problemstilling. Det vil ligge utenfor denne oppgaven å behandle denne problemstillingen mer inngående, men tematikken vil erkjennes som en av flere problemstillinger som kan utledes fra rettsfæren til pbl. § 11-10 nr. 1.

Kapittel 5 – Utbyggingstiltak rett på byggesak

I dette kapitlet vil pbl. § 11-10 nr. 1 belyses ut fra hvordan den anvendes i praksis i Oslo kommune. Kapitlet presenterer empirien som oppgaven bygger på sammen med vedlegg I og vedlegg II.

5.1 Innledning til det empiriske materialet

De empiriske dataene er innhentet fra en rekke byggesaker som er behandlet med hjemmel i kommuneplanbestemmelsen § 3.2 i kommuneplanen for Oslo. *Kommuneplan 2015: Oslo mot 2030 – Smart, trygg og grønn*, vedtatt 23.09.2015. Planen etablerer en adgang til å gå rett på byggesak jf. Pbl. § 11-10 nr. 1. Denne planbestemmelsen er hjemlet i både pbl. §§ 11-10 nr. 1 og 12-1, og i byggesakene vurderes det hvorvidt saken kan gå rett på byggesak etter bestemmelsen i kommuneplanen. Data fra byggesakene er hentet fra kommunens nettside, som er en åpen nettportal for innsyn. Alle data om sakene er hentet fra denne, og heretter i oppgaven vil jeg vise til saksnummer i byggesakene.

<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/main.asp>

Det vil legges et fokus på anvendelsen av bestemmelsen. Slik presentasjonen vil vise fremstår det som noe usikkert hvorvidt adgangen til å gå rett på byggesak i realiteten anvendes direkte i unntaket. *Hvordan* adgangen anvendes, herunder vilkårene i adgangen etter lov og kommuneplanbestemmelser, vil avdekkes i første delkapittel som tar for seg tre byggesaker mer inngående på disse punktene. Slik det er beskrevet i oppgavens metodekapittel vil byggesakene fremstilles ved deskriptiv tilnærming med det formål å avdekke hvordan adgangen og loven *blir* forstått. Jeg finner det nødvendig å først si noe mer om premissene som ligger til grunn for denne delen.

De byggesakene og uttalelsene som presenteres i dette kapitlet vil drøftes mot rettsregelen. Empirien som dette kapitlet viser til vil sammenholdes med den juridiske redegjørelsen, og kapitlet besvarer på deskriptivt vis delproblemstilling B: *Hvordan har vilkårene i loven og i etablert kommuneplanbestemmelse blitt vurdert på saksbehandlingsnivå?* Denne problemstillingen drøftes ytterligere i oppgavens diskusjonsdel.

Funnene som fremgår av den fremlagte forvaltningspraksisen vil danne grunnlaget for diskusjon av praktisk etterlevelse av den rettslige adgangen i Oslo kommune og utbyggingsprosjekter ført etter prosessen ved å gå rett på byggesak. Kommuneplaner revideres og utarbeides med jevne mellomrom. Derfor blir det viktig å tydeliggjøre at empirien, og de praktiske eksemplene tvinger frem viktige problemstillinger som har overføringsverdi i saksbehandling etter pbl. § 11-10 nr. 1 i generell forstand. Diskusjonstema vil derfor verdifullt utover denne perioden med kommuneplan.

Kapittelets første del vil sette fokuset på tre byggesaker. Det vil beskrives hvordan det i disse byggesakene har vært foretatt vurderinger av vilkårene i pbl § 11-10 nr. 1, og hvordan vurderingene sikrer at vilkårene i KP. § 3.2 er vurdert oppfylt. De tre byggesakene som kapittelet skal fordype seg i, vil på denne måten avdekke hvordan *regelanvenderen* som i dette tilfellet er kommunen ved plan- og bygningsetaten, har vurdert de juridiske premissene for at tiltakene kan omgå plankrav og gå rett på byggesak. Hovedkilden er vurderingene som fremgår av rammetillatelse, eller avslag på rammetillatelse. Her plikter kommunen å ta stilling til at alt i tråd med lovverket jf. pbl. § 21-4. Dette vedtaksdokumentet gir en vurdering av tiltakshavers innsendte byggesøknad, herunder rammesøknad, og søknad vedtas som tillatelse eller avslag jf. § 21-4. Det vil i noen tilfeller også vises til andre opplysninger og vurderinger fra annen saksdokumentasjon. Dette tydeliggjøres i teksten.

Videre vil enkelte vurderingstemaer fra saksbehandlingen i et større utvalg byggesaker presenteres. Erfaringer fra et større antall byggesaker vil gi et tydeligere bilde av hvordan rettsregelen opprettholdes i utbyggingsprosessen. De vurderingstemaer og uttalelser som trekkes ut vil kaste lys over hvilket behov for aktsomhet som kreves i prosessen etter denne adgangen, og hvilke problemstillinger som kan oppstå i en slik prosess. Relevante juridiske uttalelser fra saksbehandlingen vil innhentes for de vurderingstemaene fra byggesakene som behandles.

Hvordan Oslo kommune har implementert lovbestemmelsen i kommuneplanen, er som vi skal se, avgjørende for saksbehandlingen i byggesakene. I dette kapittelet vil det fokuseres på hvordan adgangen til å gå rett på byggesak anvendes og forstås i praksis. I de tre byggesakene som presenteres vil det undersøkes hvordan det i byggesaksbehandlingen vurderes at prosjektet innehar de nødvendige forutsetningene for å gå rett på byggesak Jf. KP. § 3.2, Jf. pbl § 11-10 nr. 1. De svarene og informasjonen som presenteres i denne empiridelen vil i

påfølgende kapittel drøftes opp mot hvordan lovbestemmelsen er å forstå etter teoridelen med redegjørelse av den lovmessige adgangen.

5.2 Tre byggesaker etter adgangen til å gå rett på byggesak

De tre byggesakene som presenteres i følgende del er Dronning Mauds gate 1-3, Hegdehaugsveien 26, og Pilestredet 77-79. Det vil videre vises til uttalelser fra fylkesmannens vurderinger og Kommunal og moderniseringsdepartementet ved siden av plan- og bygningsetatens vurderinger. Det er viktig å bemerke at enhver byggesak er unik. Bakgrunnen for valget av de tre byggesakene som presenteres mer inngående er at de er ulike når det gjelder formål og omfang, og to av sakene har også vært påklaget til klagebehandling. Byggesakene kan således belyse ulike rettslige problemstillinger og sider ved bruk av adgangen i § 11-10 nr. 1. Sakene har alle en beliggenhet i det som geografisk utgjør indre by i Oslo (Oslo kommune, 2020). Prosjektene avgrenses til å kun ta for seg byggesakene som omhandler oppføring, og det vil ikke omtales hvordan eventuelle rivingsvedtak har vært vurdert.

De sentrale føringene for om tiltakene er vurdert etter adgangen er kommuneplanens presisering av adgangen og lovbestemmelsens vilkår. Disse vurderes separat. Kommuneplanens bestemmelse § 3.2. Presisering av plankrav (jf. pbl §§ 11-10 nr. 1 og 12-1) er i sin helhet sitert i kapittel 4.6. Vilkårene etter lovens § 11-10 nr. 1 følger av kapittel 4.2. Klarleggingen av bestemmelsen etter oppgavens første del vil legges til grunn med følgende presiserende tolkning. Etter juridisk tolkning av meningsinnholdet i lovteksten i foregående kapittel gjelder vilkåret «mindre utbyggingstiltak» nærmere bestemt tiltak som har «karakter av innfylling i bestående struktur». Betingelsene at tiltaket skal «innpasse i bestående struktur» og «underordne seg bestående bygninger» utdyper «karakter av innfylling». Dette utgjør følgelig konkretiseringen av termen «mindre utbyggingstiltak» jf. pbl. § 11-10 nr. 1. I prosjektene som presenteres vil det kun undersøkes om de skjønnsmessige vurderingene knyttet til dette vilkåret foreligger. Om prosjektet de facto har karakter av innfylling i bestående struktur vil ikke behandles.

5.3 Dronning Mauds gate 1-3

Saken, med saksnummer 201716192 gjaldt oppgradering og utvidelse av kontorbygg i Dronning Mauds gate 1-3. Byggesøknad ble sendt 21.12.2017 og rammetillatelse ble gitt 17.09.2018. Dette tiltaket ble *først initiert som en plansak* (saksnummer 201503350) med bestilling av oppstartsmøte datert 11.03.2015 etter regler om oppstart av planarbeid, jf. pbl § 12-8 og i tilhørende forskrift (Forskrift om behandling av private reguleringsforslag (2017) *Forskrift 8. desember 2017 nr. 1950*). Kommuneplanen *Oslo mot 2030: Smart, trygg og grønn* ble så vedtatt 23.09.2015, og det eksisterende plangrunnlaget, reguleringsplan S-3260 ble opphevet samtidig som adgangen til å gå rett på byggesak ble etablert. Tomten er regulert til hovedformål *bebyggelse og anlegg* (utviklingsområde U1 – Sentrum) i kommuneplanen. Kommunen vurderte i plansakens tidligfase at tiltaket oppfylte kravene til at saken kunne gå rett på byggesak. Regulerings-saken ble vedtatt avsluttet 03.05.2016. Saken ble ført videre med først gitt saksnummer, og påbegynt som byggesak. Byantikvaren motsatte seg prosjektet. Kommunen varslet så om nedleggelse av midlertidig forbud jf. pbl. § 13-2. Tiltaket ble deretter, etter dialogmøter omprosjektert. Det ble funnet en forenelig løsning med byantikvaren før byggesøknad ble sendt og gitt rammetillatelse.

5.3.1 Prosjektet

Dronning Mauds gate 1-3 har en svært sentral beliggenhet i Vika-området i umiddelbar nærhet til Oslo Rådhus. Det omsøkte tiltaket innebar en oppgradering av bygningens fasader samt en ytterligere utvidelse med et tilbygg mot Munkedamsveien samt et påbygg. Dette påbygget skulle erstatte eksisterende tilbaketrukne toppetasje med en ny tilbaketrukken etasje. Det anføres at bygningens opprinnelige fasader er fra 60-tallet, og et senere påbygg har et postmodernistisk uttrykk. Tiltaket angis å bevare og videreføre disse elementene samtidig som det nye påbygget gis et mer moderne preg. Bruksareal (BRA) for tiltaket er opplyst i rammesøknaden til å være 2 956 m² og vil gi eiendommen et samlet BRA på 17 821 m². Eiendommen har Gårdsnummer 209 og bruksnummer 33, og eiendommens tomteareal er ifølge rammesøknaden opplyst til å være 1584 m².

Eiendommen er regulert til hovedformål *bebyggelse og anlegg* i kommuneplan, og eiendommen har i tillegg en tilliggende reguleringsplan S-1731 som i praksis påvirker tiltaket lite. Reguleringsplanen er tilgrensende og regulerer i hovedsak vegareal.



Figur 2: Illustrasjon av prosjekt vedlagt byggesak: Kilde: Oslo kommune

5.3.2 Kommunens vurdering av adgangen etter kommuneplanbestemmelsen i § 3.2

Kommunen vurderer adgangen etter KP. § 3.2 både i saksdokumenter til den først initierte plansaken og ved rammetillatelsen i byggesaken. Vurderingen av adgangen som ble foretatt i plansaken må forstås som en foreløpig vurdering. Vurderingen som fremgår av eget saksdokument etablerer at prosjektet er i tråd med KP. § 3.2.1. Kommunen etablerer at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.) Dette gis av en gjengivelse av samme tekst som kan forstås som en standardformulering. De konkrete vilkårene i KP. § 3.2.1 utdypes ikke videre.

Ved innsendt rammetillatelse er kommunen nødt til å foreta en ny og selvstendig vurdering av det innsendte prosjektet jf. pbl. § 21-4. Det foreligger dermed en vurdering av adgangen til å gå rett på byggesak i rammetillatelsen. Kommunens vurdering av dette går frem av overskriften «Vurdering av plankravet, jf. § 3.2 i kommuneplanen». Under denne overskriften gjentas KP § 3.2.1. Det fremgår at plan- og bygningsetaten etter en konkret vurdering har kommet til at tiltaket ikke medfører de konsekvenser som listes opp. Her fremgår det at bestemmelsen i KP. § 3.2.1 er vurdert som ivaretatt. Det redegjøres ikke eksplisitt rede for alle vilkårene etter § 3.2.1 om vesentlige negative konsekvenser.

Plan- og bygningsetatens vurdering av at tiltaket kan gå som byggesak later imidlertid til å begrunnes i «unntaksvilkårene» under KP. § 3.2.2 under «generelt» bokstav a til c. De undertitlene og begrepene som følger av vurderingen til kommunen kan langt på vei sammenholdes med betingelsene som følger av pbl. § 11-10 nr. 1. Temaene som kommunen vurderer har følgende undertitler: «Tiltaket tar hensyn til landskapet og bebyggelsesstrukturen i området», «Tiltakets utforming» og «Tiltakets relasjon til antikvariske verdier». Tiltaket vurderes mer inngående på disse punktene under de angitte overskriftene.

Et tema som fremheves som viktig etter KP. § 3.2.1 er hensynet kulturminner. I bestemmelsen etableres det at det kreves reguleringsplan for tiltak som medfører negative virkninger for kulturminner. Det går frem av rammetillatelsen for tiltaket at bygningen står oppført på byantikvarens *gule liste*, med en erkjent bevaringsverdi. I rammetillatelsen redegjøres det for hvordan denne tematikken er behandlet i saken. Det redegjøres for at løsninger har vært utarbeidet i forhåndskonferanser og forhåndsvurderinger fra byantikvaren. Byantikvaren kom med en sterk fraråding av det foreslåtte prosjektet på dette tidspunktet. Samtidig ble det avholdt flere møter mellom prosjektgruppen, plan- og bygningsetaten og byantikvaren der en omforent løsning ble funnet før byggesøknad ble sendt inn.

Egen vurdering om hvorvidt vilkårene fremstår som oppfylt

Vilkårene i KP. § 3.2.1 fremstår som sikret, og kommunen vurderer at tiltaket kan behandles som byggesak i medhold av denne. Vurderingstemaene som videre følger av kommunens vurdering kan imidlertid fremstå som en vurdering av unntakskriteriene under «Generelt» jf. KP § 3.2.2. som presiserer vilkår etter unntaket i § 11-10 nr. 1. De generelle unntakskriteriene fra bokstav a til c fremstår som oppfylt. Kommunen har vurdert tiltaket opp mot de generelle unntakskriteriene. Kriteriet i bokstav c beror på at bestemmelser og retningslinjer i kommuneplanen skal ivaretas. Dette kriteriet omtales ikke eksplisitt, men kan anses som oppfylt i kraft av at rammetillatelsen er gitt. Det fremstår altså som om unntaksvilkårene er oppfylt. Tiltaket er dermed ikke direkte vurdert som et unntak fra plankravet i medhold av KP. § 3.2.2, men det er vurdert opp mot de generelle unntaksvilkårene. KP § 3.2.2 er ikke omtalt.

5.3.3 Fremstår vilkårene etter adgangen i lovens § 11-10 nr. 1 som ivaretatt?

Vilkår 1: Det geografiske området som er aktuelt må være regulert i kommuneplan til arealformål nr. 1. Bebyggelse og anlegg

Det fremgår av rammetillatelsen at Dronning Mauds gate 1-3 er regulert til hovedformål *bebyggelse og anlegg* i kommuneplanen *Oslo mot 2030: Smart, trygg og grønn*, vedtatt 23.09.2015.

Vilkår 2: Det må gjelde mindre utbyggingstiltak. Følgende presiserende tolkning legges til grunn; Tiltaket må ha «karakter av innfylling i bestående struktur». Dette beror på vurderingsmomenter om tiltaket er «innpasset i bestående struktur» og «underordnet bestående bygninger».

For dette vilkåret finner vi to undertemaer i kommunens vurdering som fremgår av rammetillatelsen som er relevante. De har følgende undertitler: «Tiltaket tar hensyn til landskapet og bebyggelsesstrukturen i området», og «Tiltakets utforming». Kommunen gir først en vurdering av tiltakets omgivelser og bebyggelsesstruktur. Deretter følger en beskrivelse av utviklingen i området. Her forklares områdets bylandskap med høyder, kvartalsstruktur, bebyggelse og silhuett. Kommunen bemerker hvilke konsekvenser en forøkning i den eksisterende bebyggelsens volum kan få for kvartalet og bybildet.

Redegjørelsen legger til grunn at det omsøkte tiltaket, etter en konkret vurdering, tar disse hensynene til følge og at tiltaket «er godt tilpasset områdets landskap og bebyggelsesstruktur». Tiltaket gav etter kommunens vurdering «en god tilpasning til kvartalets gategesims og opprettholder dagens graderte overgang» og når det gjelder utforming hadde tiltaket en fasade som «viderefører karakteristiske flater».

Innholdet i denne vurderingen er nær opp til samme ordlyd som i vilkårene. Det gis vurderinger knyttet til om tiltaket er tilpasset omgivelsene, og om tiltaket tar hensyn til og opprettholder det eksisterende bybildet med det omsøkte påbygget med toppetasje. Kommunen bruker formuleringene som «godt tilpasset», «opprettholder» og «viderefører». Vurderingstemaet om at tiltaket må være «innpasset i bestående struktur» og «underordnet bestående bygninger» kan således anses som vurdert oppfylt. Tiltaket kan altså sies å ha en «karakter av innfylling i bestående struktur».

Det må ha vært gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal

Dette vilkåret sikter til «unntakskriteriene» i kommuneplanens arealdel, jf. KP § 3.2.2 under generelt. Hvorvidt disse kriteriene oppfylles, fremgår av forrige delkapittel der det slås fast at disse vilkårene fremstår som oppfylt. Likevel er det ikke gitt bestemmelser om transportnett og slik det ble gjort rede for i kapittel 4.3.1 var dette også et vilkår. Dette vilkåret kan dermed ikke anses oppfylt.

Forholdet til transportnett må være ivaretatt

Slik det går frem av oppgavens første del knytter dette vilkåret seg til både kommuneplanen og det konkrete tiltaket som omsøkes. Det fremgår ingen vurdering av dette vilkåret i rammetillatelsen, og det er ikke gitt presiserende kommuneplanbestemmelser om vilkåret. Dette vilkåret er dermed ikke ivaretatt.

Annet lovverk må være ivaretatt

Dette vilkåret vil vurderes i henhold til om det fremgår en vurdering fra kommunens side og om kommunen har kontrollert lovligheten av tiltaket. Under undertittelen «Andre vurderinger» i kommunens vurdering går det frem at tiltaket er vurdert opp mot de tekniske kravene etter TEK17. Andre lover nevnes ikke, og det fremstår som noe usikkert om dette vilkåret er ivaretatt i kommunens vurdering.

Egen vurdering om hvorvidt vilkårene fremstår som oppfylt

Saksbehandlingen ved vurdering av tillatelsen til tiltak gir en grundig vurdering av tiltaket og dets relasjon til omgivelsene. Ved en systematisk gjennomgang av vilkårene fremstår vilkårene i loven likevel som *ikke* sikret. Det virker ikke som om alle lovens vilkår er oppfylt. Vilkår 1 og 2 vurderes og dette kan regnes som oppfylt. Vilkår 3 kan ikke være oppfylt når det ikke er gitt bestemmelser om transportnett. Vilkår 4 om å vurdere at forholdet til transportnett må være vurdert ivaretatt fremgår ikke. Vilkår 5 om at annet lovverk må være ivaretatt er ikke grunnlagt. KP. § 3.2.2 som etablerer adgangen vurderes ikke direkte men unntakskriteriene tilhørende bestemmelsen i § 3.2.2 om utbyggingsvolum og areal vurderes.

5.4 Hegdehaugsveien 26

Hegdehaugsveien 26, saksnummer 201615868 ble omsøkt som tiltak bestående av nybygg, underbygging, bruksendring og fasadeendring. Prosjektet innebar 23 nye boliger og forretning

i nedre etasjer. Prosjektet ble omprosjektert i prosessen, og vurdert med endringene som fulgte av omprosjekteringen. Kommunen gav rammetillatelse for prosjektet. Tillatelsen ble så påklaget av Fortidsminneforeningen i Oslo og Akershus og flere nabointeresser.

Fylkesmannen i Oslo og Akershus tok klagen til følge og omgjorde vedtaket. Deretter sendte plan- og bygningsetaten en anmodning til overordnet organ, Kommunal- og moderniseringsdepartementet om omgjøring av vedtaket. Etter behandling av saken finner ikke departementet grunnlag til å omgjøre vedtaket. Hegdehaugsveien 26 er dermed en byggesak som ble avvist etter at kommunen i utgangspunktet hadde gitt rammetillatelse. Det som gjør saken spesielt interessant er at saken har fremprovosert uttalelser fra både klageorgan samt uttalelser fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet av hva det gjelder adgangen til å gå rett på byggesak etter § 11-10 nr. 1.

5.4.1 Prosjektet

Prosjektet har en sentral beliggenhet i Oslo sentrum ved handlegaten Bogstadveien. Ved vedtakelsen av kommuneplanen ble den tidligere reguleringsplanen for dette området (S-2255), vedtatt 28. Juni 1977 opphevet i sin helhet. Det ble innledningsvis i forhåndskonferanser avgjort at denne saken kunne sendes inn som en byggesak. Prosjektet består av et nybygg som er tiltenkt næring/forretning i tre etasjer og boliger, med 23 boenheter i de øvrige etasjene. Bygget er prosjektert 7 etasjer høyt, med sokkelbygg i bakgården, og nye kjellerplan under eksisterende bygård som inngår i prosjektets bruksareal. Prosjektet har rammesøkt bruksareal til 2941 m². Eiendommen har gårdsnummer 214 og bruksnummer 90, og i søknad om rammetillatelse opplyses tomtearealet å være 941 m².



Figur 3: Utsnitt av illustrasjon vedlagt byggesak. Kilde: Oslo kommune

Hegdehaugsveien 26 ligger inntil et område med nasjonale verdier, og flere aktører har kommet med uttalelser til byggesaken knyttet til dette temaet. Byantikvaren har i sin uttalelse til det innsendte prosjektet som ble gitt rammetillatelse ment at nybygget vil bidra til å svekke kulturmiljøet i Hegdehaugsveien 28, samt den fredede bebyggelsen i Parkveien 27-31. Byantikvaren fraråder forslaget. Videre anbefaler byantikvaren at fotavtrykk og høyder reduseres og at bygget tilpasses det historiske arkitektoniske uttrykket bedre. En annen aktør som uttalte seg om denne tematikken i prosjektet var Fortidsminneforeningen, som i sin merknad anfører at det bør utarbeides en samlet reguleringsplan for kvartalet.

Saksgangen til dette prosjektet har vært omfattende og saksbehandlingstiden lang. Fra byggesøknaden ble innsendt for første gang frem til kommunens rammetillatelse tok det 86 uker. Etter at byggesøknaden for prosjektet ble innsendt anmodet først kommunen omprosjektering grunnet et takoppbygg. Prosjektet ble så omprosjektert av tiltakshaver. Det ble deretter varslet om mulig nedleggelse av midlertidig forbud for tiltak i området. Varselet anførte at byrådsavdelingen så behov for en samlet plan for kvartalet for å ivareta kulturminneverdier og kvaliteter i sammenheng med utviklingsmulighetene i området. Det ble også på et tidligere tidspunkt varslet om at en planskisse for området for å samarbeide om

fremtidig utbygging var under arbeid fra Homansbyen Vel i samarbeid med Fortidsminneforeningen. Tiltakshaver får saken ferdig behandlet, og kommunen gir rammetillatelse. I tillatelsen kommenterer kommunen dette temaet om tiltak og planarbeid i området. Kommunen bemerker at eiendommene innenfor kvartalet er omfattet av midlertidig forbud mot tiltak, men opplyser om at forbudet er gitt et unntak for denne tiltakseiendommen i Hegdehaugsveien 26. Rammetillatelsen, ble så påklaget til fylkesmannen, og deretter behandlet av KMD på anmodning fra kommunen.

5.4.2 Kommunens vurdering av adgangen etter kommuneplanbestemmelsen i § 3.2

I rammetillatelsen har kommunen vurdert tiltaket opp mot adgangen etter KP. § 3.2.1. Kommunens vurdering innleder med å bemerke visse punkter knyttet til KP. i § 3.2.1. Her fremgår det at de har vurdert at «tiltaket ikke gir noen vesentlig svekkelse av de viktige verneverdiene i kvartalet». Videre bemerker kommunen at tiltaket ikke har vesentlig innvirkning på gate- og byromsstrukturen, at tiltaket etableres uten biloppstillingsplasser, og ikke genererer økt miljøbelastning for omgivelsene. Det tilføyes at videreføring av viktig vegetasjon fremstår som ivaretatt i prosjektet.

Vurderingen til kommunen er deretter gjengitt i en standardformulering der det lyder at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.). Kommunen etablerer med dette at tiltaket ikke utløser kravet om reguleringsplan.

Kommunen begrunner så videre opp mot planbestemmelsen. I den videre begrunnelsen beskrives tiltakets kvaliteter opp mot en rekke undertemaer som kan sammenholdes med unntakskriteriene av KP. § 3.2.2 «generelt». Under overskriften «Eiendommen og tiltakets plassering i naturgitte omgivelser» beskrives det hvordan plasseringen av bygget tar hensyn til vegetasjonen. Neste undertittel i vurderingen lyder: «Tiltaket tar hensyn til bebyggelsesstrukturen i området» og her beskrives det hvordan bygget plasseres i bygningsmassen. Kommunen bemerker at «Bygget legges i bakkant av eiendommen, hvor det også er historisk tradisjon for bygningsmasse selv om nybygget har større volum og omfang enn det tilbygget som ligger der i dag». Nybygget «forholder seg» likevel godt til strukturen etter kommunens synspunkt. Under neste undertema behandles «Nybyggets utforming og påvirkning på antikvariske verdier». Om dette mener kommunen at tiltaket ikke påvirker det fredede bygningsmiljøet, og de bevaringsregulerte eiendommene som er i umiddelbar nærhet

til tiltaket. Neste undertema som behandles i vurderingen er fasadeendringen i byggets første etasje, hvilket vurderes som estetisk akseptabelt. Unntaksvilkårene fremstår dermed også som oppfylt.

Egen vurdering om hvorvidt vilkårene fremstår som oppfylt

Vilkårene i kommuneplanbestemmelsen i § 3.2.1 fremstår som sikret etter kommunens innledende standardformulering. Etter kommunen synspunkt kan tiltaket følgelig behandles som byggesak. Det som imidlertid er interessant å påpeke er at vurderingstemaene som fremgår i kommunens mer inngående vurdering av tiltaket også her kan jamføres med unntakskriteriene under «Generelt» jf. KP. § 3.2.2. som hjemler unntaket i § 11-10 nr. 1. De generelle unntakskriteriene går fra bokstav a til c. Kommunen har altså vurdert tiltaket opp mot de generelle unntakskriteriene og disse fremstår som oppfylt. Av bokstav c er det et kriterium at bestemmelser og retningslinjer i kommuneplanen skal ivaretas. Dette kriteriet omtales ikke eksplisitt men kan anses som oppfylt i kraft av at rammetillatelsen er gitt. Tiltaket er imidlertid ikke direkte vurdert av kommunen som et unntak fra plankravet i medhold av kommuneplanbestemmelsen § 3.2 2. Denne bestemmelsen er ikke omtalt.

5.4.3 Fremstår vilkårene etter adgangen i lovens § 11-10 nr. 1 som ivaretatt?

Vilkår 1: Det geografiske området som er aktuelt må være regulert i kommuneplan til arealformål nr. 1. Bebyggelse og anlegg

Det fremgår av rammetillatelsen at Hegdehaugsveien 26 er regulert til hovedformål bebyggelse og anlegg i kommuneplan 2015 – Oslo mot 2030.

Vilkår 2: Det må gjelde mindre utbyggingstiltak. Følgende presiserende tolkning legges til grunn; Tiltaket må ha «karakter av innfylling i bestående struktur». Dette beror på vurderingsmomenter om tiltaket er «innpasset i bestående struktur» og «underordnet bestående bygninger».

Under «Tiltakets kvaliteter» i kommunens vurdering har finner vi «Eiendommen og tiltakets plassering i naturgitte omgivelser». Her vises det i korte trekk til at vegetasjon er bevart så langt som mulig. Neste undertittel heter «Tiltaket tar hensyn til bebyggelsesstrukturen i området». Kommunen bemerker at nybygget har større volum og omfang enn det tilbygget som ligger der i dag. Videre beskriver kommunen at bygget legges i bakkant av eiendommen, og» forholder seg godt til strukturen». Videre bemerkes det at bygget er volummessig tilsvarende. Kommunen uttaler med følgende ordlyd at bygget «fyller inn et tomrom i

bakgårdsstrukturen tilhørende eiendommene langs Hegdehaugsveien». Det redegjøres videre for hvordan bebyggelsen er av slik utforming og plassering slik at volumet ikke skal virke påtrengende.

Denne vurderingen er nær opp mot vurderingsmomentene i vilkåret om tiltakets fysiske egenskaper. Kommunen bruker formuleringer som «forholder seg godt til strukturen» og «fyller inn». Det gis altså uttrykk for at tiltaket er innpasset i bestående struktur. Videre vises det til at utformingen er volummessig tilsvarende til den eksisterende strukturen selv om volum og omfang er større enn det tilbygget som eksisterer. Vurderingen tyder videre på at utformingen er «underordnet» på den måten at dens utforming er besluttet ut fra de bestående bygningene.

Vilkår 3: Det må ha vært gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal

Dette vilkåret sikter til «unntakskriteriene» i kommuneplanens arealdel, jf. KP. § 3.2.2 under generelt. Hvorvidt disse kriteriene oppfylles isolert sett, fremgår av forrige delkapittel der det slås fast at disse fremstår som oppfylt. Likevel er det ikke gitt bestemmelser om transportnett og vi så i kapittel 4.3.1 var dette et nødvendig vilkår. Dette vilkåret kan dermed ikke anses oppfylt.

Vilkår 4: Forholdet til transportnett må være ivaretatt

Dette vurderingstemaet er omtalt under kommunens «Vurdering av plankravet» i standardformuleringen som henviser til kommuneplanbestemmelsen i § 3.2. Der det heter det at «Tiltaket *ikke* medfører vesentlig økt miljøbelastning for omgivelsene i form av trafikk». Transporttematikken omtales også noe under kommunens begrunnelse for å gi dispensasjon fra krav om biloppstillingsplasser. Dette vilkåret fremstår vurdert. Vurderingen er likevel knyttet til om tiltaket innebærer en vesentlig økt miljøbelastning i form av trafikk, hvilket ikke direkte kan oversettes med ordlyden i vilkåret etter lovbestemmelsen som krever at forholdet til transportnett må være ivaretatt. Tematikken fremstår likevel som vurdert ivaretatt på den måten at det er sikret at tiltaket ikke medfører en vesentlig økt miljøbelastning i form av trafikk.

Vilkår 5: Annet lovverk må være ivaretatt

Det fremgår ingen eksplisitt vurdering fra kommunens side for om kommunen har kontrollert lovligheten av tiltaket opp mot annet lovverk. Naturmangfoldsloven og prinsippene i §§ 8-12

er etter kommunens vurdering ivaretatt. Det står opplyst i rammetillatelsen at ansvarlig søker erklærer at tiltaket er prosjektert i samsvar med TEK10 (daværende gjeldende teknisk forskrift). Videre gir ikke kommunen ytterligere omtale eller vurderinger av annet lovverk. Det er usikkert om dette er fordi annet lovverk ikke har relevans for denne saken, eller om det ikke er vurdert.

Egen vurdering om hvorvidt vilkårene fremstår som oppfylt

Det virker ikke som om alle lovens vilkår er oppfylt. Vilkår 1 og 2 vurderes og dette kan regnes som oppfylt. Vilkår 3 kan ikke være oppfylt når det ikke er gitt bestemmelser om transportnett. Vilkår 4 om å vurdere at forholdet til transportnett må være vurdert ivaretatt fremgår ikke. Vilkår 5 om at annet lovverk må være ivaretatt er ikke grunnlagt.

5.4.4 Fylkesmannens uttalelser om byggesaken

I behandlingen av byggesaken gir Fylkesmannen i Oslo og Akershus ingen uttalelser av hva det gjelder adgangen til å gå rett på byggesak. Klageforholdene gjaldt i hovedsak vilkårene for dispensasjon, at nybygget ville forringe utsikt, sol- og lysforhold, at tillatelsen ikke tok tilstrekkelig hensyn til verneverdier og trær i området, og at vedtaket var i strid med kommunens vedtak om å vurdere hele kvartalet samlet før enkeltsaker behandles. I fylkesmannens behandling av klagesaken behandles kun klageene knyttet til dispensasjon. Vilkårene for å gi dispensasjon fra kommuneplanens høydebegrensning, § 11 i kommuneplanen og pbl. § 29-4 om avstand til nabogrense ble etter fylkesmannens syn ansett å ikke være oppfylt. De andre klageforholdene ble således ikke behandlet ettersom rammetillatelsen ble omgjort. Fylkesmannen sitt syn på saken er at dispensasjonsvilkårene ikke er oppfylt for høydebegrensningen i kommuneplan og avstand etter plan- og bygningsloven, og viser i begge vurderingene til når behovet for planprosess inntreffer

5.4.5 Kommunal- og moderniseringdepartementets uttalelser om byggesaken

I sakens videre klagebehandling blir adgangen til å gå rett på byggesak behandlet. Fylkesmannens vedtak ble begjært omgjort og behandlet av videre av overordnet organ, KMD, med bakgrunn i at kommunen mente at fylkesmannens rettsanvendelse ved vedtak om omgjøring av rammetillatelse var feil. I begjæringen anmodes det at departementet omgjør fylkesmannens endelige klagevedtak, med bakgrunn i ugyldighet. Anmodningen behandles etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c), jf. andre ledd.. Det anføres at det

foreligger feil ved rettsanvendelsen fylkesmannen har lagt til grunn, og at vilkårene for å gi dispensasjon *er* oppfylt. KMD kunne ikke se at fylkesmannen sitt vedtak inneholdt feil som ville gjøre vedtaket ugyldig, og fylkesmannens vedtak ble ikke omgjort. Byggesaken ble dermed henlagt.

Det som er interessant å trekke frem fra vedtaket om omgjøring er hva omtalen av pbl. § 11-10 nr. 1. KMD bemerker at fylkesmannens vurderinger er gjort med grunnlag i rammebestemmelser etter § 11-10 nr. 1. KMD bemerker at denne bestemmelsen gir en viss lemping av kravet om at ny utbygging skal ha grunnlag i reguleringsplan og tilføyer med følgende uttalelse: «*Hovedregelen i plan- og bygningsloven er ellers at det normalt skal foreligge reguleringsplan før det gis tillatelse til byggetiltak av noe omfang*». Videre viser KMD til bestemmelsens forarbeider og at disse må følges. Departementet anfører videre at byggetiltak som unntaket i § 11-10 nr. 1 kan gjelde for eksempel kan være nytt «innfyllingsbygg».

Videre i vurderingen omtales forutsetningene i lovforarbeidene ytterligere. KMD ser det slik at bygningshøyde, volum, grad av utnytting mv, på omkringliggende eksisterende bygg må gi «tilstrekkelig avklaring» for å innpasse utbyggingsvolum for det nye innfyllingsbygget. Begrunnelsen for dette er at interessene knyttet til utbyggingen anses avklart på forsvarlig måte og at det er unødvendig med en reguleringsplan. KMD legger videre til grunn at dersom det ikke gis tilstrekkelig konkret referanse i eksisterende bebyggelse vil det imidlertid gjelde et krav om reguleringsplan for å gå ut over lovens høydebegrensning i plan- og bygningslovens § 29-4 første ledd tredje punktum. «*I et slikt tilfelle vil det være behov for å avklare ulike interesser i en reguleringsplan*».

5.5 Pilestredet 77-79

Byggesaken, med saksnummer 201609591 gjaldt oppføring av tre boligbygg. Plangrunnlaget for eiendommen er kommuneplan 2015 – Oslo mot 2030, vedtatt 23.09.2015, med hovedformål *bebyggelse og anlegg*. En eldre reguleringsplan ved navn S-3036 er delvis opphevet, og omfatter også eiendommen. Underformålet fra denne reguleringsplanen er allmennyttig formål – helseinstitusjon, og dette blir videreført uten tilhørende bestemmelser, jf. kommuneplanen kapittel. 15 pkt. 15.3. Eiendommen er også omfattet av kommunedelplan

for torg og møteplasser, KDP-17, vedtatt 22.04.2009 og to mindre volum er regulert til offentlig kjørebane – veigrunn i reguleringsplan S-132GO, vedtatt 03.02.1939. Byggesaken ble gitt rammetillatelse som ble påklaget. Generelt gikk klagen ut på at man tillater en bygningsmasse som har et for stort fotavtrykk, er for høy og ikke i tilstrekkelig grad innpasser seg i det bygde miljøet.

5.5.1 Prosjektet

Eiendommen ligger på Fagerborg i bydel St. Hanshaugen. Øst for prosjektet ligger Stensparken, og prosjektet ligger mellom bevaringsverdige villaer i nord og kvartalsbebyggelse i syd. Tiltaket omfatter boliger med etablering av et serveringssted på plan 1 mot urbant byområde. De tre nybyggene utgjør 59 boenheter. Tomtens areal er oppgitt i rammetillatelsen til å være 2804,8 m². Eiendommen har gårdsnummer 216 og bruksnummer 126. Tomtestørrelsen er 2464,1 m² (Kartverket, 2020).



Figur 4: Utsnitt av illustrasjon vedlagt byggesak. Kilde: Oslo kommune

5.5.2 Kommunens vurdering av adgangen etter kommuneplanbestemmelsen i § 3.2

Kommunens vurdering fremgår av rammetillatelsens vurdering av plankravet med samme undertittel. Bestemmelsen gjengis i en standardformulering der kommunen anfører at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP § 3.2.1. Et hensyn i vurderingen av § 3.2.1 og i unntakskriteriene under § 3.2.2 «generelt» er kulturminner. Dette punktet fremhever kommunen. Det erkjennes at tiltaket har umiddelbare nærhet til område med bevaringsverdig kulturmiljø. Kommunen uttaler at de likevel ikke kan se at tiltaket medfører vesentlig negativ grad på nærmiljøets kulturminner. Videre konkluderer kommunen *«Tiltaket utløser ikke noen betydelig miljøbelastning for omgivelsene, og medfører ikke en samlet negativ virkning for nærmiljøet. Tiltaket utløser derfor ikke kravet om reguleringsplan, jf. kommuneplanen § 3.2, jf. pbl. §§ 11-10 nr.1, 12-1»*.

Kommunen vurderer deretter tiltaket i henhold til flere undertemaer som ligner på unntaksvilkårene etter KP. § 3.2.2. «Eiendommens og tiltakets plassering i naturgitte omgivelser» vurderes først. Under denne undertittelen nevnes naturmangfold og naturgitte omgivelser. Disse hensynene er etter kommunen synspunkt ivaretatt. Deretter vurderer kommunen tiltakets utforming, under samme undertittel. Her kommenteres det hvordan tiltaket fremstår i sine bygde omgivelser. Om tiltaket i omgivelsene vurderer kommunen tiltaket dithen at det «binder sammen de ulike områdene» i umiddelbar nærhet i måten det «henvender seg i større grad til bebyggelsen sydover». Etaten vurderer at bygningsvolumene trapper seg opp fra villabebyggelsen i nordøst til kvartalsstrukturen i sydvest. *«På denne måten videreføres kvartalets punktbebyggelse, samtidig som at en relaterer seg til den høyere bebyggelsen på motsatt side»*. Deretter kommenteres tiltaket opp mot flere temaer herunder uteoppholdsarealer, tekniske kvaliteter m.m.

Oppsummering

Vilkårene i kommuneplanbestemmelsen i § 3.2.1 vurderes som ivaretatt. Tiltaket kan etter kommunens vurdering av KP. § 3.2.1 gå rett på byggesak. Tiltaket vurderes videre av kommunen med ulike undertemaer, slik omtalt ovenfor. I vurderingene under undertittelen «Tiltakets utforming» og «Eiendommen og tiltakets plassering i naturgitte omgivelser» avgir kommunen vurderinger som er sammenfallende med unntakskriteriene under «Generelt» jf.

KP. § 3.2.2 jf. pbl. § 11-10 nr. 1. Det kan virke som om kommunen har vurdert at de generelle unntaksvilkårene er oppfylt. Tiltaket er imidlertid ikke direkte vurdert som et unntak fra plankravet i medhold av KP. § 3.2.2 og denne er ikke omtalt.

5.5.3 Fremstår vilkårene etter adgangen i lovens § 11-10 nr. 1 som ivaretatt?

Vilkår 1: Det geografiske området som er aktuelt må være regulert i kommuneplan til arealformål nr. 1. Bebyggelse og anlegg

Pilestredet 77-79 er regulert til hovedformål bebyggelse og anlegg i kommuneplan 2015 – Oslo mot 2030.

Vilkår 2: Det må gjelde mindre utbyggingstiltak. Følgende presiserende tolkning legges til grunn; Tiltaket må ha «karakter av innfylling i bestående struktur». Dette beror på vurderingsmomenter om tiltaket er «innpasset i bestående struktur» og «underordnet bestående bygninger».

Kommunen gir noen vurderinger som kan knyttes til dette vilkåret. Innledningsvis viser kommunens vurdering til at tiltaket er oppdelt i tre bygningsvolumer som trapper seg opp fra villabebyggelse i nordøst til kvartalsstruktur i sydvest. På denne måten mener kommunen at tiltaket *viderefører* kvartalets punktbebyggelse samtidig som det *relaterer* seg til den høyere bebyggelsen etter kommunens bedømmelse. Kommunen fremholder at Pilestredet 79A og B utformes som en *forlengelse* av rekken av byvillaer, og viderefører byvillaenes proporsjoner og forhager med lys og luft mellom bebyggelse. Kommunen kommenterer videre at tiltakets synlighet er et godt grep, og at tiltakets synlighet ikke går utover opplevelsen av Fagerborg kirke, eller er for dominerende i forhold til gateløpet. Det vises videre til at bebyggelsen er trappet ned mot nabobebyggelsen i vest og at Pilestredet 77 «henvender seg» i større grad til bebyggelsen i syd. Kommunen kommenterer også materialbruk på fasader og tiltakets visuelle fremtoning, og omtaler at tiltaket harmonerer med nabobebyggelse.

I vurderingen fremkommer en presentasjon av tiltaket opp mot sine omgivelser. Det er vanskelig å kunne si at formuleringene kan sammenholdes med vilkårene knyttet til «innpasset» og «underordnet». Kommunen bruker likevel ord som «viderefører», «relaterer», «forlenger» og «henvender seg» i beskrivelsen av tiltaket opp mot omgivelsenes referanseramme. Spørsmålet er om disse vurderingene kan sammenholdes med vilkåret «karakter av innfylling». Sett i lys av at kommunen har en skjønnsfrihet i sin vurdering må nok dette vilkåret anses som oppfylt.

Vilkår 3: Det må ha vært gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal

Dette vilkåret henvender seg til kommuneplanen. Unntakskriteriene som hører under kommuneplanen § 3.2.2 under «generelt» er bestemmelsene om utbyggingsvolum og uteareal. Hvorvidt kriteriene som følger av denne er oppfylt, isolert sett, fremgår av delkapittelet over da kommunen har vurdert disse. Likevel er det ikke gitt bestemmelser om transportnett og slik det ble gjort rede for i kapittel 4.2.1 var dette også et vilkår. Dette vilkåret kan dermed ikke anses oppfylt.

Vilkår 4: Forholdet til transportnett må være ivaretatt

Dette vilkåret er ikke eksplisitt omtalt i kommunens vurdering. Standardformuleringen som viser til KP. § 3.2.1 legger til grunn at tiltaket ikke medfører «vesentlig økt miljøbelastning i form av trafikk mv,». Prosjektet innebærer forøvrig etablering av parkeringskjeller og byggesøknaden er for øvrig vedlagt en avkjøringsplan. Kommunen godkjenner avkjørselsplanen i rammetillatelsen.

Vilkår 5: Annet lovverk må være ivaretatt

Naturmangfoldloven og prinsippene i nml. §§ 8-12 er etter kommunens vurdering i rammetillatelse ivaretatt. Det fremgår ingen eksplisitt vurdering fra kommunens side om kommunen har kontrollert lovligheten av tiltaket utover dette.

Egen vurdering om hvorvidt vilkårene fremstår som oppfylt

Det fremstår usikkert om alle vilkårene oppfylles. Vilkår 1 og 2 vurderes, og disse kan regnes som oppfylt. Vilkår 3 kan ikke være oppfylt når det ikke er gitt bestemmelser om transportnett. Vilkår 4 om å vurdere at forholdet til transportnett må være vurdert ivaretatt fremgår ikke. Vilkår 5 om at annet lovverk må være ivaretatt er ikke grunnlagt.

5.5.4 Fylkesmannens uttalelser

Rammetillatelsen for Pilestredet 77-79 ble påklaget og tatt til behandling av Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Klagene bestod av flere klageforhold fra flere hold. I hovedsak anfører klagene at volumet og bygningsmassen er for stor og høy, og at tiltaket ikke i tilstrekkelig grad innpasser seg i det bygde miljøet. Tiltaket vil etter klagernes syn ødelegge det eksisterende skillet mellom Majorstuen og Fagerborg, og vil dominere den verneverdige bebyggelsen i Fagerborgs bevaringsområde, Fagerborg kirke og Stensparken. Én aktør anfører

også i klage at en tinglyst avtale i grunnen er tilsidesatt i behandlingen av saken. Klagene som sikter til at tiltaket ikke innpasser seg i det bygde miljøet retter seg mot et av de sentrale holdepunktene for adgangen til å gå rett på byggesak.

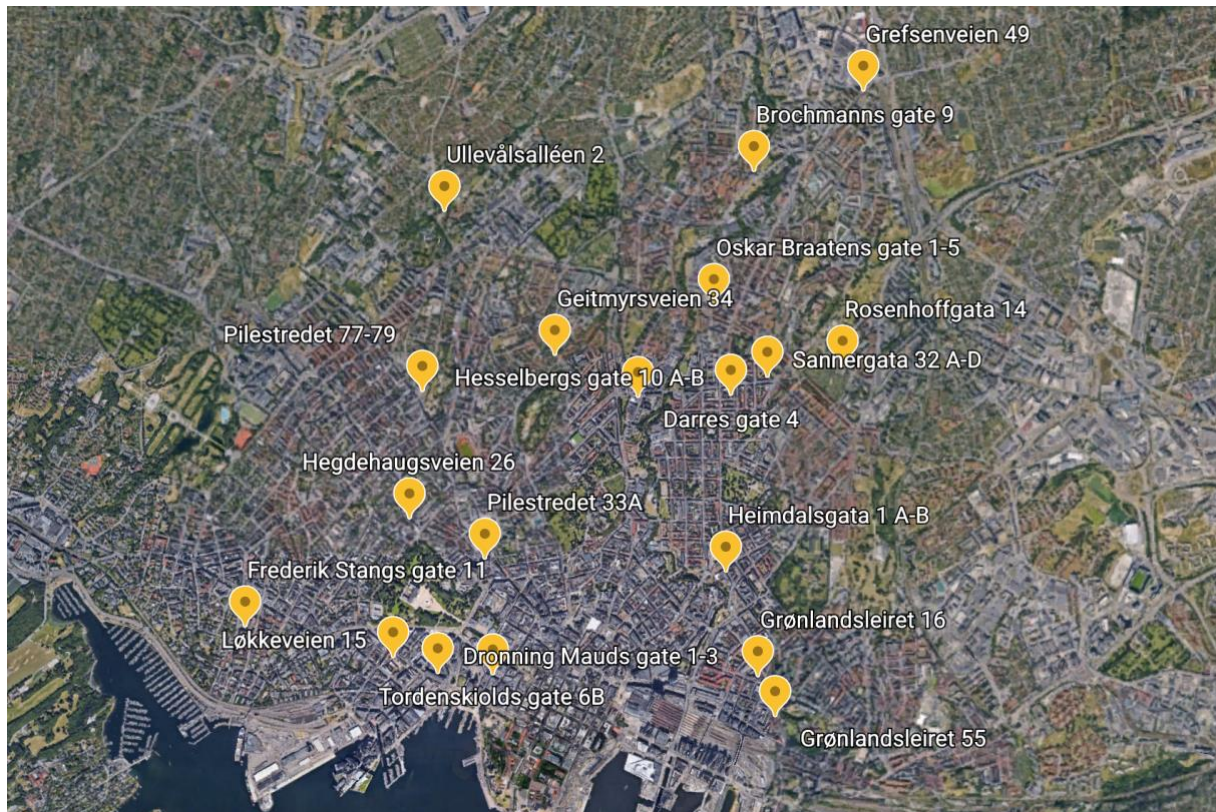
Fylkesmannen legger i vurderingen frem sitt syn på kommuneplanbestemmelsen som åpner for å gå rett på byggesak. Det påpekes i fylkesmannens vurdering at det avgjørende er at de angitte kriterier i kommuneplanen er oppfylt. Fylkesmannen tiltrer kommunens oppfatning om at tiltaket ikke utløser kravet om reguleringsplan, jf. KP. § 3.2, og pbl §§ 11-10 nr. 1 og 12-1. Fylkesmannen henviser til kommunens standardformulering i KP. § 3.2. punkt 1. Videre gjentas kommunens mer utfyllende vurdering angående tematikken kulturminner og miljø, herunder at tiltaket ikke *«innvirker i vesentlig negativ grad»*, *«ikke noen betydelig miljøbelastning»* og *«ikke en samlet negativ virkning for nærmiljøet»*.

I sin vurdering refererer fylkesmannen til lovens reguleringsplikt i § 12-1. Fylkesmannen gjør oppmerksom på reguleringsplikten for «større bygge- og anleggstiltak», og bemerker lovens forarbeider om at det som ligger i begrepet beror på en konkret vurdering ut fra de forhold som gjør seg gjeldende på stedet og i saken. Videre uttaler fylkesmannen med ordlyden: *«Fylkesmannen legger på denne bakgrunn til grunn at kommunen må anses å ha en stor skjønnsfrihet i forhold til spørsmålet om reguleringsplikt etter både lovbestemmelsen og etter kommuneplanen § 3.2»*. Videre kommenterer fylkesmannen kommunens vurdering av plankravet. Fylkesmannen oppgir at kommunen har lagt vekt på at tiltaket innordner seg eksisterende bebyggelse, og ikke medfører en samlet negativ virkning for nærmiljøet. I vurderingen finner fylkesmannen at det *«ikke er grunn til å sette vedtaket til side på bakgrunn av at det inntreffer reguleringsplan etter en vurdering av størrelsen på tiltaket alene.»* I vurderingen videre konstaterer fylkesmannen med at det ikke er fremkommet noe som sier at kommunens vurderinger er feil.

5.6 Vurderingstemaer som behandles i øvrige byggesaker

I denne delen av kapittelet vil utvalgte vurderingstemaer som behandles i byggesakene presenteres. De resterende 16 byggesakene som er studert gir et omfattende materiale, og det vil derfor presenteres noen utdrag fra de byggesakene som er studert som belyser viktige tema og interessante problemstillinger. Det er viktig å fremheve at enhver sak er unik og har ulike

forutsetninger. Kommunen skal i hver sak foreta en konkret og selvstendig skjønnsmessig vurdering av sakens opplysninger, herunder forholdene på stedet og i saken. Leseren henvises til vedlegg II for en mer detaljert/fullstendig gjennomgang av samtlige byggesaker. I vedlegget presenteres byggesakene og deretter gjengis kommunens synspunkter knyttet til adgangen til å gå rett på byggesak. I sakene der fylkesmannen har gitt uttalelser om dette henseende presenteres også dette.



Figur 5: Egen fremstilling

Vurderingstemaene som presenteres i fremstillingen under, belyser noen av de viktige problemstillingene og forhold som har vært behandlet i enkelte byggesakene. Kommunens anvendelse av adgangen til å gå rett på byggesak, er som vi har sett, i Dronning Mauds gate 1-3, Hegdehaugsveien 26 og Pilestredet 77-79 ikke direkte forankret i unntaket kommunen har etablert. Byggesakene er vurdert opp mot KP. § 3.2.1, og videre vurderer kommunen tiltaket opp mot unntakskriteriene under «Generelt» bokstav a til c. Disse vilkårene under «generelt» er kommuneplanens presiserende bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal jf. pbl. § 11-10 nr. 1. I så måte vurderes relevante temaer knyttet til å gå rett på byggesak til tross for at adgangen forankres i KP. § 3.2.1, jf. pbl. § 12-1 og således ikke gis en byggerett i medhold av § 11-10 nr. 1, men i medhold av § 21-4.

Det som er interessant å innhente fra empirien som denne delen presenteres er å finne mer om hvor grensen går for hva som kommunen vurderer at ikke krever plan. Byggesakene vurderes hvorvidt de krever plan etter KP. § 3.2, første ledd som sier at tiltak som ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.). Terskelen for hva som krever plan er avgjørende for hvilke tiltak som i praksis kan omfattes av unntaket. Dersom terskelen for hva som krever plan er høy, vil følgelig dette kunne avskjære unntakssporet i § 11-10 nr. 1 presisert i KP. § 3.2, annet ledd og unntaket kan miste sin betydning. De grensene som trekkes opp av praksis for hva som vurderes at krever plan eller ikke kan tas til inntekt for å nyansere bildet av hvordan det å gå rett på byggesak etterleves i praksis.

Dette gir holdepunkter til å drøfte problemstillingen som søker å finne de rettslige rammene til lovbestemmelsen pbl. § 11-10 nr. 1. Under disse vurderingstemaene vil uttalelser fra det empiriske materialet (se vedlegg II) legges frem. Dette har den hensikt å hente ut, sortere og spisse de prekre funnene for studien av lovbestemmelsen. Vurderingstemaene, med de uttalelsene som foreligger, kaster lys over de mange forhold og nyanser som oppgavens tema favner om. Ved en gjennomgang av det empiriske materialet avdekkes også i større grad hvilke behov for aktsomhet som kreves av denne prosessen. Uttalelsene som trekkes ut gir uttrykk for forvaltningspraksis. Fremstillingen vil være deskriptiv for å beholde en objektiv tilnærming til det empiriske materialet.

5.6.1 Reguleringsplan eller byggesak med dispensasjoner?

Et av temaene som behandles i tre av byggesakene er hvorvidt saken kan behandles som byggesak med dispensasjoner, eller om saken foranlediger en omregulering. Flere av byggesakene har en eksisterende reguleringsplan for området som fremdeles er gjeldende. Det er særlig interessant å se på hvordan kommunen vurderer situasjoner der det eksisterer en eldre reguleringsplan, og om dette betinger en omregulering når tiltaket går ut over rammene i reguleringsplanen. Tema for disse tilfellene har vært om sakene som et alternativ til omregulering kan føres frem som en byggesak med dispensasjoner hjemlet i KP. § 3.2. Slik det går frem av den juridiske gjennomgangen i oppgavens kapittel 4 sier verken lovbestemmelsens ordlyd i pbl. § 11-10 nr. 1, eller lovens merknader til bestemmelsen noe om hvorvidt bestemmelsen er aktuell for de tilfeller der det eksisterer en reguleringsplan.

Darres gate 4

En av byggesakene der nevnte tema har vært aktuelt er Darres gate 4. Denne byggesaken (saksnummer 201713436) gjaldt oppføring av et leilighetsbygg i bydel Grünerløkka. Utbyggingen prosjekterer 35 nye boliger i en bygning på 10 etasjer med næringsareal i bygningens 1. etasje. Prosjektet ble vurdert at det ikke utløste krav om reguleringsplan etter KP. § 3.2, punkt 1, og tiltaket ble gitt rammetillatelse. Plangrunnlaget er kommuneplanen for Oslo fra 2015 – Oslo mot 2030, vedtatt 23.09.2015, der eiendommen er regulert til hovedformål nr. 1 *bebyggelse og anlegg*. Det gjelder også en reguleringsplan for området, reguleringsplan S-4569, vedtatt 23.03.2011.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

I den innledende dialogfasen til tiltaket, ble det avholdt møter for å avklare forhold rundt tiltaket samt plangrunnlaget. Forprosjektet og referatene fra møtevirksomhet med forhåndskonferanse fremgår av innledende og separat sak (saksnummer 201619320). I rammetillatelsen henvises det til de vurderingene som fremgår av denne innledende saken. I vurderingene angående plankravet uttaler Plan- og bygningsetaten med følgende ordlyd: *«det ligger i en detaljregulerings natur at en slik plan i liten grad er mottakelig for prosjekter med andre byplangrep og/eller bygnings-typologier enn det som i utgangspunktet ble lagt til grunn for utarbeidelsen av planen»*.

I den videre vurderingen til kommunen tilføyes det at dokumentasjonen for prosjektet tross alt svarer på anbefalinger gitt i planprosessen og utnytter tomten bedre. Dette til tross for at prosjektet fraviker reguleringsens ytre rammer for hvor mye tomten kan utnyttes. Om dette uttaler kommunen med følgende ordlyd: *«At nybygget har en begrenset utstrekning, og til dels kan defineres som et infillprosjekt, er videre argumenter som taler for at utarbeidelse av en ny reguleringsplan vil ha en begrenset effekt utover å ajourføre plangrunnlaget i tråd ønsket ny situasjon»*. I vurderingen videre bemerker kommunen at relevante spørsmål for denne situasjonen blir *«hvorvidt kommuneplanen åpner for at dispensasjoner kan vurderes fremfor at det nye prosjektet utløser krav om ny reguleringsplan, jf. kommuneplanen § 3.2 i forlengelse av plan- og bygningslovens § 12-1»*. Kommunen vurderer deretter kommuneplanen § 3.2, og konkluderer med å vurdere tiltaket dithen at det *«ikke vil medføre konsekvenser for nærmiljøet med en vesentlighetsgrad som foranlediger vurderinger og medvirkning som kun kan gis en forsvarlig behandling gjennom en planprosess»*.

Ullevålsleén 2

Denne byggesaken, (saksnummer 201601836) gjaldt rehabilitering, påbygg og tilbygg til eksisterende boligkompleks. Tiltakets beliggenhet er i bydel Nordre Aker, i et område bebygget med boligblokker. Omsøkt tiltak innebærer oppføring av tilbygg i form av to blokkbygninger på 5 etasjer, samt påbygg på én etasje i 5 blokker som samlet tilsvarer 35 nye boenheter. Eiendommen er regulert til hovedformål *bebyggelse og anlegg* i kommuneplanen. I tillegg omfattes eiendom av reguleringsplan S-2010, vedtatt 18.03.1975. Tiltakets innledende forhåndskonferanse med forprosjekt ble påbegynt like før kommuneplanen ble vedtatt. Etter vedtakelsen ble prosjektet endret, og utnyttelsesgraden økt. Prosjektet ble vurdert av kommunen at det ikke utløste krav om reguleringsplan etter KP. § 3.2.1. Tiltakets innsendte byggesøknad ble gitt rammetillatelse, men saken synes ikke å føre videre. Byggesakens 3-års frist for å sette i gang tiltaket utløp i saksdokument datert 15.07.2019, jf. pbl. § 21-9.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

Fra byggesakens innledende dialogfase i egen sak, foreligger en vurdering av tiltakets forhold til plankravet opp mot plangrunnlaget (saksnummer 201515082). Tiltakshaver og kommunen hadde på dette tidspunkt allerede avholdt en forhåndskonferanse i (saksnummer 201504358). Underveis i oppstarten ble den nye kommuneplanen for Oslo vedtatt, og den eksisterende reguleringsplanen ble ikke opphevet. Tiltaket ble deretter endret og utnyttelsen av eiendommen økte. I den nye forhåndskonferansen uttaler kommunen følgende: «*Slik tiltaket forelå ved forrige forhåndskonferanse, ref sak 201504358, var det allerede da avhengig av en stor dispensasjon fra tillatt utnyttelsesgrad.*». Videre i referatet kommenteres rettsvirkningene av reguleringsplanen og det drøftes hvorvidt saken kan tas rett på byggesak. Slik plan- og bygningsetaten ser det, er den sentrale problemstillingen «*hvorvidt utviklingsplanene for eiendommen kan behandles som byggesak med dispensasjon eller gjennom en omregulering av eiendommen*».

I vurderingen av om saken kan tas som byggesak drøfter kommunen hvordan kommuneplanen endrer premissene for byggesaken, og vurderer hva kommuneplanen sier om forrang til gjeldende reguleringsplaner. Kommunen kommer frem til at reguleringsplanen er gjeldende for de forhold som fremgår av planen, og at kommuneplan regulerer øvrige forhold. Prosjektet innledende fase presenterte et forprosjekt som kommunen fant at kunne vurderes på forsvarlig måte gjennom byggesak til tross for at utnyttelsen var høyere enn tillatt etter

reguleringsplanen, og prosjektet var avhengig av dispensasjon. Om dette sier de at «*Med utgangspunkt i reguleringsplan S-2010 alene, vurderte etaten imidlertid at et større prosjekt med flere boenheter bare kunne realiseres på bakgrunn av en ny reguleringsplan*». Det endrede prosjektet medførte en ytterligere økning av utnyttelsesgrad som også avhenger av dispensasjon. Kommunen vurderer «*Med henblikk til kommuneplanen blir da spørsmålet hvorvidt nevnte dispensasjon vil medføre vesentlig økt miljøbelastning og/eller negative konsekvenser for nærmiljøet i så måte at kommuneplanens plankrav utløses, jf § 3.2*». Kommunens vurdering beskriver videre hvordan nærområdet til tiltaket fremstår, og hvordan området forholder seg til byens utviklingsstrategi. Det vurderes at prosjektet viderefører eksisterende bebyggelsesstruktur og hustype. Det konkluderes med at tiltakene kan behandles som byggesaker med dispensasjon og: «*at tiltaket ikke foranlediger en ny reguleringsplan for den aktuelle eiendommen før en høyere grad av utnytting er påregnelig*».

Heimdalsgata 1A-B

Tiltaket i denne byggesaken gjaldt et påbygg i bydel Grünerløkka og er omsøkt i to byggesaker. Av vedlegg I presenteres opplysninger fra den seneste saken (saknummer 201703546). Tiltaket fremstår i hovedsak likt, med unntak av at sak to reduserer etasjehøyden. Det omsøkte tiltaket (påbygget) har to nye etasjer tilsvarende den eksisterende bygningens fotavtrykk. Eiendommen er regulert til *bebyggelse og anlegg* i kommuneplanen. Denne eiendommen har også en reguleringsplan, S-4041, vedtatt 11.02.2004. Saken ble først initiert som plansak, (saknummer 201613674) men kommunen fant at tiltaket kunne vurderes som byggesak. Tiltaket ble deretter innsendt som byggesøknad med påbygg i 3. etasjer og avslått med bakgrunn i at dispensasjon fra kommuneplanens høydebestemmelse jf. § 11.1.2 og pbl. §§ 29-2 og 29-4 ikke kunne gis. Dette vedtaket ble påklaget og behandlet av fylkesmannen. Deretter ble tiltaket omsøkt på ny, med to etasjer denne gangen og igjen avslått. Dette vedtaket ble påklaget. Klagevedtak fra Fylkesmannen foreligger ikke.

Fylkesmannens synspunkter:

I fylkesmannens vurdering gis det synspunkter om blant annet hvilken rolle reguleringsplan har, og hvorvidt det er anledning til å gå vekk fra gjeldende reguleringsplan. Det er etter fylkesmannens syn et vesentlig poeng at kommuneplanen ikke har opphevet reguleringsplanen, og at dette taler mot å gi dispensasjon fra gjeldende reguleringsplan.

«Vi viser i den forbindelse til at det var et konkret moment ved vedtakelsen av kommuneplanen at uhensiktsmessige planer i indre by skulle oppheves og erstattes med kommuneplanens skjønnsmessige bestemmelser. Årsaken til dette var at eksisterende planer var utdaterte og hindret hensiktsmessig utnyttelse i indre by. Dette fremgår flere steder i kommuneplanen, herunder også i det ovenfor siterte. Fylkesmannen bemerker at det derfor må kunne tillegges vekt at kommunen har valgt ikke å oppheve denne planen. Det må forutsettes at kommunen har foretatt en reell avveining og kommet til at hele planen bør opprettholdes» ... Dette underbygges videre der det henvises til kommuneplanens vedlegg med reguleringsplaner som oppheves eller delvis oppheves. Fylkesmannen anfører om dette at «Hensikten bak opplistingen har jo nettopp vært å unngå at formålet erstattes med kommuneplanens «brede penn».» Fylkesmannen avslår saken begrunnet i at dispensasjon fra høyde, avstand og visuelle kvaliteter ikke kunne gis.

5.6.2 Noen hensyn i byggesakene som taler for og mot regulering

I svært mange av byggesakene drøftes det forhold og hensyn som taler for og mot regulering. Det vil her gjengis noen ytringer om enkelte avveininger som fremstår som avgjørende i byggesakene for om reguleringsplanplikten slår ut. Disse ytringene gir sentrale argumenter for å tegne opp den vidtfaavnende rettsfæren rundt lovbestemmelsen i pbl. § 11-10 nr. 1 og henholdsvis hvordan plankravet vurderes.

Brochmanns gate 9

I denne saken er et viktig vurderingstema belastningen påført av transport som følge av tiltaket. Saken gjaldt oppføring av et nybygg på 5 etasjer i bydel Sagene (saksnummer 201514523). Bygget er ment for boligformål og det prosjekteres 25 leiligheter med underliggende parkeringsanlegg i bygget. Prosjektet ble vurdert at det ikke utløste krav om reguleringsplan etter KP. § 3.2. punkt 1, og ble gitt rammetillatelse. Eiendommen er regulert til hovedformål *bebyggelse og anlegg* i kommuneplanen.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

I vurderingen av om tiltaket utløser krav om reguleringsplan er forholdet om transport omtalt. Kommunen vurderer belastningen som kjøring til og fra parkeringsanlegg for å betjene de 25 leilighetene medfører. Dette vurderer de dithen at det ikke vil være til urimelig sjenanse for omgivelsene og «vil ikke medføre mer støy enn hva som må påregnes i en by som fortettes».

Fredrik Stangs gate 11

I denne saken vurderer kommunen hensynet til offentligheten. Denne byggesaken gjaldt oppføring av et tilbygg i en bakgård til et eksisterende sykehus på Frogner i Oslo der arealformålet er *bebyggelse og anlegg*. Tiltaket, (saksnummer 201408495) ble omsøkt i forkant av vedtakelsen av kommuneplanen fra 2015. Saken var dermed prosjektert etter et plangrunnlag som ble endret. Kommunen valgte likevel å behandle den først innsendte byggesøknaden grunnet tilleggsdokumentasjon på relevante punkter etter det nye plangrunnlaget. Det gjelder videre en reguleringsplan, S-2032, vedtatt 27.05.1975 på eiendommen. Denne ble delvis opphevet etter kommuneplanen. Saken ble vurdert dithen at tiltaket var i tråd med KP. § 3.2.1 og ble gitt rammetillatelse av kommunen. Denne saken ble påklaget og behandlet hos Fylkesmannen i Oslo og Akershus, som i all hovedsak sluttet seg til kommunens vurderinger.

Fylkesmannens synspunkter:

Fylkesmannen behandlet blant annet om hensynet til offentligheten i dette tilfellet gjorde at tiltaket medførte reguleringsplikt. Her uttaler Fylkesmannen med følgende ordlyd: «*heller ikke hensynet til offentligheten taler for planprosess*». I vurderingen vises det til at tiltaket allerede er behandlet som byggesak og at «*nærmeste berørte har fått komme med sine synspunkter før vedtak, etter vedtak, etter klagevedtak, hos ombudsmannen og endelig etter ombudsmannens foreleggelse av saken*». Det vil etter Fylkesmannens synspunkt fremstå som ufornuftig ressursbruk å kreve plan på bakgrunn av hensynet til offentlighet i denne saken.

Pilestredet 33A

I denne saken trekkes det frem hensyn bak plankravet i vurderingene om hvorvidt tiltaket utløste krav til regulering. Tiltakets beliggenhet og relasjon til de eksisterende omgivelsene var også viktig vurderingstema i saken. Byggesaken har saksnummer 201701396 og tiltaket i saken gjaldt oppføring av næringsbygg i Oslo sentrum. Tiltaket er planlagt som kontorbygg med en høyde på 14 etasjer samt to underetasjer. Det søkes også om et mellombygg som erstatter dagens bygg, på 8 etasjer for å kompensere for den reduserte høyden i hovedbygget. Eiendommen er regulert til *bebyggelse og anlegg* i kommuneplanen. Byggesøknaden ble avslått med bakgrunn i at tiltaket var avhengig av dispensasjon fra plankravet jf. KP. § 3.2, og dispensasjon fra denne bestemmelsen kunne etter kommunens vurdering ikke gis.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

Kommunen har i sin vurdering av tiltaket kommet frem til at tiltaket ikke vil medføre vesentlig økt miljøbelastning for omgivelsene, og heller ikke vesentlige negative virkninger for kulturminneverdier jf. KP. § 3.2, første ledd. Tiltaket vil derimot, etter kommunens synspunkt innebære en utvikling som vil gi vesentlige negative virkninger for nærliggende byrom i relasjon til de bygde og naturgitte omgivelsene i området jf. KP. § 3.2.1.

Dette begrunnes videre i at tiltaket legger eksisterende situasjon til grunn for erstatning av dagens høyhus med et nytt høyhus, og etter kommunen skjønn bør man ved sanering av tomten *«utnytte muligheten til å se denne i en større bymessig sammenheng»*. Kommunen utdyper videre at *«å legge eksisterende situasjon til grunn for et helt nytt tiltak heller ikke nødvendigvis vil være tilrådelig fra et planfaglig standpunkt»*. Videre utdypes det i vurderingen at man i dette tilfellet bør vurdere å utforme nye løsninger som i større grad svarer til utviklingen som har skjedd i området siden sist da bygget ble rehabilitert. Kommunen viser videre til hensyn bak plankravet. Dette hensynet er at tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn krever en forsvarlig prosess med forutgående belysning av tiltakets konsekvenser for byen.

Kommunen utdyper dette videre med følgende uttalelse: *«I en slik forsvarlighet ligger det forhold at tiltaket må underlegges tilstrekkelig bred medvirkning og høring slik at relevante og viktige hensyn ved disponeringen av arealene blir identifisert og vektet mot hverandre»*. I kommunens synspunkter videre i denne saken fremheves reguleringsprosessens egenskaper. Kommunen uttaler at *«Kun ved reguleringsprosess kan tiltakets konsekvenser belyses forsvarlig, og vektes opp mot andre uttrykte behov»*. Dette følger kommunen opp ved å fastslå at å belyse konsekvenser forsvarlig ikke kan oppnås gjennom byggesak alene. I sakens tilhørende forhåndskonferanse bemerker kommunen også dette synspunktet, selv om det på dette tidspunktet i prosessen ikke vurderes med et vedtak. I forhåndskonferansen ble det anmodet om å avholde en planforhåndskonferanse for å avklare tiltaket grundigere i prosessen som følger av planoppstart. Det ble uttalt følgende: *«Riving av eksisterende bygg skaper en ny situasjon som et nybygg må vurderes ut fra, og det er derfor ikke gitt at et nybygg med like høyder og volumer ikke utløser behov for ytterligere avklaring gjennom en planprosess»*.

5.6.3 Kommunens skjønn

Et av momentene som det er viktig å belyse fra praksis er kommunens skjønnshet. Empirien fra byggesakene kan tas til inntekt for å fornemme kommunens skjønnshet, og i hvilken utstrekning vurdering av adgangen til å gå rett på byggesak er overlatt til kommunens vurderinger. Vurderingene og uttalelsene som presenteres i avsnitt nedenfor sier oss noe om kommunens skjønnshet, og gir holdepunkter for diskusjonsdelen i påfølgende kapittel.

Geitmyrsveien 34

I denne byggesaken kommenteres kommunens skjønn. Byggesaken (saksnummer 201810342) gjaldt oppføring av boligbygg. Tiltakets beliggenhet er i bydel St. Hanshaugen i et byvillastrøk, og tiltaket omsøkes som et leilighetsbygg i fem etasjer med parkeringskjeller. Plangrunnlaget er kommuneplan der eiendommen er regulert til hovedformål *bebyggelse og anlegg*. Tidligere reguleringsplan er i sin helhet opphevet. Tiltaket omsøkes i to ulike saker, med bakgrunn i at det først omsøkte tiltakets rammetillatelse ble påklaget og omgjort av overordnet klageorgan (saksnummer 201517025). Deretter ble tiltaket noe redusert og omsøkt i ny sak, som ble gitt rammetillatelse. I rammetillatelsen vurderes det at tiltaket var i tråd med KP. § 3.2.1. Denne rammetillatelsen ble også påklaget til Fylkesmannen men tillatelsen ble opprettholdt i klagebehandlingen. I denne presentasjonen gjengis viktige uttalelser fra den siste klagesaken.

Fylkesmannens synspunkter:

Klagesaken gjaldt at tiltaket ikke var godt nok med tanke på høyde og avstand, relasjon til bebyggelsesstruktur, samt tiltakets visuelle kvaliteter. Ankepunktet om bebyggelsesstruktur gikk nærmere bestemt ut på at klageren anførte at tiltaket ikke var tilpasset området bebyggelsesstruktur, og underordnet området dominerende høyder. Om ankepunktet bebyggelsesstruktur uttaler fylkesmannen at dette anses å være en «*skjønnsmessig vurdering som kommunen er nærmest til å foreta*». Videre legger fylkesmannen til grunn at vurderingen kommunen har foretatt i rammetillatelsen er å anse som forsvarlig.

5.6.4 Hvilket handlingsrom for utforming i form av arkitektonisk frihet gis når plangrunnlaget er kommuneplan?

Et vurderingstema som er av interesse å belyse er den visuelle utformingen til tiltakene, hvordan dette vurderes og hvilken vekt de synes å ha. De uttalelser og vurderingene som er gjort i byggesakene bidrar til å kaste lys over det arkitektoniske handlingsrommet i prosessen ved å gå rett på byggesak, slik prosessen etterleves etter kommuneplanbestemmelsen. Vurderingene om arkitektonisk utforming i tiltakene er i disse tilfellene vurdert under unntakskriteriene som fremgår av KP. § 3.2, under «generelt». Igjen må det bemerkes at vurderingstemaene under «generelt» langt på vei kan sammenholdes med vilkårene etter lovens § 11-10 nr. 1. Det vil vises til uttalelser i to saker der dette temaet har vært belyst.

Geitmyrsveien 34

I denne saken var visuell utforming av tiltaket et tema som ble vurdert i stor grad. Se delkapittel 5.6.3 for kort redegjørelse av saken.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

I tiltakets rammetillatelse vurderer plan- og bygningsetaten utformingen til prosjektet. Vurderingene går under undertittelen «Tiltakets relasjon til bebyggelsesstruktur». Det bemerkes i denne vurderingen at nybygget har et annet volum enn hva som kan sies å være typisk for området. Kommunen følger opp med følgende uttalelse: «*Vi anser derimot ikke dette som negativt, da det skal være rom for å uttrykke nåtidig arkitektur, samtidig som en tilpasser seg omgivelsene*». Dette utdypes med ytterligere vurderinger av tiltakets arkitektoniske tilpasning og visuelle kvaliteter, og det legges til grunn at nybygget i all hovedsak bidrar positivt.

Grønlandsleiret 16

Grønlandsleiret 16, med saksnummer 201704867 gjaldt oppføring av en kombinert forretnings- og boligbygning. Eiendommen har en beliggenhet i bydel Gamle Oslo. Omsøkt tiltak er planlagt å romme 12 boenheter, med utadrettet virksomhet i byggets 1. etasje. Eiendommen er regulert til hovedformål *bebyggelse og anlegg* i kommuneplanen. Tidligere reguleringsplan S-3242 med reguleringen *spesialområde bevaring* på eiendommen er delvis opphevet, men dette underformålet, samt er annet underformål nemlig *fellesareal* blir videreført med bestemmelser. Byggesaken ble gitt rammetillatelse.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

Kommunen legger frem sitt synspunkt om adgangen til å gå rett på byggesak under «Vurdering av plankravet». Først bemerkes det at det i denne saken er «*snakk om et innfillsprosjekt på en ledig tomt i en allerede etablert bystruktur*». Kommunen legger til grunn at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP. § 3.2.1. Deretter vurderes tiltaket og området på flere punkter. Under følgende undertittel «Tiltakets visuelle kvaliteter i seg selv og i relasjon til sine omgivelser» utdyper kommunen sin vurdering av tiltakets tilpassende volum. Det anføres at volumet, sammen med fasadene gir et «*tydelig moderne og kontrasterende uttrykk sammenlignet med nabobebyggelsen*» og «*særpreget og egenart*». Kommunen viser i påfølgende del til at denne særpregede utformingen er tilstrekkelig tilpasset antikvariske verdier.

5.6.5 Anvendelse og forståelse av kommuneplanbestemmelsen § 3.2

Viktig å fremheve fra byggesakene er de faktiske uttalelsene om hvordan kommuneplanbestemmelsen i § 3.2 anvendes og forstås. I sakene Geitmyrsveien 34 og Oskar Braatens gate 1-5 uttaler fylkesmannen seg om forståelsen av de juridiske bestemmelsene i kommuneplanen. Disse uttalelsene er viktige for å finne hvordan lovbestemmelsen i pbl. § 11-10 nr. 1 har vært på saksbehandlingsnivå.

Geitmyrsveien 34

Saken ble omsøkt og påklaget i to omganger, der tiltaket i hovedsak er tilsvarende. I både den første sakens klagebehandling (saksnummer 201517025) og den andre sakens klagebehandling (saksnummer 201810342) kan det vises til viktige uttalelser. Se delkapittel 5.6.3 for kort redegjørelse av saken.

Fylkesmannens synspunkter først omsøkte sak:

Denne saken ble omgjort av fylkesmannen med den begrunnelse at dispensasjon ikke kunne gis for blant annet høyde. Tiltakshaver har begrunnet en høyere bebyggelse i hensynet til fortetting. Fylkesmannen gir uttrykk for at det er grunn til å holde seg tro til kommuneplanens bestemmelser. Fylkesmannen viser til den utrykte intensjonen i kommuneplanen å behandle prosjekter «som er i samsvar med» arealdelen uten reguleringsplanprosesser. «*Dette er sikret gjennom bestemmelser som muliggjør at tiltak kan behandles direkte som byggesak, dersom de oppfyller visse kriterier (§ 3.2)*».

Fylkesmannens synspunkter sist omsøkte sak:

I fylkesmannens klagebehandling av saken knyttes det noen kommentarer til KP. i § 3.2. Fylkesmannen bemerker at kommuneplanen legger opp til en videreutvikling og fortetting. «Gjennom opphevelse av soneplanen og andre eldre uhensiktsmessige planer gjør det nødvendig med bestemmelser om unntak fra plankrav for tomter under en viss størrelse, dersom visse kriterier er oppfylt». Fylkesmannen går i sin vurdering nærmere inn på de gitte kriteriene for å kunne gå rett på byggesak etter kommuneplanen. Det sees til unntakskriteriene som fremgår av § 3.2.2, og disse siteres.

Løkkeveien 15

Denne byggesaken gjaldt oppføring av nytt skolebygg for Ruseløkka skole (saksnummer 201718749). Eiendommen er i bydel Frogner og innebærer et frittliggende bygg på 7 etasjer med underetasje, sokkeletasje og inntrukken toppetasje. Uteoppholdsareal opparbeides i tiltaket. Plangrunnlaget er kommuneplan med regulert formål *bebyggelse og anlegg*. Det gjelder i tillegg tilliggende reguleringsplaner for tomten, men dette er i praksis planer med underformål *tomt for offentlig bygning, og annet uteoppholdsareal*, og andre planer med formål knyttet til vegareal som ikke i stor grad innvirker på tiltaket.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

I denne saken var blant annet prosess knyttet til adgangen til å gå rett på byggesak et tema. Flere berørte parter stilte spørsmål knyttet til den prosessuelle fremgangsmåten i denne saken, og kommunen har i denne forbindelsen uttalt seg om tolkning av adgangen til å gå rett på byggesak etter KP. § 3.2. I tiltakets innledende byggesak (saksnummer 201610719) med forhåndskonferanser og avklaringer gir kommunen en forklaring av hvordan plankravet etter KP. § 3.2 skal tolkes. Kommunen ser det slik at «Kommuneplanens § 3.2 er en presisering av plankravet i plan- og bygningslovens § 12-1». Videre forklares bestemmelsens § 3.2.1 og det tilføyes følgende; «Det er kun i tilfeller hvor tiltaket krever reguleringsplan at det er nødvendig å vurdere om det kan gis unntak fra krav om detaljregulering (reguleringsplan), herav bestemmelsens 2., 3. og 4. ledd (vilkår for unntak)». Det stilles videre spørsmål ved denne tolkningen kommunen forklarte, og på hvilket grunnlag man har kommet frem til denne tolkningen av paragrafen (se saksdokument fra dato 25.10.2017). Av tilsvar vedlegges notat til bystyrets organer titulert «Forslag til endringer i kommuneplanens bestemmelse § 3.2 for å lette lesbarheten». Her legges bestemmelsen frem med følgende forklaring. «Etter forslaget

vil hovedregelen om plankrav til tiltak som har vesentlig virkning komme først i punkt 1, forutsetningene på hva som kan sees på i forhold til unntak kommer i punkt 2, kriteriene for unntak kommer i 2 bokstavene a til f».

Oskar Braatens gate 1-5

I denne saken gir fylkesmannen en viktig uttalelse om plankravet i kommuneplanen. Byggesaken (saksnummer 201615631) gjaldt tiltak for oppføring av boligbygg med prosjektering av 10 boenheter i bydel Sagene. Eiendommen er regulert til *bebyggelse og anlegg* i kommuneplanen. Tidligere reguleringsplan er opphevet i samme kommuneplan. Tiltaket har vært omsøkt i to runder, der etasjehøyden på 4 etasjer, kjelleretasje og loftetasje er likt i begge byggesaker. Første sak (saksnummer 201516731) var et tilsvarende tiltak med boligblokk og 14 boenheter. Dette ble påklaget og behandlet hos fylkesmannen, der saken ble avslått og trukket tilbake. Deretter ble aktuell sak med redusert tiltak opprettet. Kommunen slo fast at det sist omsøkte tiltaket ikke utløste krav om reguleringsplan, og rammetillatelse ble gitt.

Fylkesmannens synspunkter:

Den første byggesaken for tiltaket ble påklaget med bakgrunn i at kommunens vurdering av bebyggelsesstruktur ikke var adekvat, at plassering av bygg kunne gi ulemper og det stiltes også spørsmål ved kommunens vurderinger av størrelsen på uteoppholdsareal og leilighetsfordeling. I fylkesmannens behandling av saken avgir fylkesmannen sitt syn på plankravet i KP. § 3.2. Om kriteriene i denne bestemmelsen uttales det at de er skjønnsmessig formulert, og at vurderingen må gis konkret i behandlingen av den enkelte byggesøknad. Videre ser fylkesmannen kriteriene i § 3.2 slik at *«Terskelen for at plankravet inntreffer synes å være høy, idet tiltaket må ha «vesentlig» innvirkning på en av de overnevnte hensyn. Mange tiltak vil således falle utenfor dette plankravet»*. Fylkesmannen påpeker videre at KP. § 3.2 har likhetstrekk med plankravet i pbl. § 12-1 tredje ledd.

Rosenhoffgata 14

I denne byggesaken uttaler plan- og bygningsetaten seg om kommuneplanbestemmelsen. Denne byggesaken (saksnummer 201617749) gjaldt oppføring av boligbygg i bydel Grünerløkka. Det omsøkte tiltaket omfatter 15 boenheter over 5 etasjer, parkeringskjeller og utearealer, og plasseres inn i en rekke mellom en murgård og et leilighetsbygg. Eiendommen

er regulert til *bebyggelse og anlegg* i kommuneplanen. Tidligere reguleringsplan er i sin helhet opphevet etter samme kommuneplan. Rammetillatelse for tiltak ble gitt 30.05.2017.

I innledende møtevirksomhet før tiltaket ble omsøkt, gav plan- og bygningsetaten en uttalelse av hva det gjelder forståelsen av KP § 3.2 (sak med saksnummer 201600215). I dette referatet stadfester kommunen en foreløpig vurdering der de kommer til at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP § 3.2. Deretter legger de frem at de *kan* komme frem til at hensyn som kommer frem i byggesaken kan tilsi en annen konklusjon. «*Det kan derimot være grunnlag for å gi unntak fra plankravet for tomter under 1500 m², jf. § 3.2.2*» opplyses det om.

5.6.6 Styrket krav til byggesaksbehandlingen?

Et poeng som er trukket frem i to av byggesakene er hva som kreves i prosessen når det er anledning til at tiltak kan føres frem gjennom byggesaksbehandling. Kommunens synspunkter på hvorvidt disse sakene stiller seg annerledes, og hvorvidt kravene til prosessen skjerpes er interessant å trekke frem.

Heimdalsgata 1A-B

I denne saken formidler kommunen at tiltaket kan behandles som byggesak og hva dette innebærer. Se kapittel 5.6.2 for kort redegjørelse av saken.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

I vurderingen av den først innsendte byggesøknaden (saksnummer 201703546) gir kommunen sin vurdering av adgangen til å gå rett på byggesak. Det vises kort til at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP. § 3.2. Videre bemerkes følgende; «*At tiltaket ikke utløser krav om ny reguleringsplan betyr imidlertid kun at etaten har avklart at det ikke har virkninger for omgivelsene som kun kan utredes forsvarlig gjennom en planprosess... Tiltaket kan fremdeles ha ulemper og svakheter som gjør at det ikke kan godkjennes etter en vurdering opp mot gjeldende bestemmelser*».

Hesselbergs gate 10 A-B

Omsøkt tiltak i denne byggesaken (saksnummer 201609619) innebærer oppføring av to leilighetsbygg med 14 boenheter. Bygningene erstatter i sin helhet den eksisterende bebyggelsen på tomten. Tiltaket er i bydel Grünerløkka og eiendommen er regulert til bebyggelse og anlegg i kommuneplanen. Tidligere reguleringsplan som omfattet den aktuelle tomten er opphevet i samme kommuneplan. Byggesaken ble gitt rammetillatelse.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

I et av avklaringsmøtene til byggesakens innledende sak med forhåndskonferanse (saksnummer 201502541) fremgår det en tidlig avklarende vurdering. Der sies det at detaljregulering ikke er nødvendig som følge av kommuneplanen, og som følge av at tidligere reguleringsplan for eiendommen er opphevet. Av mailkorrespondanse i etterkant av avklaringsmøte fremgår det at det stilles likevel krav til prosessen. «*For gjeldende tiltak vurderer vi at plankravet ikke slår inn, og at tiltaket kan behandles som byggesak. Det var et krav om bebyggelsesplan i tidligere regulering (soneplanen). Alle hensyn som var ment å skulle vurderes i en bebyggelsesplan (herunder plassering av bygning og utearealer) vil nå måtte ivaretas i prosjekteringen fram til rammesøknad.*»

5.6.7 Vesentlighetskravet i vurderingen av plankravet

I et stort antall av byggesakene er vesentlighetskravet et utslagsgivende vurderingstema for hvorvidt sakene kan behandles som byggesak. Hvordan dette vesentlighetskravet har utartet seg i sakene er interessant å se på for å finne terskelen for når plankravet inntreffer.

Darres gate 4

I denne saken gir plan- og bygningsetaten uttrykk for at hvorvidt tiltaket medførte «merbelastning», herunder konsekvenser av vesentlighetsgrad. Se delkapittel 5.6.1 for kort redegjørelse av saken.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

I den innledende dialogfasen til tiltaket, ble det avholdt møter for å avklare tiltaket og plangrunnlaget. Dette arbeidet er knyttet til en annen sak med saksnummer 201619320. I rammetillatelsen henvises det til de vurderingene som fremgår av denne saken. I denne saken vurderes prosjektets «*merbelastning for omgivelsene*» under samme overskrift. Kommunen finner at tiltaket ikke vil medføre merbelastning for omgivelsene, i form av trafikk, støy og forurensning, enn hva den gjeldende reguleringsplanen i utgangspunktet har tatt høyde for.

Kommunen finner etter en samlet vurdering at tiltaket ikke vil medføre «konsekvenser for nærmiljøet med en vesentlighetsgrad som foranlediger vurderinger og medvirkning som kun kan gis en forsvarlig behandling gjennom en planprosess».

Fredrik Stangs gate 11

I denne saken ble rammetillatelsen påklaget med bakgrunn i blant annet at tiltaket ville få negative virkninger for utearealet og vesentlig økning i trafikk, støy eller forurensning. I behandlingen av saken ved fylkesmannen vurderes «vesentlighetskravet». Se delkapittel 5.6.2 for kort redegjørelse av byggesaken.

Fylkesmannens synspunkter:

I fylkesmannens vurdering av saken behandles først om tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP. § 3.2.1. Det redegjøres for at hensyn som klagerne har anført er ivaretatt i saken. Fylkesmannen ser det slik at selv om en del av parken vil opptas av det nye tilbygget, så vil ikke dette gi «vesentlig» negativ virkning. «Når det gjelder hensynet til parken, vil bygget oppta en del av dette arealet og derfor få en viss negativ virkning. Fylkesmannen kan imidlertid ikke se at dette får «vesentlig» negativ virkning».

Fylkesmannen behandler videre reguleringsplikten av pbl. § 12-1. Her bemerkes det at forarbeidene, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) krever at «større bygge- og anleggstiltak» etter § 12-1 tredje ledd må bero på en «konkret vurdering ut fra de forhold som gjør seg gjeldende på stedet og i saken». Videre gjengis det at det i de tilfeller der konsekvensene for omgivelsene er omfattende eller usikre kan medføre reguleringsplikt. Fylkesmannen understreker at det sentrale er om virkningene er «vesentlige». I denne vurderingen gjør fylkesmannen det klart at det dreier seg om et relativt stort tiltak. Likevel er det, etter fylkesmannens syn, vanskelig å se at virkningene er omfattende, usikre og samlet sett kan medføre vesentlig virkning.

Geitmyrsveien 34

En sentral uttalelse fra saken er knyttet til tiltakets påvirkning på området kulturverdier, og om dette var vesentlig. Se delkapittel 5.6.2 for kort redegjørelse av byggesaken.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

Av hva det gjelder kulturverdier og kravet til reguleringsplan vurderes dette på følgende måte. Det bemerkes først og fremst at det omsøkte tiltaket *vil* få konsekvenser for kulturverdier, da deler av eiendommen er innenfor område med nasjonale kulturminneinteresser, med villabebyggelse. Etter en vurdering kommer likevel kommunen til at *«konsekvensene ikke er så vesentlige at det bør kreves reguleringsplan»*. Tiltakets påvirkning på omgivelsene er i følge kommunens vurderinger godt belyst i saken.

Løkkeveien 15

I denne byggesaken fremstår vesentlighetskravet som viktig og utslagsgivende. Se delkapittel 5.6.5 for kort redegjørelse av byggesaken.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

I rammetillatelsen avgir kommunen en begrunnelse knyttet til adgangen til å gå rett på byggesak. Innledningsvis anfører kommunen i standardformulering at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP. § 3.2.1. I den videre redegjørelsen begrunner kommunen at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning blant annet fordi nytt tiltak ikke innebærer økning av antall elever. Konsekvenser for sol- og lysforhold vurderes videre som «ikke vesentlige» og kommunen vurderer også at nærmiljøet *«ikke får vesentlige negative virkninger»*. Det vises også til at eiendommen grenser til et område med nasjonale kulturminneinteresser, men at tiltaket *«ikke har vesentlige negative virkninger»* for kulturminnene i dette området.

Pilestredet 33A

I denne saken synes vesentlighetskravet å være utslagsgivende for saken. Byggesaken ble avslått med begrunnelse at dispensasjon fra kommuneplanen § 3.2. *Presisering av plankravet* ikke kunne gis. Se delkapittel 5.6.2 for kort redegjørelse av tiltaket og saken.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

Avslaget på rammesøknaden er begrunnet i at dispensasjon fra KP. § 3.2 ikke kan gis. Kommunen har kommet frem til at tiltaket ikke vil medføre vesentlig økt miljøbelastning for omgivelsene, og heller ikke vesentlige negative virkninger for nasjonale og vesentlige regionale kulturminneverdier. Tiltaket vil derimot, etter etatens synspunkt innebære en utvikling som vil gi vesentlige negative virkninger for nærliggende byrom i relasjon til de

bygde og naturgitte omgivelsene i området. Leseren henvises til delkapittel 5.6.2 som viser til flere punkter i denne saken.

Oskar Braatens gate 1-5

Det må også vises til utdrag fra Oskar Braatens gate 1-5 (saksnummer 201615631) under delkapittel 5.6.5. I denne saken fremheves også vesentlighetskravet, ref. uttalelse «*Terskelen for at plankravet inntreer synes å være høy, idet tiltaket må ha «vesentlig» innvirkning på en av de overnevnte hensyn»*.

5.7 Generelle data fra byggesakene

Alle de 19 byggesakene i dokumentstudiet presenteres i en tabelloversikt med utvalgte data (se vedlegg I). Under følger en forklaring til begrepene som benyttes i oversikten.

Opplysninger som fremgår av sakene er innhentet fra saksdokumentasjon til byggesøknadene. Opplysningene er de som er lagt til grunn ved kommunens vurdering av byggesøknaden. De kategoriene som er valgt har til hensikt å fremstille en oversikt av nøkkelopplysninger som kan gi inntrykk av hvilken type saker som har blitt behandlet etter pbl. § 11-10 nr. 1 og hvordan saksbehandlingen i sakene har gått for seg.

Type tiltak jf. § 20-1

Her følger opplysninger av hvilke tiltak som er omsøkt i søknad om rammetillatelse. Dette fremgår av skjema som vedlegges søknaden der type tiltak er inndelt i kategorier med en henvisning til pbl § 20-1. Om tiltaket i forkant av oppføring innebærer riving vil ikke fremgå av denne inndelingen.

Bygningstypekode

Denne kategorien lister opp hvilken bygningstypekode tiltaket i byggesaken er angitt som i byggesøknaden. Dette fremgår av dokumentet som formelt navngis «Søknad om tillatelse til tiltak». Dette dokumentet er et søknadsskjema tiltenkt rammesøknad eller ett-trinnssøknad og heter Byggblankett 5174. Skjemaet er utformet av direktoratet for byggekvalitet og systematiserer nøkkelopplysninger skjematisk for tiltakshaver. I skjemaet fremgår kategorien bygningstypekode hvilket er en kode knyttet til en beskrivelse av hva bygningen det søkes om skal brukes til. Det fremgår av Direktoratet for byggkvalitets (u.å) skjema i Byggblankett

5174 at ved valg av bygningstype, så velges den med størst andel av arealet innen hovedgruppen. Denne opplysningen er også i skjemaet knyttet til tiltakets planlagt bruk/formål. I tabellen med opplysninger til byggesøknadene står initialverdien som det søkes om i den enkelte byggesak. Dette gir et inntrykk av type tiltak det dreier seg om og er en viktig opplysning for danne et inntrykk av byggesakene.

Næringsgruppekode

Denne kategorien er en kode for næringsgruppen som det fysiske tiltaket tilhører. Her er data hentet ut fra vedlegg til søknad om rammetillatelse til byggesakene og både Byggblankett 5174 og Byggblankett 5175 innehar denne kategoriseringen som tiltakshaver må fylle ut som en del av byggesøknaden. Dette er en overordnet kategorisering som viser til hva tiltaket skal benyttes til, og slik det opplyses i skjemaene på nettsidene til Direktoratet for Byggkvalitet (2020) så kan det vises til flere formål. Dette er inkludert i oversikten med den hensikt å få data om tiltakets formål. Ettersom premisset for byggesakene er at området er regulert til arealformål bebyggelse og anlegg i kommuneplanen, er denne presiseringen som fremgår av næringsgruppekode nyttig.

Plangrunnlag

Denne kategorien viser hvilket plangrunnlag tiltaket bygger på, og som fremgår av avslag eller tillatelse av rammesøknad. Kommuneplanen vil i alle tilfeller vise til *Kommuneplan 2015: Oslo mot 2030 – Smart, trygg og grønn*, vedtatt 23.09.15. Denne kategorien er inkludert ettersom det ved nærmere undersøkelse så ut til at plangrunnlaget varierte i de ulike byggesakene. Data fra byggesakene på dette gir dermed et utgangspunkt til å diskutere byggesakenes forhold til plangrunnlag.

Saksgang

Denne inndelingen i tabellen viser til prosjektet status i byggesaksbehandlingen. Det avgjørende for å kunne diskutere hvordan det har vært tatt stilling til forholdet til plankravet er at saken er omsøkt og planmyndighetene har tatt stilling til byggesøknaden etter pbl. § 21-4. Inndelingen er gitt i egendefinerte kategorier. Ferdigstilt viser til byggesaker som har utstedt en ferdigattest, avslått viser til byggesaker der søknad om rammetillatelse er avslått, utgått viser til byggesaker som har fått rammetillatelse men der fristen til å sette i gang tiltaket har løpt ut jf. § 21-9 og pågående viser til saker som har fått innvilget rammetillatelse og er i en pågående saksbehandlingsprosess.

Saksbehandlingstid

Her viser tabellen til hvor lang tid det har tatt for planmyndighet å behandle søknad om tillatelse jf § 21-7. Tiden er angitt etter antall uker i avrundet tall, fra dato for søknad om rammetillatelse, til dato for kommunens vedtak om tillatelse eller avslag etter § 21-4. Tiden inkluderer eventuell tid for tilleggsopplysninger der det har vært påkrevd.

Forhåndskonferanser

Denne inndelingen viser antall forhåndskonferanser og eventuelle annen møtevirksomhet som er knyttet til tiltaket. Dette inkluderer oppstartsmøter og oppfølgingsmøter som er knyttet til byggesaker med et annet saksnummer men som utgjøre innledende møtevirksomhet i forkant av innsendt byggesøknad.

Merknader

Denne inndelingen viser til om sakene har merknader fra naboer og/eller gjenboere knyttet til sakene. Informasjonen om byggesakenes merknader er innhentet fra tillatelse eller avslag på innsendt byggesøknad. Protester er inkludert i betegnelsen merknader og det bemerkes at begrepene brukes noe om hverandre. Det inkluderes ikke uttalelser i betegnelsen merknader til tross for at uttalelsene ofte oppramsers sammen med merknader i saksbehandlingen.

Klagesak

Denne inndelingen viser til om byggesakene har blitt påklaget til rettslig klageorgan, fylkesmannen. I disse sakene gjelder dette dermed Fylkesmannen i Oslo og Akershus.

Dispensasjoner

Denne inndelingen gir opplysninger om hvilke eventuelle dispensasjoner som kommunen har tatt stilling til i tillatelse eller avslag på rammesøknad og fremgår følgelig av dette dokumentet.

5.7.1 Sammenhenger, tendenser og avvik – tabell i vedlegg I

Ut fra tabellen i vedlegg I kan vi lese av generelle trekk ved saksbehandlingen og tiltakene i byggesakene. I teksten som følger presenteres sentrale tendenser og opplysninger.

Når det gjelder opplysninger knyttet til tiltakene gir inndelingene «type tiltak», «bygningstypekode» og «næringsgruppekode» et inntrykk av *hva slags* byggesaker som er vurdert opp mot kommunens planmessige adgang til å gå rett på byggesak. Type tiltak er den kategorien som gir en teknisk overordnet definisjon. Det type tiltak som forekommer med størst hyppighet er tiltak som etter pbl. § 20-1 er å regne som «nytt bygg». Andre type tiltak som forekommer er påbygg, underbygg, tilbygg, fasadeendring, bruksendring og parkeringsplass.

Av inndelingen «bygningstypekode» fremgår det at tiltakets bruksformål varierer stort i byggesakene. Bygningstypekoder deler inn i mer spesialiserte kategorier, og den store variasjonen kan delvis begrunnes i antall koder. Flertallet av byggesakene innehar bygningstypekoder som er rettet mot boligformål med betegnelsen boligbygg. De typene som gjentar seg oftest, og som samlet utgjør over halvparten av byggesakene er bygningstypekode 143 – *stort frittliggende boligbygg på 5 -> etasjer eller mer*, og bygningstypekode 146 – *stort sammenhengende boligbygg på 5 -> etasjer eller over*. Bygningstype 143 går igjen syv ganger og 146 går igjen fem ganger. Det observeres også én bygningstypekode til som defineres som boligbygg etter opplistingen. Denne heter bygningstypekode 141 – *Stort frittliggende boligbygg på 2 etasjer*. Videre er det flere bygningstypekoder som også gjentas kun én gang, men som ikke har en kode forbundet med bolig. Dette utgjør bygningstypekode 311 – *Kontor- og administrasjonsbygning; rådhus*, 719 – *Annet sykehus*, 322 – *Butikk/forretningsbygning*, 615 – *Kombinert barne- og ungdomsskole* og 511 – *Hotellbygning*. Av disse opplysningene knyttet til tiltakene kan det dermed leses at majoriteten av tiltakene er rettet mot boligformål og hele 12 av de 19 byggesakene har en størrelse på over fem etasjer. Det kan også leses at det er en stor variasjon knyttet til type tiltak som er vurdert til å kunne behandles rett på byggesak.

Tendensene som vises i bygningstypekodene bekreftes ytterligere ved tabellindelingen som viser byggesakenes definerte næringsgruppekode. Denne kategoriseringen er mer overordnet, men slik det står eksplisitt forklart i standardskjema for Byggblankett 5174 (Direktoratet for byggkvalitet, 2020) gis det muligheten til å inkludere flere kategorier for hvert tiltak. Av tabellen fremgår det at et stort flertall av byggesakene er kategorisert innen næringsgruppekoden X Bolig. 13 av 19 byggesaker innebærer dermed byggetiltak som skal benyttes til boligformål, hvorav 10 er listet opp til kun boligformål, og de tre gjenværende er en kombinasjon av X Bolig og N Forretningsmessig tjenesteyting, eller G Varehandel. De

næringsgruppekodene som forekommer kun en gang i tabellen er S – Annen tjenesteyting, K – Finansierings- og forsikringsvirksomhet, Q – Helse og sosialtjenester, P – Undervisning, og I – Overnattings- og servicevirksomhet.

Den neste inndelingen i tabellen er «Plangrunnlag». Her er det opplistet informasjon om hvilket plangrunnlag tiltaket i hver byggesak omfattes av i tillegg til kommuneplanen for Oslo fra 2015. Disse opplysningene gir belegg for å utlede ytterligere problemstillinger i form av hvordan en eksisterende reguleringsplan på eiendommen er forenelig med adgangen til å gå rett på byggesak med grunnlag i kommuneplanens arealdel. Av tabellen går det frem at det foreligger en eksisterende og gjeldende reguleringsplan for åtte byggesaker.

Tabellen gir videre opplysninger om byggesakenes «saksgang» og «saksbehandlingstid». Av inndelingen saksgang er det tydelig at majoriteten av sakene som her omtales er i byggefasen, og har betegnelsen «pågående» i kolonnen. De er på ulike stadier i fasen mellom rammetillatelse/avslag og ferdigstillelse. Kun én byggesak per mai 2020 er ferdigstilt, Brochmanns gate 9. Byggesakene som er avslått utgjør fire saker; Grønlandsleiret 55, Hegdehaugsveien 26, Heimdalsgata 1 A-B, og Pilestredet 33A. Saken Ullevålsalleén 2 er merket som utgått. I denne saken var rammetillatelsen gitt, men fristen for å sette i gang tiltaket hadde utgått jf. pbl. § 21-9, og saken ble avsluttet. De øvrige sakene er alle gitt rammetillatelse, og vil trolig føres videre frem mot utstedelse av ferdigattest ved prosjektets ferdigstillelse. Videre er saksbehandlingstid noe som er undersøkt i sakene. Her har jeg regnet ut fra dato for første innsending av byggesak frem til vedtak. Tallene for tidsbruk i saksbehandlingen hos kommunen fremstår som svært varierende der det laveste oppgitte tallet i antall uker er 5 og det høyeste tallet er 86 (se tabell). Gjennomsnittet gitt i antall uker for byggesakene er 28. Etter plan- og bygningslovens § 21-7 om tidsfrister til å behandle søknader i kommunen skal søknader i utgangspunktet avgjøres innen 12 uker. Byggesakene med høyest saksbehandlingstid har varierende næringsgruppekoder og bygningstypekoder, så dette ser ikke ut til å ha en sammenheng.

Videre oppgir tabellen byggesakenes forhåndskonferanser, merknader og eventuell klagebehandling. Det fremgår at alle byggesakene med unntak av to har hatt en eller flere forhåndskonferanser, eller møtevirksomhet i forkant av innsendt byggesøknad. Sakene der det ikke fremgår av saksdokumentene at det er gjennomført forhåndskonferanse er Tordenskiolds gate 6B og Heimdalsgata 1A-B. I gjennomsnitt er det gjennomført to forhåndskonferanser i

byggesakene. Én sak utpeker seg med et større antall forhåndskonferanser, og med sitt avvik driver den gjennomsnittet høyere opp. Saken Løkkeveien 15 med er registrert med syv forhåndskonferanser, eller møtevirksomhet i forkant av innsendt byggesøknad. Dette kan tyde på at det i denne saken var det mye å avklare. Videre viser tabellen om byggesøknadene har registrert merknader fra naboer/og eller gjenboere. Her fremgår det at kun 3 byggesaker er foruten merknader til tiltaket, og det er dermed et stort flertall av byggesaker med merknader fra naboer. I tabellens neste inndeling oppgis informasjon om hvorvidt byggesakene har vært påklaget, og til klagebehandling. Av de 19 byggesakene har 6 saker vært til klagebehandling ved Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Dette utgjør litt under 1/3 av alle sakene. Etter mitt synspunkt er relativt mange saker påklaget.

Den siste inndelingen viser til eventuelle dispensasjoner i byggesakene som har blitt behandlet i kommunen. Opplysningene fremgår av tillatelse eller avslag på tiltakshavers byggesøknad. Dispensasjonsvurderingen er en vurdering som knyttes til de konkrete forholdene til den enkelte byggesak. Det vil av den grunn kun pekes på noen tendenser fra tabellen som forekommer i flere byggesaker. Det mest fremtredende trekket som bør påpekes er at kun to byggesaker har ingen dispensasjoner; byggesak for Fredrik Stangs gate 11 og Tordenskiolds gate 6B. Øvrige byggesaker har alle én eller flere dispensasjoner. I 12 av byggesakene er det dispensert fra pbl. § 29-4 *Byggverkets plassering, høyde og avstand fra nabogrense*. Disse dispensasjonene gjaldt i alle byggesakene avstandskravet til nabogrense jf. pbl. § 29-4 (2). Videre gjaldt det dispensasjoner for Veglova § 29 i seks byggesaker. I seks byggesaker gjaldt det også dispensasjon fra reguleringsplan. Slik det er vist til i avsnittet ovenfor gjaldt reguleringsplaner som plangrunnlag i ni byggesaker. Dermed kan det fastslås at nesten alle byggesakene med reguleringsplan innehar dispensasjon fra aktuell reguleringsplan. Videre er det registrert at seks byggesaker innehar dispensasjon knyttet til høydebestemmelse i Oslo kommuneplan 2015, § 11.2.1.

5.8 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på hvordan lovbestemmelsen i pbl. § 11-10 nr. 1 anvendes på saksbehandlingsnivå. Det er ikke lett å se linjene i kommunens anvendelse av sin egen planbestemmelse. Kapittelet har presentert tre byggesaker som er studert inngående, viktige vurderingstema fra enkelte av de øvrige byggesakene, samt statistisk materiale av generelle

opplysninger fra samtlige byggesaker. Formålet var å finne hvordan lovbestemmelsen anvendes i praksis på saksbehandlingsnivå. Hovedfokuset har nærmere bestemt vært å finne hvordan kommunen vurderer lovbestemmelsen og kommuneplanbestemmelsen, samt avdekke forhold ved anvendelsen av lovbestemmelsen.

Delkapittelet som tar for seg de tre byggesakene har gitt svar på hvordan vilkårene i loven, og kommuneplanbestemmelsen har vært vurdert på saksbehandlingsnivå. Det er det ikke helt tydelig hva kommunen intenderer i sin håndtering. Om de faktisk *intenderer* å anvende unntakssporet som pbl. § 11-10 nr. 1 oppstiller, eller om de ikke gjør det. I flere av byggesakene, blant annet Dronning Mauds gate 1-3 og i Heimdalsgata 1 A-B var saken først initiert som plansak. Deretter ble det vurdert at tiltakene kunne vurderes som byggesak på bakgrunn av kommuneplanens nye bestemmelse KP. § 3.2. Når det gjelder håndteringen av tiltakene etter planbestemmelsen fremstår det imidlertid som lite sannsynliggjort at vilkårene i pbl. § 11-10 nr. 1 er ivaretatt. Dette fremgår av de tre byggesakene som er presentert i kapittel 5. Det som virker mest sannsynlig er at kommunen legitimerer at tiltakene kan behandles som byggesak i medhold av KP. § 3.2.1, jf. pbl. 12-1, der det heter at tiltak som medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.) krever reguleringsplan. I samtlige byggesaker vurderes denne planbestemmelsen, og med ett unntak kommer det frem av kommunens vurdering at tiltakene ikke krever reguleringsplan i medhold av KP. § 3.2.1. Dette angis i standardformuleringer i byggesakene. De fleste tiltakene synes altså å ikke kreve reguleringsplan.

I rammetillatelsene som er studert så vi at kommunen begrunnet hvorfor tiltakene kan behandles som byggesak. Begrunnelsens omfang er imidlertid noe varierende. I delkapittelet som presenterer Dronning Mauds gate 1-3, Hegdehaugsveien 26 og Pilestredet 77-79 gjengis kommunens begrunnelser. Dette presenteres også i den mer omfattende redegjørelsen av samtlige byggesaker i vedlegg II. Vurderingstemaene som går igjen under begrunnelsene til kommunen viser seg å svare til ordlyden til unntaksvilkårene under KP. § 3.2.2 «generelt». Vilråene under generelt utgjør kommuneplanens presiserende bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal jf. pbl. § 11-10 nr. 1. Ett av unntaksvilkårene er «*Tiltak skal opprettholde områdes gate- og byromstruktur, bebyggelsesstruktur samt dominerende volum og høyder på eksisterende bebyggelse*». Dette er vurderinger som tilnærmet gjennomgående fremgår i kommunens vurderinger av tiltakene, med mer eller mindre tilsvarende ordlyd. Byggesakene vurderes altså opp mot unntakskriteriene i kommuneplanbestemmelsen selv om

sleve unntaksbestemmelsen KP § 3.2.2 ikke vurderes. Kommunens vurderinger synes å være formet etter planbestemmelsen i kommuneplanen. Slik det påpekes i kapittel 4.6 er ikke kommuneplanbestemmelsen formulert slik at alle vilkårene i pbl § 11-10 nr. 1 fremgår av planbestemmelsen. Det tydeliggjøres ikke at forholdet til transportnett skal ivaretas.

Av delkapittelet som tar for seg vurderingstemaer i øvrige byggesaker fant vi en rekke forhold som virker inn på hvorvidt et tiltak kan behandles som byggesak etter kommunens synspunkter. Delkapittelet gav også materiale for å avdekke ulike problemstillinger knyttet til praksis og i rettstilstanden. Også i de øvrige byggesakene legitimerer kommunen adgangen til å gå rett på byggesak i kommuneplanen § 3.2.1. Funnene fra dette kapittelet kan likevel tas til inntekt for å si noe om terskelen for hva som krever plan etter kommuneplanbestemmelsen. Av problemstillingene som ble belyst var hvorvidt eksisterende reguleringsplaner foranlediger omregulering, eller om tiltaket kan behandles som byggesak, og hvorvidt det tillates arkitektonisk utforming i saker rett på byggesak. Andre forhold som ble belyst i kapittelet var hensyn som talte for og mot regulering, kommunens skjønn i prosessen, hva kommunen og fylkeskommunen uttaler om anvendelsen av kommuneplanbestemmelsen i KP. § 3.2 og vesentlighetskravet i bestemmelsen i KP. § 3.2. Et viktig funn fra denne delen er kommunens vurdering av vesentlighetskravet.

De to siste delkapitlene samt vedlegg I presenterte generelle data fra byggesakene. I kapittel 5.8 sammenfattes sentrale tendenser og avvik fra det systematiserte datamaterialet i vedlegg I. De viktigste funnene fra denne delen var at byggesakene synes å variere stort i henhold til kategoriene bygningstypekode og næringsgruppekode. Tabellen viste også at for mange av byggesakene gjaldt eksisterende reguleringsplan for området. En annen tendens var at et stort flertall av byggesakene har hatt forberedende saksbehandling i forhåndskonferanser og møtevirksomhet. Videre fant vi at gjennomsnittlig saksbehandlingstid i byggesakene var 28 uker, og det kan synes som saksbehandlingstiden i byggesakene er lang. Videre fant vi at nesten alle byggesakene var omsøkt med dispensasjoner, og at i hele 12 av byggesakene var det dispensert fra pbl. § 29-4. *Byggverkets plassering, høyde og avstand fra nabogrense.*

Kapittel 6 - Drøftelse av tema

I dette kapitlet vil jeg drøfte adgangen til å gå rett på byggesak. Oppgavens juridiske kartlegging av lovbestemmelsen skal sammenholdes med oppgavens empiriske del. Aktuell teori danner bakgrunnsteppe for diskusjonen. Lovbestemmelsen pbl. § 11-10 nr. 1. favner om mange juridiske og praktiske problemstillinger, og mange spørsmål kan utledes fra tema og være gjenstand for videre forskning. Rammene av lovbestemmelsen drøftes og klarlegges i kapittel 4 ved juridisk metode. Jeg vil forsøke å knytte det empiriske materialet, byggesakene og antydninger om forvaltningspraksis opp mot lovbestemmelsen. Formålet er å drøfte hvordan den faktiske håndteringen svarer til de rettslige rammene av pbl. § 11-10 nr. 1 som gir svar på delproblemstilling B: *hvordan har praksisen fungert sett opp mot loven?*

6.1 Kommunens planbestemmelser og håndtering

Det empiriske materialet viser at lovbestemmelsens ved kommunens planbestemmelse i praksis synes å anvendes mer eller mindre *indirekte*. Dette funnet er i seg selv interessant å drøfte. Kommunen vurderer byggesakene dithen at tiltakene kan behandles som byggesak *uten* at unntaksbestemmelsen i kommuneplanen anvendes. Likevel later altså kommunen til å vurdere unntaksbestemmelsens generelle kriterier, jf. § KP. § 3.2.2 bokstav a til c, jf. § 11-10 nr. 1 i de fleste byggesakene. Disse kriteriene, som blant annet krever at «tiltaket skal opprettholde området bebyggelsesstruktur», fanges altså opp av kommunens vurdering til tross for at kommunen i realiteten ikke hjemler at tiltak kan gå som byggesak i medhold av unntaket. Det er dermed plausibelt å stille spørsmål ved om prosessen som kommuneplanen legger opp til er tilstrekkelig veloverveid. Empirikapitlet fanger opp indikasjoner som kan tilsi at prosessen etter kommuneplanbestemmelsen er noe vanskelig å forstå. Den store variasjonen i typen byggesaker, variasjonen i tiltakenes størrelse, lang saksbehandlingstid og i selve håndteringen kan tyde på at prosessen ikke gir klare nok rammer.

Anvendelsen av lovbestemmelsen synes å rette seg etter planbestemmelsens formulering og ordlyd uten at det sees til selve lovverket. Dette taler for at det må stilles store krav til kommunens utarbeidelse av bestemmelser til arealdelen for å ikke overse rammene i lovverket. Kommuneplanbestemmelsen har en henvisning til pbl. § 11-10 nr. 1. Likevel er det etter mitt synspunkt lite sannsynlig at *lovens* materielle vilkår kontrolleres i vurderingen av

hver enkelt sak. I sakene som er studert er transportnett ikke omtalt av kommunens vedtaksdokument. Når det gjelder planbestemmelsene som etablerer adgangen til å gå rett på byggesak, kan det stilles spørsmål ved om det gjennom de angitte formuleringene sikres at de riktige vurderingene foretas. Vilråene for unntaket i kommuneplanbestemmelsen er ikke utformet slik at samtlige av de kumulative vilråene etter pbl. § 11-10 nr. 1 er inkludert. I kapittel 4.6 fant vi at vilrået om at «forholdet til transportnett skal være ivaretatt», er utelatt i kommunens planbestemmelser. Det blir dermed vanskelig å se om hensynet er ivaretatt i planmyndighetenes behandling av saken fordi vurderingene av sakene i stor grad er bygget opp etter ordlyden i planbestemmelsene. At hensynet til transportnett skal sikres ivaretatt er imidlertid et krav som *må* oppfylles etter pbl. § 11-10 nr. 1. At kommunen skal kunne gi byggetillatelse betinger som nevnt at tiltaket «ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven» jf. pbl. § 21-4.

Reglene om når det kreves reguleringsplan, og om det kan gis unntak fra reguleringsplan ved pbl. § 11-10 nr. 1 er sammensatte, og systemet lovverket legger opp til krever aktsomhet idet man etablerer et unntak i kommuneplanen, som neste rekke skal anvendes av mange. Etter mitt synspunkt kan dette tas til inntekt for at det må stilles krav til kommunen som veilederpart for tiltakshaver. Det bør videre besørjes at det utarbeides planbestemmelser som i større grad legger opp til en systematisk prosess der de riktige vurderingene av vilkår foretas i riktig rekkefølge. Av praksisen har vi sett at vurderingene ikke etterfølger prosesslovgivningen som pbl. § 11-10 nr. 1 i utgangspunktet legger opp til. Et vesentlig vurderingstema som må inngå i alle tilfeller for utbyggingsprosjekter, og som utgjør utgangspunktet for utviklingsprosessen, er om tiltaket omfattes av reguleringsplikten etter pbl. § 12-1. Dette innebærer vurderingstemaene «større bygg- og anleggstiltak» og «vesentlige virkninger for miljø og samfunn» jf. pbl § 12-1 tredje ledd. Det går klart frem av vurderingene til kommunen at byggetiltakene ikke kan få «vesentlige virkninger for miljø og samfunn» gjennom vurderingen av KP. § 3.2.1. Når det i kommuneplanbestemmelsene kun er gitt en presisering av *dette* vilrået gir det inntrykk av at vurderingen «større- bygge og anleggstiltak» uteblir i vurderingen. Byggesakene vurderes dithen at de ikke krever reguleringsplan i kraft av denne bestemmelsen. Vilråene etter pbl. § 12-1 tredje ledd er imidlertid alternative og begge må vurderes. Vurderingen «større bygge og anleggstiltak» er tilsynelatende utelatt.

I saken Geitmyrsveien 34, viste fylkesmannen til kommuneplanens § 3.2. I omtalen av bestemmelsen gjengis vilkårene av KP. § 3.2.2, og det vises videre til unntakskriteriene. Fylkesmannen gjør også rede for bakgrunnen for bestemmelsen slik den lyder i kommuneplanen. Det kan altså tyde på at fylkesmannen så saken slik at den *var* et unntak fra krav om reguleringsplan etter unntaket i KP. § 3.2.2 jf. pbl. § 11-10 nr. 1, og *ikke* at den var et tiltak som ble vurdert til å ikke behøve regulering i medhold av KP. § 3.2.1 jf. pbl. § 12-1. I sakens rammetillatelse og øvrige dokumenter gis det derimot ingen henvisning til KP. § 3.2.2, og saken er ikke behandlet som et unntak fra plankrav. Fylkesmannen ser ut til å forstå saken og planbestemmelsene annerledes hvilket underbygger inntrykket av at det er vanskelig å få grep om prosessen etter kommunens håndtering.

Det empiriske materialet underbygger klarleggingen av rettsregelen i kapittel 4 når det gjelder kommunens skjønn. I den rettslige gjennomgangen så vi at kommunen har en viss grad av skjønn i avveininger når det gjelder pbl. § 11-10 nr. 1, og når det gjelder plankravet i pbl. § 12-1. I klagesaken til Pilestredet 77-79 gav fylkesmannen følgende synspunkt om plankravet: *«kommunen må anses å ha en stor skjønnsfrihet i forhold til spørsmålet om reguleringsplikt etter både lovbestemmelsen og etter kommuneplanen § 3.2»*. Spørsmålet om reguleringsplikt etter pbl. § 12-1 vil være et vurderingsspørsmål. Som vi så i den juridiske gjennomgangen i kapittel 4.2 og av praksisen i delkapittel 5.6.2 er det mange momenter som kan tale for og mot regulering. Det er interessant å påpeke at i byggesaken Pilestredet 33A vurderte kommunen at regulering burde kreves fordi man ved ny utvikling på den aktuelle tomten burde utnytte muligheten til å se tomten i en større bymessig sammenheng.

Kommunen kan altså sies å ha et bredt skjønn i avveiningen av lovens plankrav og i avveiningen av planbestemmelsene. Det kan virke som om kommunen alltid kan finne behov for at det bør reguleres. I den juridiske gjennomgangen i kapittel 4 ble det imidlertid gjort klart at pbl. § 11-10 nr. 1 gir grunnlag for en *byggerett*. Dersom vilkårene i pbl. § 11-10 nr. 1 er oppfylt så vil følgelig tiltakshaver få et rettskrav for å bygge. *Hvor langt* kommunens skjønn strekker seg i vurderingen av vilkårene etter pbl. § 11-10 nr. 1 er dermed svært interessant. Når det gjelder vurdering av plankrav etter pbl. § 12-1 kan vi se at det er mange ulike forhold som kan inngår i denne vurderingen. Kommunen vurderte at et tiltak bør reguleres fordi man burde *«utnytte muligheten til å se denne i en større bymessig sammenheng»*. Dette kan etter mitt synspunkt virke noe mindre forutsigbart. Når det derimot gjelder pbl. § 11-10 nr. 1 så gir loven, med planbestemmelser, på sin side en anvisning på

bestemte vurderinger. Det kan dermed virke som om pbl. § 11-10 nr. 1 kan gi større forutsigbarhet når det gjelder *hva* som skal vurderes gitt at den håndteres på en tydelig måte.

Det kan videre også pekes på hvilke synspunkter som har gjort seg gjeldende når det gjelder byggesakens saksbehandling. I kapittel 5.6.6 vises det til uttalelser som talte for at det kunne ivaretas viktige hensyn også i byggesaksbehandlingen. I Hesselbergs gate 10 A-B ble det uttalt følgende «*Alle hensyn som var ment å skulle vurderes i en bebyggelsesplan (herunder plassering av bygning og utearealer) vil nå måtte ivaretas i prosjekteringen fram til rammesøknad*». Her ble det altså slått fast at det som skulle ha vært vurdert i bebyggelsesplan (reguleringsplan) må inngå i selve byggesaksbehandlingen. Dette synet taler for at byggesaksbehandling *kan* sikre en rekke hensyn selv om de juridiske kravene ikke strekker seg like langt som i reguleringsprosessen. I saken for Pilestredet 33A er derimot synet på hva som det må tas hensyn til i byggesaksbehandling noe annet. Her ble det uttalt følgende: «*Kun ved reguleringsprosess kan tiltakets konsekvenser belyses forsvarlig, og vektet opp mot andre uttrykte behov*». Disse synspunktene er noe motstridende. Slik det etter mitt synspunkt fatter seg er ikke er noe i veien for at man i en byggesaksprosess kan gå et steg lenger for å sikre at hensyn blir ivaretatt. Lovens krav er imidlertid tydelige, og reguleringsprosessens krav gir en rettssikkerhet for at disse hensynene ivaretas, men dette vil være mer enn hva som kreves i en byggesaksprosess.

6.2 Nærmere om anvendelsen av § 11-10 nr. 1 sett opp mot de rettslige rammene

I oppgavens teoridel i kapittel 3 så vi at utgangspunktet som plansystemet legger opp til er at utbyggingstiltak krever utarbeidelse av reguleringsplan før tiltaket søkes oppført i byggesaksbehandling. I kapittel 4 fant vi de rettslige rammene for pbl. § 11-10 nr. 1, og det ble klarlagt at lovbestemmelsen må forstås som et unntak som griper inn i det generelle plankravet i pbl. § 12-1. Når vi ser på hvordan kommunen anvender adgangen til å gå rett på byggesak med henblikk til de generelle systembetragtningene og den juridiske gjennomgangen må det stilles noen kritiske spørsmål om hvorvidt anvendelsen svarer til intensjonene.

Det kommer frem av den rettslige gjennomgangen at kommunen har en skjønnsfrihet i sin myndighetsutøvelse når det gjelder reguleringsplankravet. Den eksakte rekkevidden av

plankravet i seg selv, hvilke tiltak som ordlyden fanger opp etter kommunens skjønnsmessige vurderinger, er ikke lett å fastslå. Heller ikke kan det slås fast hvor langt kommunens skjønn kan strekkes i fortolkning av unntaket fra plankravet. Det som derimot kan drøftes er kommunens praksis opp mot konkrete holdepunkter fra lovens intensjoner om henholdsvis hovedregelen i pbl §§ 12-1 tredje ledd og unntaket av 11-10 nr. 1.

Av den rettslige gjennomgangen ble det konstatert at rettsregelen kunne tolkes dithen at den må regnes å ha selvstendig betydning som et unntak fra plankravet i pbl. § 12-1. Dette i kraft av sin tilblivelse gjennom et omfattende lovgivningsarbeid, og ved at forarbeidene gir konkrete krav for når det er ment at rettsregelen kan anvendes. Forarbeidenes konkrete karakteristika gir gode argumenter for at adgangen både er tilsiktet og innarbeidet da den ble tatt inn i loven av 2008. Det kan altså tolkes slik at «unntakssporet» må forstås slik at det griper inn i tiltak som omfattes av reguleringsplankravet i § 12-1. Disse erkjennelsene om unntaket og hovedregelen utgjør grunnlaget for et syn på at terskelen for hva som krever reguleringsplan må være konsekvent lavere enn hva kommunen tilsynelatende har praktisert. Når vi kan gå ut ifra at lovgiver har ment at unntaket skal gjelde for tiltak som har «karakter av innfylling i bestående struktur» må slike «innfyllingstiltak» i utgangspunktet være *over* den nedre terskelen for hva lovgiver anser som reguleringspliktig.

Dette impliserer videre at tiltak som for eksempel innfill-prosjekter i utgangspunktet må regnes som reguleringspliktige. Vi kan visualisere dette tankesettet, og kommentere tiltakene som kommunen har vurdert at kan behandles rett på byggesak. Opplysninger knyttet til hva slags tiltak det er snakk om i byggesakene er interessante å sammenholde med holdepunktene fra den rettslige gjennomgangen. I vedlegg II presenteres tekniske og generelle opplysninger knyttet til tiltakene. Byggesaken Løkkeveien 15 er opplyst til å svare til bygningstypekode 615 – Kombinert barne- og ungdomsskole og er definert som et «Nytt bygg» etter kategorien «Type tiltak jf. § 20-1». Når tiltaket i tillegg har en tomtestørrelse på 6235 m² og tiltakets bruksareal 9740 m² fremstår tiltaket som et utbyggingsprosjekt av relativ størrelse. Det vil etter mitt synspunkt være å anse som et større tiltak som bør reguleres. Selv om tiltaket ikke er direkte vurdert til et unntak fra reguleringsplikten ble tiltaket vurdert dithen at saken kunne behandles som byggesak uten forutgående reguleringsprosess i medhold av KP. § 3.2.1 jf. pbl. § 12-1. Det bør her bemerkes at denne bestemmelsen ikke nevner vilkåret «større bygge- og anleggstiltak», uten at jeg vil drøfte videre hvorvidt dette har en sammenheng.

Løkkeveien 15 er etter mitt synspunkt et eksempel på hvordan de rettslige skrankene det her er snakk om tøyser. Hvis vi går tilbake til slutningen om at tiltaket først må omfattes av hovedregelen før det kan vurderes etter unntaksbestemmelsen, blir det tydelig at praksisen undergraver unntakets selvstendige betydning. Hvis tiltak som Løkkeveien 15 vurderes dithen at slike *ikke* krever reguleringsplan vil det være vanskelig å se at tiltakene som da vurderes at krever reguleringsplan kan ha mulighet for å oppfylle vilkårene for unntaket i KP § 3.2.2 jf. pbl. § 11-10 nr. 1. For å sette drøftelsen på spissen kan vi se for oss at et tiltak som er enda litt større enn Løkkeveien 15 krever reguleringsplan. Hvis dette litt større tiltaket skal vurderes om det likevel kan unntas reguleringsplankravet må det undersøkes om det oppfyller kommuneplanbestemmelsene og lovens vilkår. KP. § 3.2.2 angir at kommunen kan gi unntak «for tomteareal under 1500 m²». Løkkeveiens tomteareal er oppgitt til å være 6235 m². Allerede på det punktet ville ikke unntaket kunne oppfylle vilkårene. Dette gjør at unntaket i realiteten mister sin betydning. Dette underbygges i saken for Oskar Braatens gate 1-5 der fylkesmannen uttalte følgende «*Terskelen for at plankravet inntreer synes å være høy, idet tiltaket må ha «vesentlig» innvirkning på en av de overnevnte hensyn. Mange tiltak vil således falle utenfor dette plankravet*». Uttalelsen peker videre på «vesentlig» som en grunn.

Vesentlighetskravet utpeker seg som særlig avgjørende for om kommunen mener at tiltaket kan behandles som byggesak. Som vi så i kapittel 5.6.7 er det flere byggesaker der vesentlighetskravet har vært fremhevet. Av kapittel 4.6 om kommuneplanbestemmelsen bemerkes det at det også må gjelde vesentlige *negative* virkninger ifølge KP § 3.2.1 for at reguleringsplan kreves. I saken for tiltaket i Fredrik Stangs gate 11 kommenterte fylkesmannen at tiltaket ville få en «viss negativ virkning» for parken der tiltaket skulle føres opp. Konklusjonen lød «*Fylkesmannen kan imidlertid ikke se at dette får «vesentlig» negativ virkning*». I saken for Pilestredet 33A later det til at vesentlighetskravet også her fikk avgjørende betydning for at tiltaket *ikke* kunne oppføres. I begrunnelsen meddelte kommunen at tiltaket *kunne* få vesentlige negative virkninger for nærmiljøet. Dette gjaldt imidlertid kun en sak, og i de fleste sakene kunne ikke tiltakene få vesentlige negative virkninger etter kommunens vurdering. Etter mitt synspunkt kan KP. § 3.2.1 med formuleringen vesentlige *negative* virkninger imidlertid synes å legitimere en mer liberal tolkning av pbl. § 12-1, og videre vanskeliggjøre at unntaket etter pbl. § 11-10 nr. 1 kan få betydning.

Etter mitt synspunkt kan vi lese av det empiriske materialet i denne oppgaven at kommunen syn på tiltak er kontekstuellet betinget. I den juridiske gjennomgangen av pbl. § 11-10 nr. 1 går

det klart frem at de eksisterende omgivelsene må utgjøre en *klar* referanseramme for det tiltaket som skal oppføres. Videre fant vi av det empiriske materialet at det forsvars hvordan tiltakene forholder seg til omgivelsene. I byggesakene brukes i stor grad beskrivelser som for eksempel «er tilpasset omgivelsene» og «relaterer seg til bebyggelsesstrukturen». I byggesaken for Pilestredet 77-79 beskrev kommunen tiltakets utforming slik at det «*viderefører kvartalets punktbebyggelse, samtidig som at en relaterer seg til den høyere bebyggelsen på motsatt side*». Det gjelder som vilkår for å gå rett på byggesak etter pbl. § 11-10 nr. 1 at omgivelsene må danne en form for referanseramme som er førende for det nye tiltaket. Det som kan bemerkes er dermed at tiltak kan ha et stort volum eller ha mange etasjer og fremdeles være innenfor rammene av pbl. § 11-10 nr. 1, og hva som utgjør et «mindre utbyggingstiltak» er dermed relativt til hvor tiltaket oppføres. Kommunen forsvarer i sin anvendelse hvordan tiltakene i byggesakene er tilpasset omgivelsene.

Forarbeidene klarlegger betingelsene for at tiltak kan behandles rett på byggesak, og det kan i all hovedsak tolkes slik at pbl. § 11-10 nr. 1 er ment for type «innfill-prosjekter». Av tabellen i vedlegg I finner vi at åtte tiltak er definert etter bygningstypekode for «stort frittliggende boligbygg». Byggesaken Pilestredet 77-79 har bygningstypekode 143 – *stort frittliggende boligbygg på 5 -> etasjer* og består av tre separate boligbygg. Kommunen har forøvrig hjemlet adgangen til å kunne behandle sakene som byggesaker gjennom KP. § 3.2.1 jf. pbl. § 12-1. Det er likevel interessant å se sakene opp adgangen til å gå rett på byggesak etter pbl. § 11-10 nr. 1, og stille spørsmål ved hvorvidt denne type saker er forenelige med lovens intensjoner som sikter seg mot type innfill-prosjekter. Det vil etter mitt syn være vanskelig å se at denne saken kan svare til forarbeidenes konkrete skranker.

Av det empiriske materialet kan vi videre se at det er en utstrakt bruk av dispensasjoner i byggesakene. Når tiltakene behandles rett på byggesak innebærer dette i utgangspunktet at kommuneplanens arealdel er plangrunnlaget som det må sees hen til. I den rettslige argumentasjonen i kapittel 4 fant vi, at for å kunne gå rett på byggesak etter pbl. § 11-10 nr. 1, måtte det gjelde bestemte fysiske premisser til grunn for tiltaket. Bebyggelsen måtte blant annet underordne seg bestående bygninger når det gjaldt bygningshøyde, volum, grad av utnyttning mv (Ot.prp nr. 32 (2007-2008) s. 223). Til tross for at byggesakene primært ble vurdert at de kunne behandles som byggesaker i KP. § 3.2.1 er det likevel interessant å kommentere bruken av dispensasjoner som omhandler tiltakets fysiske rammer. Svært mange byggesaker er gitt dispensasjon fra for eksempel høydekrav. Det kan stilles spørsmål ved om

en utstrakt bruk av dispensasjoner basert på disse forholdene når byggesaken ikke er behandlet i forutgående reguleringsprosess.

Det empiriske materialet har også vist at flere av byggesakene har hatt gjeldende reguleringsplaner, og dette vil følgelig kommenteres opp mot den rettslige adgangen. Kartleggingen av rettsregelens rammer i kapittel 4 viser at loven er taus om forholdet til eksisterende reguleringsplaner. Det kan nok bestrides at lovens adgang til å gå rett på byggesak er tiltenkt situasjoner der det allerede gjelder en reguleringsplan for å hjemle en eventuell omregulering. Praksisen og kommuneplanbestemmelsene synes imidlertid å vise at der det gjelder eksisterende reguleringsplaner kan adgangen til å rett på byggesak legitimere at en eventuell omregulering kreves. I KP. § 3.2 under unntakskriteriene bokstav a heter det at vilkårene gjelder «dersom annet ikke fremgår av godkjent reguleringsplan». Det som vi kan slå fast er at der det gjelder en reguleringsplan og denne ikke er opphevet, må denne følges. Dette temaet kan være interessant for videre studier.

Av det empiriske materialet har vi også sett at det er en stor variasjon i typen byggesaker som kommunen vurderer at kan behandles rett på byggesak. Selv om et stort flertall av byggesakene har oppgitt bygningstype til å være rettet mot bolig fant vi flere ulike bygningstypekoder. Av tendensene som er oppsummert i oppgavens empiriske del fant vi for eksempel bygningstypekode 311 – *Kontor- og administrerende bygning; rådhus*, 719 – *Annet sykehus*, og 615 – *Kombinert barne- og ungdomsskole*. Av empiridelen fant vi også at adgangen til å gå rett på byggesak ved kommuneplanbestemmelsen også benyttes for flere tiltakstyper. Majoriteten av byggesakene gjaldt nytt bygg, men også tilbygg og påbygg har tilsynelatende vært aktuelle å vurdere etter KP. § 3.2. Disse funnene er interessante fordi de vitner om at det å gå rett på byggesak kan være en fleksibel ordning for også å gjelde ombygging og påbygging, og at det ikke settes begrensninger for byggenes funksjoner. Av den rettslige gjennomgangen i kapittel 4 fant vi ingen holdepunkter som kunne si noe om dette. Det stilles i hovedsak krav til fysiske rammer, og vurderingstemaer som må fremgå. Et interessant spørsmål er om kommunen *kan* velge å innskrenke hvilke funksjoner som adgangen kan omfattes av. Det ville vært interessant å gå lenger i å undersøke de materielle vilkårene i pbl. § 11-10 nr. 1 og kommunens «kan-skjønn» i videre studier.

Et forhold som har blitt behandlet i byggesakene er utformingen av det nye tiltaket i relasjon til sine omgivelser. Spørsmålet om hvilken frihet som gis av hensyn til det estetiske i slike

saker er et interessant spørsmål å behandle. Dette sier noe om handlingsrommet som utbygger får. Når forarbeidene oppstiller rammer for at det nye tiltakets bygningskropp må stå til omgivelsene på en rekke punkter kan det stilles spørsmål ved om dette også gjelder at også fasadekledningen må underordne seg omgivelsene. Kapittel 5.6.4 viste til uttalelser om dette henseende. De viste at byggesaker som behandles rett på byggesak med utgangspunkt i kommuneplanens arealdel ikke nødvendigvis er begrenset av hva det gjelder arkitektonisk frihet. I saken for Geitmyrsveien 34 som gjaldt oppføring av et boligbygg som hadde annerledes utforming enn omgivelsene uttalte plan- og bygningsetaten følgende: «*det skal være rom for å uttrykke nåtidig arkitektur, samtidig som en tilpasser seg omgivelsene*». I enkelte saker, deriblant Grønlandsleiret 55 (se vedlegg II) har også materialbruk vært omtalt. Der materialbruken i det nye tiltaket har svart til den omkringliggende bebyggelsen har dette vært regnet som positivt. Det skal ikke her trekkes videre slutninger om hvor langt den arkitektoniske friheten strekker seg. Vi har nå sett på noen holdepunkter fra byggesaker som er behandlet rett på byggesak, og dette vil være et spennende utgangspunkt for videre studier om det finnes eventuelle arkitektoniske begrensninger etter rettsregelen i pbl. § 11-10 nr. 1.

6.3 Konsekvensene for byutviklingen og eiendomsutviklingsprosesser

Avslutningsvis vil jeg identifisere og stille noen viktige spørsmål til praktisering av pbl. § 11-10 nr. 1 som kan utledes fra oppgaven. I oppgavens teoridel går det klart frem at forutsigbarhet er et viktig hensyn for en hensiktsmessig utvikling i alle ledd, og dette er også noe av bakgrunnen for loven av 2008 og rettsregelen i pbl. § 11-10 nr. 1. Forutsigbarhet må erkjennes som viktig for utbygger i rollen som en eiendomsutviklingsaktør som skal tilføre investeringer i eiendom, og for tiltakshaver i en byggesaksprosess. Fra utviklers perspektiv er det ønskelig å styre unna risiko, eller sagt på en annen måte, usikkerhet. Utvikler velger på sin side bevisste strategier for å gå risiko i møte på egne premisser. Et siktemål i kommuneplanen for Oslo var å behandle prosjekter direkte på grunnlag av arealdelen grunnet Oslos størrelse, fysiske egenskaper og omfang av byggeaktivitet. Kommuneplanen fastlegger at dette gir en mer forutsigbar og forenklet saksbehandling der man unngår utstrakt bruk av dispensasjoner (Oslo kommune, 2015 s. 16). I oppgavens empiriske del har vi imidlertid sett noen trekk som gjør at vi kan stille spørsmål ved hvorvidt prosessen har vært forutsigbar.

Plansystemet skal sikre at private interesser utfolder seg innenfor rammer trukket opp av folkevalgte organer, slik at overordnede hensyn og allmenne interesser kan ivaretas» (NOU 2001: 7, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008):71)

Empirien gjør at vi også kan knytte noen kommentarer til forutsigbarhet i de faktiske prosessene. Vi har sett at saksbehandlingstiden i byggesakene som er studert i gjennomsnitt er lang, at et relativt stort antall byggesaker har blitt påklaget, og at nesten samtlige har merknader. Dette kan tyde på at prosessene ikke er forutsigbare, og i tråd med ønsket fremgang fra utbyggerens side. Videre så vi også at med unntak av én byggesak, har alle tiltakene blitt drøftet i forhåndskonferanser og eventuelt ytterligere møtevirksomhet, hvilket ikke er et pålagt krav etter loven jf. pbl. § 21-1. Det kan altså virke som om møtevirksomhet er en nødvendighet i slike saker. I saken for Dronning Mauds gate 1-3 fant vi at møtevirksomheten før byggesøknaden ble sendt hadde ledet til enighet om hvordan tiltaket tok hensyn til bevaringsverdiene. Etter mitt synspunkt kan det med dette, stilles spørsmål ved om det *bør* stilles regulative krav til møtevirksomhet og veiledning i denne type byggesaker for å skape forutsigbarhet. Det kan også vises til uttalelsen fra saken for Hesselbergs gate 10 A-B: «*Alle hensyn som var ment å skulle vurderes i en bebyggelsesplan (herunder plassering av bygning og utearealer) vil nå måtte ivaretas i prosjekteringen fram til rammesøknad.*» Dette ville være et interessant utgangspunkt for videre studier.

Å behandle tiltak rett på byggesaker kan også få andre effekter som man må være oppmerksom på. I oppgavens teoridel belyses forskjellene mellom reguleringsprosess og byggesaksprosess. Vi fant at mulighetene til medvirkning ikke er like sterke i byggesaksprosessen. Det er likevel anledning til å klage i byggesaksprosessen, og med dette tatt i betraktning vil man kunne stille spørsmål til det faktum at mange byggesaker påklages. Videre ble det pekt på at det ofte utarbeides utbyggingsavtaler i reguleringsprosess. Gitt at terskelen for hva som krever reguleringsplan er høy vil dette kunne få utilsiktede konsekvenser for utbyggingsavtalenes formål som er å lage avtaler for bidrag til nødvendig infrastruktur i et utbyggingsområde. Utbyggere som kan få utbyggingsprosjektet behandlet som byggesak vil følgelig slippe å bære slike kostnader. Dette vil kunne føre til en skjevfordeling i kostnadene som de gjenværende prosjektene som reguleres må bære. Dersom terskelen for hva som krever reguleringsplan er høy, og et stort antall tiltak følgelig behandles som byggesaker, vil dette også kunne medføre at infrastrukturtiltak som ville kunne løfte byutviklingen ikke gjennomføres.

Kapittel 7 – Konklusjon

I de øvrige kapitlene er de rettslige rammene av rettsregelen pbl. § 11-10 nr. 1 kartlagt og bestemmelsen er undersøkt ved å se på de faktiske prosessene. Hovedfunnene vil i det følgende oppsummeres.

Av den rettslige gjennomgangen ble det klarlagt hvordan rettsregelen kan tolkes på den måten at den er et unntak som griper inn i plankravet av pbl. § 12-1. Lovens ordlyd og forarbeider gav konkrete anvisninger på hva som kreves for at et tiltak kan unntas og følgelig behandles rett på byggesak. Det gikk frem at rettsregelen i utgangspunktet er rettet mot tiltak som er av typen «innfill-prosjekter» i en bestående struktur med en klar fysiske referanseramme.

Når det gjaldt anvendelsen av rettsregelen må kommunen i første omgang etablere adgangen etter pbl. § 11-10 nr. 1 med presiserende kommuneplanbestemmelser, «unntaksvilkår». Vi så i oppgaven at formuleringene kan ha hatt påvirkningskraft for den prosessuelle forståelsen. Det empiriske materialet i oppgaven har avdekket at Oslo kommune, ved plan- og bygningsetaten vurderer at byggesakene kan behandles som byggesaker i medhold av sin planbestemmelse i § 3.2.1 som i realiteten presiserer plankravet i pbl. § 12-1. Denne planbestemmelsen presiserer imidlertid kun plankravets vilkår knyttet til vesentlige virkninger, og vurderingen om tiltaket kan anses som et «større bygge- og anleggstiltak» faller ut av kommunens vurdering. Et viktig funn er at det likevel synes som om kommunen vurderer tiltakene opp mot unntaksvilkårene.

Opgaven har vist at kommunen ikke anvender pbl. § 11-10 nr. 1 direkte, eller etter regulative prosedyrer i loven. Funnene tyder på at kommunen ikke setter klare nok rammer i planbestemmelsene, og at den også legger opp til en utilsiktet regelanvendelse. Tiltakene kommunen vurderer at kan gå rett på byggesak ligger heller ikke tett opp til de konkrete kravene til hvilke tiltak som er tiltenkt å kunne behandles i byggesak rett fra overordnet plan uten reguleringsprosess. Kommunens anvendelse synes å legge avgjørende vekt på om tiltakene kan få vesentlige virkninger etter planbestemmelsen i KP. § 3.2.1, og i nesten samtlige tiltak som er undersøkt ble det vurdert at reguleringsplan ikke var nødvendig. Funnene indikerer en tilsynelatende høy terskel for hva som krever reguleringsplan, og at kommunen primært kun vurderer om tiltaket får vesentlige virkninger. Dette tydet videre på at prosessen etter pbl. § 11-10 nr. 1 mister sin praktiske betydning. Rettsregelen er tolket slik at

den er ment for tiltak som i utgangspunktet krever plan, men som oppfyller kravene for unntak. Slik kommunen anvender rettsregelen vil følgelig ikke tiltak som unntaket er ment for bli vurdert etter planbestemmelsen som hjemler unntak etter pbl. § 11-10 nr. 1, fordi kommunen i første omgang legitimerer at tiltak ikke behøver plan i medhold av planbestemmelsen som presiserer *plankravet*.

Oppgaven har videre pekt på mange viktige forhold og problemstillinger ved rettsregelen. Rettsbildet og praksisen er kompleks. Det kan identifiseres og konkluderes med et behov for å gi tydeligere rammer som legger opp til riktige vurderinger av vilkår etter riktig rekkefølge i kommuneplanbestemmelsene. I lys av de prosessuelle kravene som ikke obligatorisk inngår i en byggesaksprosess, men som kreves i en reguleringsprosess, som for eksempel medvirkning, kan det være hensiktsmessig å stille større krav til kommuners håndtering og bevissthet. En tydelig forutsigbar prosess i tråd med lovens system vil i større grad kunne gi den effektiviteten og forenklingen i utbyggingsprosesser som plan- og bygningsloven av 2008 har intensjoner om.

7.1 Avsluttende refleksjoner og forslag til videre studier

Rettsregelen i pbl. § 11-10 nr. 1 er, etter hva jeg har funnet, svært beskjedent omtalt i faglig teori. Det er utvilsomt mye utforsket om dette tema, og jeg har underveis i oppgaven pekt ut noen interessante sider ved lovbestemmelsen som kan gi utgangspunkt for videre studier.

Det er gjennomgående utledet ytterligere problemstillinger av bestemmelsen i pbl. § 11-10 nr. 1, og det er klart at rettsregelen ikke er fullstendig kartlagt verken i rettslig eller praktisk henseende. Et fremtredende hensyn for om prosessen skal fungere er forutsigbarhet. Det ville være interessant å undersøke hvordan hensynet til forutsigbarhet kan ivaretas i prosessen. Det er ikke bare utviklere som forventer forutsigbarhet. Også naboer og det sivile samfunn ønsker dette. Videre ville privatrettslige avtaler, og hvordan slike avtaler blir behandlet i denne prosessen være interessant å undersøke. I byggesaker tas det i utgangspunktet ikke stilling til eiendomsrettslige avtaler som følger med eiendommen. Rettssikkerheten til slike avtaler, hvorvidt de kan tas hensyn til når tiltak av større omfang skal oppføres kan være et tema for videre studier. Videre ville det også vært interessant å se om kommunedelplaner av større detaljering kunne være et bedre redskap for å benytte pbl. § 11-10 nr. 1. Selv om dette

er kommunens ansvar, så finnes det eksempler på samarbeid mellom kommune og tiltakshaver på dette plannivået (Røsnes og Kristoffersen, 2014, s. 128).

Planverktøyet pbl. § 11-10 nr. 1 vil kunne svare på viktige samfunnsbehov dersom man kan skaffe kunnskap om bestemmelsen og tydeliggjøre prosessen. Dette er særlig aktuelt i en tid med et behov for effektive utbyggingsprosesser og et siktemål om kompakte byområder. Bestemmelsen legger opp til en kortere trinnvis prosess i forkant av utbyggingen som kan medføre tids- og kostnadsbesparelser i utviklingen av fast eiendom i områder med eksisterende struktur. Lovbestemmelsen er i teorien egnet for å kunne tilrettelegge for den utviklingen som det gis føringer om. Å fylle inn i eksisterende bystrukturer er hensiktsmessig for den arealeffektive byen. Det vil også være gunstig for utbyggerinteressen om slike utviklingsprosjekter kunne spare tid- og kostnader for å gjøre denne typen utvikling mer attraktivt. Det som er viktig er å fremskaffe nok kunnskap om bestemmelsen for at den kan etterleves på en hensiktsmessig og forutsigbar måte i praksis. Prosessens forutsigbarhet knyttet til handlingsrommet for utvikling er på en annen side et viktig behov for utbyggerensiden. Denne tematikken må anerkjennes for å kunne snakke om en prosess som er velfungerende i alle ledd. Oslo kommune har inkorporert bestemmelsen etter pbl. § 11-10 nr. 1 for første gang i kommuneplanen fra 2015. I den nye kommuneplanens samfunnsdel, vedtatt 30.01.19 står det at denne ordningen skal evalueres (Oslo kommune, 2019, s. 72). Det kan tenkes at kommuneplanens etablering av adgangen til å gå rett på byggesak i første omgang fikk noe utilsiktede virkninger til tross for at intensjonene har vært forutsigbarhet og forenkling.

Kilder

Lover og forskrifter

Byggesaksforskriften (2010) Forskrift 26. mars 2010 nr. 488. *Forskrift om byggesak (SAK10)*

Byggteknisk forskrift (2017). Forskrift 19. juni 2017 nr. 840. *Forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK17)*.

Forskrift om behandling av private reguleringsforslag (2017) *Forskrift 8. desember 2017 nr. 1950 om behandling av private forslag til detaljregulering etter plan- og bygningsloven*

Forskrift om konsekvensutredninger (2017) *Forskrift 21. juni 2017 nr. 854 om konsekvensutredninger (KUF)*

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven).

Lov om forvaltning av naturens mangfold av 19. juni 2009 nr. 100 (naturmangfoldloven)

Lov om kulturminner av 9. juni 1978 nr. 50 (kulturminneloven)

Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 nr. 71 (plan- og bygningsloven).

Lov om vegar av 21. juni 1963 nr. 23 (veglova).

Lov om vern mot forurensninger og om avfall av 13. mars 1981 nr. 6 (forurensningsloven)

Litteratur

Blandhol, S., Tøssebro, H.N., Skotheim, Ø., (2015) Innføring i juridisk metode. *Jussens venner*, 50 (06), s. 310-345.

Direktoratet for byggkvalitet (2020) Byggesaksblanketter. Tilgjengelig fra: <https://dibk.no/saksbehandling/byggsok/Byggesaksblanketter/> (lest 17.04.2010)

Eckhoff, T., Helgesen, J.E. (2001) *Rettskildelære*. 5. utg. Oslo: Universitetsforlaget

Graver, H. (1996) *Materiell forvaltningsrett: med særlig vekt på grunnprinsippene*. Oslo: Universitetsforlaget

Hanssen, G.S (red.), Aarsæther, N.J (red.). (2018) *Plan- og bygningsloven – fungerer loven etter intensjonene?* Oslo: Universitetsforlaget

Holth, Fredrik og Winge, Nikolai K. (2019) *Plan- og bygningsrett, kort forklart*. Oslo: Universitetsforlaget.

Innjord, F.A. (red.). (2010) *Plan- og bygningsloven med kommentarer*. Oslo: Gyldendal

Jacobsen, D. (2005) *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Kristiansand: Høyskoleforlaget

Kartverket. (2020) OSLO 0301-216/126. Tilgjengelig fra:
<https://seeiendom.kartverket.no/eiendom/0301/216/126/0/0> (lest 10.02.2010)

Monsen, E. (2012) *Innføring i juridisk metode og oppgaveteknikk*. Oslo: Cappelen Damm akademisk

Ness, S., Øyasæter, A.S. (2018) *Eiendomsutvikling: Fra planlegging til ferdigstillelse*. Oslo: Universitetsforlaget

Oslo kommune (2020) Utbyggingsavtaler. Tilgjengelig fra: <https://www.oslo.kommune.no/etater-foretak-og-ombud/eiendoms-og-byfornyelsesetaten/utbyggingsavtaler#gref> (lest 25.05.2010)

Pedersen, O. J., Sandvik, P., Skaaraas, H., Ness, S. & Os, A. (2018) *Plan- og bygningsrett. Del 1 Planlegging og ekspropriasjon*. 3. Utg. Oslo: Universitetsforlaget.

Røsnes, A.E., Kristoffersen, Ø.R., (2014) *Eiendomsutvikling i tidlig fase: Erverv, stiftelse og utnyttelse av eiendom til bygging og byutvikling*. Oslo: Senter for eiendomsfag

Silverman, D. (2014) *Interpreting qualitative data*. London: Sage
Tyrén, C.W., (2018) *Plan- og bygningsloven. Lovkommentar (2. utg)*. Oslo: Universitetsforlaget.

Aarsæther, N., Falleth, E., Nyseth, T., Kristiansen, R. (red.). (2018) *Plan og samfunn: System, praksis, teori*. Oslo: Cappelen Damm

Forarbeider

NOU 2001: 7. *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven I*

NOU 2003: 24. *Mer effektiv bygningslovgivning*

Ot.prp. nr. 32 (2007-2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen)

Ot.prp. nr. 45 (2007–2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen)

Dommer

Rt. 2009 s. 354. punkt 47 (Kvinnherad energi)

Sivilombudsmannens uttalelser

Sivilombudsmannen, 1990, s. 174

Veiledere og kommuneplaner

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018) *Reguleringsplanveileder*.
Tilgjengelig fra:

https://www.regjeringen.no/contentassets/b1752a6a42f84a88a9595a4061956b43/no/pdfs/reguleringsplanveileder_sept_2018.pdf (lest 10.04.2020).

Oslo kommune. (2012) *Kommuneplanens arealdel. Utarbeiding og innhold*. Tilgjengelig fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/18987b252b8948588c8323a1328d9cf3/kommuneplanens_arealdel.pdf (lest 9.03.2020).

Oslo kommune. (2015) *Kommuneplanen 2015: Oslo mot 2030: Smart, trygg og grønn*, vedtatt 23.09.2015

Figurliste

Figur 1: Egenprodusert

Figur 2: Oslo kommune (2020). *Illustrasjon av tiltak vedlagt byggesak «Perspektiv 2, vedlegg 59/10» Utarbeidet av Pilot Arkitekter AS*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201716192>

Figur 3: Oslo kommune (2020) *Utsnitt av illustrasjon vedlagt byggesak «Illustrasjoner, vedlegg 29/15» Utarbeidet av Grape Architects*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?caseno=201615868&wfl=T&Dateparam=06/04/2020&sti=>

Figur 4: Oslo kommune (2020) *Utsnitt av illustrasjon vedlagt byggesak «Illustrasjon 3, vedlegg 3/75» Utarbeidet av Reiulf Ramstad Arkitekter*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?caseno=201609591&wfl=N&Dateparam=06/04/2020&sti=>

Figur 5: Egenprodusert, bakgrunnskart hentet fra google.com/earth

Byggesaker

PBE Oslo kommune (2015) *Brochmanns gate 9 - Påbygg/tilbygg kontor - Avlyst - se sak 201608808 med riving*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?mode=&caseno=201718749> (lest 01.06.2020).

PBE Oslo kommune (2015) *Ullevålsalléen 2 - Forhåndskonferanse - Renovering av bygning*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201515082> (lest 03.06.2020).

PBE Oslo kommune (2016) *Dronning Mauds gate 1-3 - Bestilling av oppstartsmøte - Påbygg eksisterende bygg*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201503350> (lest 02.06.2020).

PBE Oslo kommune (2016) *Frederik Stangs gate 11 - Oppføring av tilbygg - Røde Kors klinikken*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201408495> (lest 02.06.2020).

PBE Oslo kommune (2016) *Hesselbergs gate 10 - Forhåndskonferanse - Utnyttelse - Utforming - Beliggenhet av gårder*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201502541> (lest 01.06.2020).

PBE Oslo kommune (2016) *Rosenhoffgata 14 - Forhåndskonferanse - Oppføring av bolig - møte 2*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201600215> (lest 03.06.2020).

PBE Oslo kommune (2017) *Darres gate 2 – Waldemar Thranes gate 73 – Forhåndskonferanse – Påbygg – Nybygg*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?mode=&caseno=201619320> (lest 29.05.2020).

PBE Oslo kommune (2017) *Heimdalsgata 1 A-B - Planforhåndskonferanse - Økning i antall etasjer i planområdet - Plansak avsluttes*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201613674> (lest 03.06.2020).

PBE Oslo kommune (2018) *Brochmanns gate 9 – Treschows gate 11 – oppføring av boligbygg*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?mode=&caseno=201718749> (lest 01.06.2020).

PBE Oslo kommune (2018) *Pilestredet 33 A - Oppføring av næringsbygg - Avslag - Klage trukket - sak avsluttet*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201701396> (lest 03.06.2020).

PBE Oslo kommune (2018) *Sannergata 32 A-D - Bruksendring av loft med ombygging av tak, samt tilbygg til forretningslokale i deler av portrom - Sannerkvartalet*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201717912> (lest 03.06.2020).

PBE Oslo kommune (2019) *Oskar Braatens gate 5 - Oppføring av boligblokk - Sak trukket - se sak 201615631*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201516731> (lest 03.06.2020).

PBE Oslo kommune (2019) *Saksdokumenter Løkkeveien 15 - Forhåndskonferanse - Oppføring av nytt skolebygg - Ruseløkka skole* Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?mode=&caseno=201610719> (lest 02.06.2020).

PBE Oslo kommune (2019) *Ullevålsalléen 2 - Rehabilitering, påbygg, tilbygg med 35 nye boenheter - Rammetillatelse utgått*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201601836> (lest 03.06.2020).

PBE Oslo kommune (2020) *Darres gate 4 – Riving del av eksisterende bygg og oppføring av boligblokk*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201713436> (lest 02.06.2020).

PBE Oslo kommune (2020) *Dronning Mauds gate 1 - 3 - Rehabilitering, fasadeendring og påbygg kontor*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201716192> (lest 01.06.2020).

PBE Oslo kommune (2020) *Geitmyrsveien 34 - Riving av trippelgarasje og oppføring av boligbygg*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201810342> (lest 01.06.2020).

PBE Oslo kommune (2020) *Geitmyrsveien 34 A-B - Oppføring av boligblokk og riving av garasje*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?mode=&caseno=201517025> (lest 01.06.2020).

PBE Oslo kommune (2020) *Grefsenveien 49 - Oppføring av boligblokk*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201715042> (lest 02.06.2020).

PBE Oslo kommune (2020) *Grønlandsleiret 16 A-B - Oppføring av boligblokk*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201704867> (lest 02.06.2020).

PBE Oslo kommune (2020) *Grønlandsleiret 55 - Oppføring av leilighetsbygg*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201704403> (lest 01.06.2020).

PBE Oslo kommune (2020) *Hegdehaugsveien 26 - Oppføring boligbygg med forretning - Ombygging og underbygging - Bruksendring - Fasadeendring*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201615868> (lest 01.06.2020).

PBE Oslo kommune (2020) *Heimdalsgata 1 A-B - Påbygg med tre etasjer*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201703546> (lest 03.06.2020).

PBE Oslo kommune (2020) *Hesselbergs gate 10 A-B - Oppføring av leiligheter*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201609619> (lest 03.06.2020).

PBE Oslo kommune (2020) *Løkkeveien 15 – oppføring av nytt skolebygg*) Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201716192> (lest 01.06.2020).

PBE Oslo kommune (2020) *Oskar Braatens gate 1 - 5 - Oppføring av boligblokk* Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201716192> (lest 03.06.2020).

PBE Oslo kommune (2020) *Pilestredet 77 - 79 - Oppføring av tre boligblokker med felles garasjekjeller, dispensasjon fra høydebestemmelsen, støy, arealformål, avstand til nabo og til vei*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201609591> (lest 03.06.2020).

PBE Oslo kommune (2020) *Riving av trippelgarasje og oppføring av boligbygg*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?mode=&caseno=201810342> (lest 02.06.2020).

PBE Oslo kommune (2020) *Rosenhoffgata 14 - Oppføring av leilighetsbygg*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201617749> (lest 03.06.2020).

PBE Oslo kommune (2020) *Tordenskiolds gate 6 B - Bruksendring fra kontor til hotell*. Tilgjengelig fra: <https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/casedet.asp?direct=Y&mode=&caseno=201712144> (lest 03.06.2020).

Vedlegg I

Sak	Saksnr	Type tiltak jf. § 20-1
Brochmanns gate 9	201514523	Nytt bygg
Darres gate 4	201713436	Nytt bygg
Dronning Mauds gate 1-3	201716192	Tilbygg, påbygg, fasadeendring
Frederik Stangs gate 11	201408495	Nytt bygg
Geitmyrsveien 34	201810342	Nytt bygg
Grefsenveien 49	201715042	Nytt bygg
Grønlandsleiret 16	201704867	Nytt bygg
Grønlandsleiret 55	201704403	Nytt bygg
Hegdehaugsveien 26	201615868	Nytt bygg, tilbygg, påbygg, underbygg, fasadeendring
Heimdalsgata 1 A-B	201703546	Påbygg
Hesselbergs gate 10 A-B	201609619	Nytt bygg
Løkkeveien 15	201718749	Nytt bygg
Oskar Braatens gate 1-5	201615631	Nytt bygg
Pilestredet 33A	201701396	Nytt bygg
Pilestredet 77-79	201609591	Nytt bygg, parkeringsplass
Rosenhoffgata 14	201617749	Nytt bygg
Sannergata 32 A-D	201717912	Tilbygg, påbygg, bruksendring
Tordenskiolds gate 6B	201712144	Ombygging, bruksendring
Ullevålsalleén 2	201601836	Tilbygg, påbygg, underbygg, fasadeendring

Bygningstypekode	Næringsgruppekode	Plangrunnlag
143 - stort frittl. boligbygg på 5 -> etasjer	X Bolig	Kommuneplan
146 - Stort sammenh.boligbygg på 5 -> etasjer eller over	S Annen tjenesteyting	Kommuneplan, Reguleringsplan S-4569
311 - Kontor- og adm.bygning; rådhus	K Finansierings- og forsikringsvirksomhet	Kommuneplan
719 - Annet sykehus	Q Helse- og sosialtjenester	Kommuneplan, Reguleringsplan S-2032
143 - stort frittl. boligbygg på 5 -> etasjer	X Bolig	Kommuneplan
143 - stort frittl. boligbygg på 5 -> etasjer	X Bolig	Kommuneplan
146 - Stort sammenh.boligbygg på 5 -> etasjer eller over	X Bolig	Kommuneplan
146 - Stort sammenh.boligbygg på 5 -> etasjer eller over	X Bolig	Kommuneplan, Reguleringsplan S-4660
322 - Butikk/forretningsbygning	X Bolig, G Varehandel	Kommuneplan
143 - stort frittl. boligbygg på 5 -> etasjer	X Bolig	Kommuneplan, Reguleringsplan S-4041
146 - Stort sammenh.boligbygg på 5 -> etasjer eller over	X Bolig	Kommuneplan
615 - Kombinert barne- og ungdomsskole	P Undervisning	Kommuneplan, Reguleringsplan S-1949
143 - stort frittl. boligbygg på 5 -> etasjer	X Bolig	Kommuneplan, Reguleringsplan S-2255
319 - Annen kontorbygning	L Omsetning og drift av fast eiendom	Kommuneplan
143 - stort frittl. boligbygg på 5 -> etasjer	X bolig, N Forretningsmessig tjenesteyting	Kommuneplan, Reguleringsplan S-3036
141 - Stort frittl. boligbygg på 2 etasjer.	X Bolig	Kommuneplan
146 - Stort sammenh.boligbygg på 5 -> etasjer eller over	X bolig, N Forretningsmessig tjenesteyting	Kommuneplan
511 - Hotellbygning	I Overnattings- og servicevirksomhet	Kommuneplan
143 - stort frittl. boligbygg på 5 -> etasjer	X Bolig	Kommuneplan, Reguleringsplan S-2060

Saksgang	Saksbeh.tid	Forh.konf.	Merknader	Klagesak
Ferdigstilt	10	1	Ja	Nei
Pågående	46	1	Ja	Nei
Pågående	39	4	Nei	Nei
Pågående	25	3	Ja	Ja
Pågående	18	1	Ja	Ja
Pågående	65	1	Ja	Nei
Pågående	16	1	Ja	Nei
Avslått	39	1	Ja	Nei
Avslått	86	2	Ja	Ja
Avslått	17	0	Ja	Ja
Ferdigstilt	28	2	Ja	nei
Pågående	21	7	Ja	nei
Pågående	15	1	Ja	Nei
Avslått	5	1	Ja	Nei
Pågående	33	4	Ja	Ja
Pågående	27	2	Ja	Nei
Pågående	23	4	Ja	Nei
Pågående	10	0	Nei	Nei
Utgått	17	2	Nei	Nei

Dispensasjoner

pbl § 29-4 (avstand), Vegl § 29 (avstand)

Reguleringsplan (5), TEK10 § 12-11

Tilliggende planer - utkraging, pbl § 29-4 (avstand)

Ingen dispensasjoner

Vegl § 29

pbl § 29-4 (avstand), Vegl § 29

pbl § 29-4 (avstand), KP § 7.1.3, KP § 6.7

KP § 11.2.1 (høyde), § 7.1 (støy), Reg.plan; leilighetsfordeling, plassering og høyder, utnyttelse, utforming

KP § 11.2.1 (høyde), § 6.8 (parkering), pbl § 29-4 (plassering, avstand), TEK10 § 12-7, § 12-3

Reguleringsplan S-4051 § 9 (parkering), § 5.2 (gesimshøyder), KP § 6.7 (parkering), pbl § 29-4 (avstand)

Pbl § 29-4 (avstand), KP § 6.7 (parkering)

KP § 7.1 (støy), Reguleringsplan S-532, S-460 (formål), Vegl § 29 (avstand)

KP § 6.7 (parkering), pbl § 29-4 (avstand)

KP § 3.2 (plankrav), § 11.1.2 (høyde), pbl § 29-4 (avstand), Vegl § 29

Reguleringsplan S-3036 formål, KP § 7.1.3 (støy), § 11.1.2 (høyde), pbl § 29-4 (avstand), Vegl § 29

KP § 11.2.1 (høyde), § 6.7 (parkering), pbl § 29-4 (avstand)

Pbl § 29-4 (avstand), KP § 11.1.2 (høyde)

Ingen dispensasjoner

Reguleringsplan S-2010 tillatt grad av utnytting, regulert grense for bebyggelse, formål

Vedlegg II

Illustrasjonene er hentet fra Oslo kommunes innsynsportal til byggesakene. Disse viser kun et bilde av hvordan bygget skal bli, ikke nødvendigvis ferdigstilt bygg. Dersom illustrasjonen er funnet et annet sted oppgis kilden ved hyperlink under bildet.

<https://innsyn.pbe.oslo.kommune.no/saksinnsyn/main.asp>

Her vil de 16 byggesakene, som sammen med de tre casene som fremgår av kapittel 5 utgjør det empiriske materialet i oppgaven presenteres i korthet. Det som i hovedsak vil fremheves i presentasjonen av byggesakene er kommunens synspunkter av hva det gjelder adgangen til å gå rett på byggesak. I saker der fylkesmannen har gitt uttalelser om dette forholdet vil dette inntas, da dette også gir høyst relevante tolkningsuttalelser. Andre relevante forhold å vurdere opp mot den rettslige adgangen vil også kommenteres der det er aktuelt. De tre sakene som er presentert mer inngående vil ikke gjengis her, og det henvises til underkapittel 4.3, 4.4 og 4.5 for disse sakene. Det vil i korte trekk redegjøres for kommunens vurderinger av adgangen til å gå rett på byggesak i rammetillatelsen eller avslaget. Hvis ikke annet er sagt fremgår opplysningene av dette saksdokument. Disse vurderingene er i alle byggesakene omtalt under saksdokumentets delvurdering med overskriften «Vurdering av plankravet». Det fremgår tydelig at dette er kommunens egne vurderinger av tiltakene. Slik det vises til nedenfor er redegjørelsene av varierende omfang og detaljeringsgrad.

4.6.1 Brochmanns gate 9



Byggesaken gjaldt oppføring av et nybygg for boliger i bydel Sagene (saksnummer 201514523). Det prosjekteres 25 leiligheter med underliggende parkeringsanlegg i bygget. Prosjektet er gitt rammetillatelse. Plangrunnlaget for eiendommen er Kommuneplan for Oslo 2015 – Oslo mot 2030, vedtatt 23.09.2015 og eiendommen er regulert til hovedformål *bebyggelse og anlegg*. Saken ble først innsendt som byggesak med eldre reguleringsplan, S-2255, vedtatt 28.07.1977 som plangrunnlag. Denne byggesaken (saksnummer 201311476) som innebar påbygg og tilbygg ble gitt rammetillatelse med en dispensasjon fra reguleringsplanens krav om utarbeidelse av detaljert bebyggelsesplan. Denne rammetillatelsen ble påklaget og undertiden ble ny kommuneplan vedtatt. Tiltakshaver ønsket å fremme nytt og mer omfattende prosjekt etter endret plangrunnlag. Den seneste søknaden, og tiltaket som omtales her er gitt rammetillatelse.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

Vurderingen av plankravet i rammetillatelsen legges først frem i standardformulering. Denne viser til at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP § 3.2.1. Det konkluderes i denne standardformuleringen med at tiltaket ikke utløser kravet om reguleringsplan. Jf. Kommuneplanen § 3.2, Jf. §§ 11-10 nr. 1, 12-1. Kommunen bemerker at nybyggets høyde er beskjedent i forhold til det nærmeste nabobygget. Det forklares videre at høyden medfører en god nedtrapping av bebyggelsen mot nærliggende friområder, og byggeprosjektet vil, etter etatens vurdering bidra til en positiv utvikling av nærområdet. Prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 oppnevnes og konstateres som ivaretatt.

I vurderingen av om tiltaket utløser krav om reguleringsplan er forholdet til transport omtalt. Etaten vurderer det slik at kjøring til og fra parkeringsanlegg for å betjene de 25 leilighetene som skal oppføres, ikke vil være til urimelig sjenanse for omgivelsene. Etaten viser videre til at byggetiltaket «*vil ikke medføre mer støy enn hva som må påregnes i en by som fortettes*». Vurderingen er sammenfattet i korthet og uten videre inndelinger av tematikk i vurderingen.

5.6.2 Darres gate 4



Figur 2, Oslo kommune 2020 Illustrasjon fra krysset Darresgate Hauchsgate
GRAPE ARCHITECTS AS

Utbyggingen i Darres gate 4 (saksnummer 201713436) gjaldt oppføring av leilighetsbygg i bydel Grünerløkka. Utbyggingen prosjekterer 35 nye boliger i en bygning på 10 etasjer med næringsareal i bygningens 1. etasje. Saken er gitt rammetillatelse, og tiltaket er drøftet i en innledende dialogfase med forprosjekt før byggesøknad ble innsendt. Kommuneplan for Oslo 2015 – Oslo mot 2030, vedtatt 23.09.2015 og eiendommen er regulert til hovedformål *bebyggelse og anlegg*. Det gjelder i tillegg en reguleringsplan, S-4569, vedtatt 23.03.2011. I Reguleringsplanen er det aktuelle tomtearealet regulert til spesialområde – bevaring (bolig, forretning, kontor, bevertning, allmenntilg formål (treningscenter)). Rammetillatelsen innvilger dispensasjoner.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

I den innledende dialogfasen til tiltaket, ble det avholdt møter for å avklare tiltaket og plangrunnlag. Dette arbeidet er knyttet til en annen sak med saksnummer 201619320. I rammetillatelsen henvises det til de vurderingene som fremgår av denne saken. I saken gir PBE uttalelser knyttet til plankravet opp mot prosjektet i et saksdokument med oppsummering av forberedende møter. PBE fastslår at *«det ligger i en detaljregulerings natur at en slik plan i liten grad er mottakelig for prosjekter med andre byplangrep og/eller bygnings-typologier enn det som i utgangspunktet ble lagt til grunn for utarbeidelsen av planen»*. Det tilføyes videre at dokumentasjonen for prosjektet slik det fremstod i innledende faser, viste et prosjekt som svarer på anbefalinger gitt i planprosessen og utnytter tomten bedre til tross for fravikelse av regulerings ytre rammer. PBE uttaler følgende: *«At nybygget har en begrenset utstrekning, og til dels kan defineres som et infillprosjekt, er videre argumenter som taler for*

*at utarbeidelse av en ny reguleringsplan vil ha en begrenset effekt utover å ajourføre plangrunnlaget i tråd ønsket ny situasjon». I vurderingen videre bemerker PBE at relevante spørsmål for denne situasjonen blir «*hvorvidt kommuneplanen åpner for at dispensasjoner kan vurderes fremfor at det nye prosjektet utløser krav om ny reguleringsplan, jf. kommuneplanen § 3.2 i forlengelse av plan- og bygningslovens § 12-1*». Videre refererer kommunen til vilkårene i Kommuneplanen § 3.2, og vurderer prosjektets konsekvenser. Det vurderes nærmere bestemt prosjektets *merbelastning for omgivelsene*, og Staten finner etter en samlet vurdering at tiltaket ikke vil medføre «*konsekvenser for nærmiljøet med en vesentlighetsgrad som foranlediger vurderinger og medvirkning som kun kan gis en forsvarlig behandling gjennom en planprosess*».*

I byggesakens avgitte rammetillatelse gir også PBE en vurdering av det innsendte prosjektet opp mot plankravet. Her gjengis kommuneplanbestemmelsen § 3.2 punkt 1, og PBE har etter samlet vurdering kommet til at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP § 3.2.1. Dette utdypes i den videre vurderingen. PBE kommenterer tiltakets «*Relasjon til bebyggelsesstruktur og byggehøyder i nærområdet*» under undertittel med samme navn. Innledningsvis vises det til hvordan området er og fremstår visuelt. Deretter angis det at nybygget som omsøkes representerer en «*videreføring*» av den eksisterende bebyggelsen, og en «*sammenfletting*» av områdets to dominerende bebyggelsesstrukturer. Videre kommenteres både høyde og volum. PBE viser til at det nye bygningsvolumet tar utgangspunkt i en tilsvarende bygningstypologi men tilpasset byggetomten med en bygning som utgjør en base og et tårnbygg over som PBE anser som tilbaketrasket. Basen holder 5 etasjer, med hovedgesims på kote 43,20. Tårnbygget krager ut over bakgården, og bebyggelsen har også et mellombygg som PBE mener at gir en tilpasset overgang mellom nybygget og de øvre etasjene i nabobygg. Videre kommenteres tiltakets fasader, materialer og detaljeringen. PBE konkluderer med «*eksisterende strukturer og bebyggelse i nærområdet legger forholdene til rette for et nybygg i Darres gate 4 som tar utgangspunkt i en base/tårn-typologi*». I tillegg slutter PBE seg til at nybygget «*tilpasser seg dominerende gategesimsen i Darres gate og Hauchs gate, og områdets dominerende høyder for øvrig*».

En tematikk som kommenteres under vurdering av plankravet er antikvariske verdier. De identifiserte verdiene i området fremgår av den eksisterende reguleringsplanen, og det

fremstår som en felles enighet at nye tiltak må ta hensyn til disse verdiene i nærområdet. PBE vurderer etter en grunnlagt redegjørelse som at disse verdiene ivaretas i det omsøkte tiltaket.

5.6.3 Fredrik Stangs gate 11



Figur 3, Oslo kommune 2020. Illustrasjon fra byggesak.

[NORDIC OFFICE OF ARCHITECTURE AS](#)

Denne byggesaken gjaldt oppføring av et tilbygg i en bakgård til et eksisterende sykehus på Frogner i Oslo. Byggesaken, (saksnummer 201408495) ble omsøkt og innsendt i forkant av Kommuneplan for Oslo 2015. Saken var dermed prosjektert etter plangrunnlag som er endret. Etaten valgte å likevel behandle først innsendt søknad grunnet tilleggsdokumentasjon på relevante punkter etter det nye plangrunnlaget. Det gjelder en reguleringsplan, S-2032, vedtatt 27.05.1975. Denne ble delvis opphevet etter kommuneplanen. Reguleringsformålet fra denne eldre reguleringsplanen ble videreført med formålet «tomt for allmennyttige formål». Tilbygget omfatter 4 etasjer og underetasje, samt opparbeidelse av utearealene. Byggesakens avgitte rammetillatelse ble påklaget og til klagebehandling ved Fylkesmannen i Oslo og Akershus. Rammetillatelsen ble opprettholdt, men på bakgrunn av merknad fra Sivilombudsmannen som ba om en nærmere redegjørelse for vurderingen, gav fylkesmannen en ny vurdering til klagesaken.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

Kommunens rammetillatelse inneholder en vurdering av om tiltaket utløser krav om detaljregulering. Innledningsvis vises til konklusjonen om at tiltaket er i tråd med de kravene som følger av Kommuneplanbestemmelsen § 3.2 punkt 1, at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull

vegetasjon, byrom m.m.). Av annet lovverk, anføres naturmangfoldloven, og det vurderes at prinsippene i nml. §§ 8-12 er ivaretatt. Det bemerkes også at tiltaket er i tråd med pbl § 31-1 om ivaretagelse av kulturell verdi på eksisterende byggverk og § 29-2 om tilstrekkelig gode visuelle kvaliteter.

PBE kommenterer først tematikken «*Eiendommen og tiltakets plassering i naturgitte omgivelser*». Det vises til at arealet rundt tilbygget og viser til at omgivelsene i stor grad er grønne arealer som ikke er bebygget, ettersom tiltaket er i en bygård til den eksisterende sykehusklinikken. Både fotavtrykk og plassering med hensyn til disse naturlige omgivelsene vurderes som tilfredsstillende, og PBE mener at det er positivt at utearealene som tidligere var lukket, nå åpnes opp og blir gjort tilgjengelig for allmennheten. PBE vurderer tilbygget til å bli «*plassert inn i eksisterende terreng og vegetasjon på eiendommen, og er derfor tilpasset og underordnet terrenget på en god måte*». Videre kommenteres bebyggelsesstrukturen i området i vurderingen med undertittelen «*Tiltaket tar hensyn til bebyggelsesstrukturen i området*». Bebyggelsesstrukturen er preget av større frittliggende bygårder der bygningene er trukket ut mot gateløpene. Tilbygget vurderes som en utfylling av kvartalsstrukturen og videreføring av eksisterende bebyggelsesmønster. I vurderingen tas også antikvariske og visuelle verdier i betraktning, i en grundig redegjørelse av blant annet materialer og fasadeelementer. Det anføres at tilbygget tar opp eksisterende bygningselementer ved bruk av tegl og valmet tak samtidig som bygget har en volummessig solid, enkel og nøktern utforming.

Fylkesmannens synspunkter:

Rammetillatelsen ble påklaget av både naboer og flere sameier. Klagene gikk ut på at tilbygget tillater bruk som ligger utenfor regulert formål og at tiltaket krever reguleringsplan. Videre ble det påpekt at tiltaket kommer i konflikt med det eksisterende av bygg og uteareal på eiendommen, at tilbygget truer trær og skaper miljøbelastning i form av trafikk og parkering og at tilbygget er for svakt estetisk vurdert.

Fylkesmannen besvarer i sitt første vedtak klageforholdene og avviser klagen. I behandlingen av samtlige klageforhold refererer fylkesmannen til kommunens vurdering ved direkte sitering som kommunen oversendte for behandling av klagesaken. Av Fylkesmannens vurdering fremgår det dermed ikke annet enn at fylkesmannen slutter seg til kommunens

vurdering på alle punkter, og «*kan ikke se at plankravet utløses*». Kommunens vurdering er gjengitt i avsnitt under «Plan- og bygningsetatens synspunkter».

I sivilombudsmannens brev til Fylkesmannen, datert 05.09.2017, referansenummer 2016/11121 angående sakens klagevedtak, finner ombudsmannen grunn til å be Fylkesmannen om å redegjøre nærmere for sider av saksbehandlingen. I merknaden stilles det blant annet spørsmål ved om Fylkesmannen har foretatt en selvstendig prøving av alle klagernes anførsler. Den nye vurderingen besvarer alle klagernes anførsler, og Fylkesmannen foretar egne vurderinger. Her behandles tematikken om reguleringsplikten inntreffer. Fylkesmannen henviser først til kommuneplanens bestemmelse i § 3.2, og behandler først om tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP § 3.2.1. «*Når det gjelder hensynet til parken, vil bygget oppta en del av dette arealet og derfor få en viss negativ virkning. Fylkesmannen kan imidlertid ikke se at dette får «vesentlig» negativ virkning*».

Når det gjelder reguleringsplikt behandlet Fylkesmannen dette punktet opp mot lovens reguleringsplikt i § 12-1. Det vises innledningsvis til at for dette tiltaket kreves det ikke reguleringsplikt som følge av kommuneplanens arealdel, og dette allerede er behandlet. Fylkesmannen avslår også at reguleringsplikt inntreffer etter § 12-1 andre ledd, som angir når kommunen plikter å besørge at det utarbeides reguleringsplan, med samme begrunnelse. Det legges videre til grunn i vurderingen at tiltaket ikke er i strid med reguleringsformålet «*allmennyttige formål*» på bakgrunn av at tilbygget er privat eid. Dette begrunnes i at det ikke er planmessig beskrevet om virksomheten skal være privat eller offentlig og utløser heller ikke reguleringsplikt.

Klagene anfører også at reguleringsplikt inntreffer av lovens § 12-1 tredje ledd som hjemler at reguleringsplan må utarbeides for «*større bygg- og anleggstiltak*». Fylkesmannen svarer til dette at forarbeidene, Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) krever at «*større bygge- og anleggstiltak*» etter § 12-1 tredje ledd må bero på en «*konkret vurdering ut fra de forhold som gjør seg gjeldende på stedet og i saken*». Og, at det i tilfeller der konsekvensene for omgivelsene er omfattende eller usikre kan det medføre reguleringsplikt. Fylkesmannen understreker at det sentrale er om virkningene er «*vesentlige*», og at det er tilstrekkelig at tiltaket kan få slike virkninger. I denne vurderingen gjør Fylkesmannen klart at det dreier seg om et relativt stort tiltak. Likevel er det, etter Fylkesmannens syn vanskelig å se at virkningene er omfattende,

usikre og samlet sett kan medføre vesentlig virkning. Fylkesmannen hevder også at «*heller ikke hensynet til offentligheten taler for planprosess*». Det vises til at tiltaket allerede er behandlet som byggesak og at «*nærmeste berørte har fått komme med sine synspunkter før vedtak, etter vedtak, etter klagevedtak, hos ombudsmannen og endelig etter ombudsmannens foreleggelse av saken*». Det vil etter Fylkesmannens syn fremstå som ufornuftig ressursbruk å kreve plan på bakgrunn av hensynet til offentlighet i denne saken. I sivilombudsmannens brev stilles det spørsmål ved forholdet mellom reguleringsplikten etter loven og Kommuneplanen § 3.2, og virkeområdet. Fylkesmannen fant ikke grunn til å gå inn på spørsmålet om forholdet mellom plankravet i kommuneplanen «da ingen av dem utløses i denne saken».

5.6.4 Geitmyrsveien 34



Figur 4, Oslo kommune 2020. Illustrasjon hentet fra <http://www.haja.no/geitmyrsveien34.html> lastet ned 05.06.20
HAMRAN/JOHANSEN ARKITEKTER AS

Geitmyrsveien 34 (saksnummer 201810342) gjaldt riving av garasje og oppføring av boligbygg. Eiendommen ligger i bydel St. Hanshaugen i et byvillastrøk og tiltaket omsøkes som et leilighetsbygg i fem etasjer med parkeringskjeller. Plangrunnlaget er Kommuneplan for Oslo 2015 – Oslo mot 2030, vedtatt 23.09.2015 og eiendommen er regulert til hovedformål *bebyggelse og anlegg*. Tidligere reguleringsplan for området er i sin helhet opphevet. Deler av eiendommen er omfattet av et område som i kommuneplanen defineres som et område med nasjonale kulturminneinteresser, jf. temakart T5 for kulturminnevern, datert 04.03.2015. Tiltaket omsøkes i to ulike saker, med bakgrunn i at det først omsøkte tiltakets (saksnummer 201517025) rammetillatelse, ble påklaget og omgjort av overordnet klageorgan. Deretter ble tiltaket noe redusert og omsøkt i ny sak, som ble gitt rammetillatelse. Dette ble også påklaget til Fylkesmannen men tillatelsen ble opprettholdt i

klagebehandlingen. I denne presentasjonen fremstilles viktige uttalelser fra begge sakene som omhandler samme tiltak.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

Plan- og bygningsetaten vurderer tiltaket opp mot plankravet i den først innsendte byggesøknaden (sak 201517025). Kommuneplanen § 3.2.1 gjengis og etaten slår fast at tiltaket i medhold av denne bestemmelsen samt pbl § 11-10 nr. 1 og § 12-1 ikke utløser kravet om reguleringsplan. Det begrunnes i at etablering av flere boliger i strøket ikke vil medføre vesentlig økt miljøbelastning eller ha vesentlig negative konsekvenser for nærmiljøet. Det bemerkes at det omsøkte tiltaket vil få konsekvenser for kulturverdier da deler av eiendommen er innenfor område med nasjonale kulturminneinteresser. Etter en vurdering kommer etaten til at *«konsekvensene ikke er så vesentlige at det bør kreves reguleringsplan»*. Tiltakets påvirkning på omgivelsene er i følge PBE godt belyst i saken. Videre begrunnes det hvordan *«Tiltaket tar hensyn til bebyggelsesstrukturen i området»*, med samme tittel for redegjørelsen. Her gis det uttrykk for at tiltaket viderefører tendensen at det forekommer noe annen bebyggelse i byvillastrøket. Tiltaket forsterker bebyggelsesstrukturen og PBE anser at utformingen passer godt inn i overgangen mellom bevaringsområde og øvrig bebyggelse i område. Uttrykket bemerkes å være moderne, men PBE anfører at *«det er i tilstrekkelig grad innpasset i område»* og at det videre er tatt *«tilstrekkelig hensyn til det bevaringsverdige bygningsmiljøet»*. Av annet lovverk anføres naturmangfoldloven, og prinsippene i Nml §§ 8-12 anses ivaretatt.

I den nyeste byggesaken av samme tiltak foretar PBE en ny og selvstendig vurdering av tiltaket opp mot plankravet. Der kommer etaten også til at tiltaket ikke vil medføre konsekvenser for nærmiljøet som forutsetter vurderinger og medvirkning som kun kan oppnås gjennom en planprosess. Det bemerkes at tiltakets konsekvenser for antikvariske verdier er belyst, og vurdert ivaretatt. Videre er prinsippene i nml §§ 8-12 vurdert sikret. PBE behandler deretter *«Tiltakets relasjon til bebyggelsesstruktur»*. Her legger PBE først til grunn hva som anses som området. Om dette uttaler PBE at nybygget binder sammen bygningsskalaene i område og at nybygget er *«godt tilpasset bebyggelsesstrukturen i området, både etter en vurdering av volumet i seg selv, samt satt opp mot prinsippene som kommuneplanen legger til grunn»*. PBE viser også til hva som er områdets dominerende høyde og tiltaket er etter denne målestokken i samsvar med området. Nybygget bemerkes å ha et annet volum enn hva som kan sies å være typisk for området. Om dette uttaler PBE følgende: *«Vi anser derimot ikke*

dette som negativt, da det skal være rom for å uttrykke nåtidig arkitektur, samtidig som en tilpasser seg omgivelsene». Avslutningsvis tilføyes vurderinger knyttet til arkitektonisk tilpasning og visuelle kvaliteter, og det legges til grunn at nybygget bidrar positivt.

Fylkesmannens synspunkter:

Den første rammetillatelsen (sak 201517025) ble påklaget av naboparter der det anføres at tiltaket utløser krav om reguleringsplan og at vilkårene for dispensasjon ikke er oppfylt. Fylkesmannen behandler kun dispensasjon herunder, dispensasjon fra høyde i kommuneplanens § 11.1.2, avstand Jf. pbl § 29-4 og tilgjengelig boenhet Jf. TEK10 § 12-2. Fylkesmannen finner ikke grunn til å behandle anførselen om tiltaket utløser krav om reguleringsplan fordi tiltaket, etter fylkesmannens syn ikke oppfyller vilkårene for å gi dispensasjon for de tre forholdene.

Den andre rammetillatelsen for tiltaket blir også påklaget. Klagesaken gjaldt at tiltaket fremdeles ikke var godt nok med tanke på høyde og avstand, relasjon til bebyggelsesstruktur samt tiltakets visuelle kvaliteter. Ankepunktet om bebyggelsesstruktur gikk nærmere bestemt ut på at klageren anførte at tiltaket fortsatt ikke var tilpasset området bebyggelsesstruktur og underordnet området dominerende høyder. Om ankepunktet om bebyggelsesstruktur så uttaler fylkesmannen at dette anses å være en «*skjønnsmessig vurdering som kommunen er nærmest til å foreta*». Videre legger Fylkesmannen til grunn at vurderingen kommunen har foretatt i rammetillatelsen er å anse som forsvarlig. Det bemerkes at Kommuneplan for Oslo 2015 legger opp til en videreutvikling og fortetting. «*Gjennom opphevelse av soneplanen og andre eldre uhensiktsmessige planer gjør det nødvendig med bestemmelser om unntak fra plankrav for tomter under en viss størrelse, dersom visse kriterier er oppfylt*». Fylkesmannen vurderer videre; «*Ut fra det som uttales om byutviklingsstrategien i byggesonen i kommuneplanen, og de juridiske bestemmelsene i kommuneplanen om byggehøyder og § 3 om plankrav, fremstår det som klart at kommuneplanen må forstås slik at § 29-4 er avveket i byggesonen i indre by*.

Fylkesmannen går nærmere inn på de gitte kriteriene for å kunne gå rett på byggesak etter kommuneplan for Oslo 2015. Det sees til kriteriene som fremgår av § 3.2.2, og disse siteres. Av de generelle kriteriene går det frem at tiltak innenfor utviklingsområder i indre by kan fravike kommuneplanbestemmelse § 11.1.2 om høyder som slår fast at nye tiltak skal følge området dominerende høyde. Angående områder som ikke er definert som utviklingsområde

så uttaler Fylkesmannen at «Det må vurderes om den omkringliggende bebyggelse danner en klar nok referanseramme til å fastslå at lovens høydebestemmelse er fraveket». Fylkesmannen finner at anførselene i klagesaken ikke kan finne frem.

5.6.5 Grefsenveien 49 (rammetillatelse gitt 02.01.19)



Figur 5, Oslo kommune 2020, illustrasjon hentet fra saksdokumenter.
PUSHAK AS

Denne saken (saksnummer 201715042) gjaldt oppføring av en ny boligblokk på 8. etasjer, og 2 underetasjer lokalisert i Bydel Sagene. Eiendommen er regulert til hovedformål bebyggelse og anlegg (eksisterende) i kommuneplan 2015 – Oslo mot 2030 (KP), vedtatt 23.09.2015. Tidligere reguleringsplan S-2255, vedtatt 28.07.1997 er i sin helhet opphevet. Tiltaket erstatter i sin helhet den eksisterende bebyggelsen. Byggesøknaden som ble innsendt ble oppfordret omprosjektert to ganger, før rammetillatelse ble gitt 02.01.19. Saksbehandlingstiden ble derfor lang i denne saken.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

Etaten vurderer først adgangen opp mot Kommuneplan § 3.2.1. Det vises til at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP § 3.2.1 gjennom standardformulering. Etaten viser også til prosjektets innledende dialogfase for vurderinger og avklaringer i forkant

av byggesøknad. (se saksnummer 201702618). Innledningsvis nevnes det prinsippene i nml. §§ 8-12 er ivare tatt i tiltaket. Videre, under undertittelen «*Bebyggelsesstruktur og dominerende høyde i området*» gir etaten først sin vurdering av området. Først bemerkes områdets fysiske omgivelser som sådan og det etableres at områdets dominerende høyder danner referanserammen for høyder i prosjektet, men at beliggenheten sved knutepunkt taler for en høyere utnyttelse av eiendommen. Etaten både definerer og beskriver området i detalj.

Under neste undertittel i saksdokumentet avgir etaten sin vurdering av tiltaket. Her etableres det at tiltaket er tilpasset områdets bebyggelsesstruktur og dominerende høyde. Kommunen avgir i sin vurdering at tiltaket synes å møte kommunens ønsker om at tiltaket «*binder sammen*» områdets to karaktergivende strukturer og beskriver tiltaket som et «*samlet strukturelt grep*». Om høyder uttaler etaten at nybyggets høyde samspiller med den tilliggende punkthusbebyggelsen, og at nybygget tilpasser seg de åpne bebyggelsesstrukturene i området. Videre vurderer etaten at både terreng og utforming, utearealer mv, er tilstrekkelig. Av andre vurderinger bemerkes det også at tiltaket er i tråd med tekniske krav og at privatrettslige forhold ikke vurderes. Spesielt for denne vurderingen omkring tiltaket i relasjon med sine omgivelser er at etaten inkluderer illustrasjoner fra byggesøknaden for å underbygge sitt syn på saken.

5.6.6 Grønlandsleiret 16



Figur 6, Oslo kommune 2020, illustrasjon hentet fra saksdokumenter.
GOA ARKITEKTKONTOR AS

Grønlandsleiret 16, med saksnummer 201704867 gjaldt oppføring av en kombinert forretnings- og boligbygning. Eiendommen har en beliggenhet i bydel Gamle Oslo. Omsøkt tiltak er planlagt å romme 12 boenheter, med utadrettet virksomhet i byggets 1. etasje. Eiendommen er regulert til hovedformål *bebyggelse og anlegg*, (Utviklingsområde U2 og U4) i kommuneplan 2015 – Oslo mot 2030, vedtatt 23.09.2015. Tidligere reguleringsplan S-3242 med reguleringen *spesialområde bevaring* på eiendommen er delvis opphevet, men underformålet samt er annet underformål *fellesareal* blir videreført med bestemmelser, Jf. Kommuneplan 15.3. Byggesaken ble gitt rammetillatelse.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

Etaten legger frem sitt synspunkt om adgangen til å gå rett på byggesak under «Vurdering av plankravet». Først bemerkes det at det i denne saken er «*snakk om et innfill-prosjekt på en ledig tomt i en allerede etablert bystruktur*». Det vises deretter til at tiltaket er i tråd med kommuneplanens føringer for indre by. På bakgrunn av dette legger etaten til grunn at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP § 3.2, første ledd. Dette gjengis i en standardformulering. Deretter legger etaten frem sitt synspunkt på hva som defineres som området til tiltaket, dets høyder og karaktergivende typologi under undertittelen «*Tiltakets høyde og relasjon til bebyggelsesstruktur i området*». Det legges videre til grunn at tiltakets høyder er godt tilpasset og avtrappet i henhold til kommuneplanen og områdets referanseramme. Etaten stiller seg positiv til tiltakets volum med avtrappende egenskaper og fremhever at dette gir «graderte overganger» til sine umiddelbare omgivelser. Videre, i vurderingen kommenterer etaten «Tiltakets visuelle kvaliteter i seg selv og i relasjon til sine omgivelser». Her kommenteres tiltakets tilpassende volum ytterligere. Det bemerkes at volumet sammen med fasadene gir et «*tydelig moderne og kontrasterende uttrykk sammenlignet med nabobebyggelsen*» og «*særpreg og egenart*». Etaten viser til i påfølgende del at denne særpregede utformingen er tilstrekkelig tilpasset antikvariske verdier.

5.6.7 Grønlandsleiret 55



Figur 7, Oslo kommune 2020, ingen illustrasjoner er å finne i kommunens saksdokumenter. Illustrasjon hentet fra <https://vikenhandelseiendom.no/gronlandsleiret-55/> lastet ned 05.06.20
PILOT ARKITEKTER AS

Tiltaket, med saksnummer 201704403 gjaldt et leilighetsbygg i bydel Gamle Oslo. Tiltaket omfattet et bygg i 8. etasjer med næring i byggets 1. etasje, uteoppholdsareal i bakgård og kjelleretasje. Det ble prosjektert for 31 boenheter. Tomta er regulert til bebyggelse og anlegg i kommuneplan 2015, vedtatt 23.09.2015. Det gjelder også en reguleringsplan på tomten, som har underformål bolig/forretning/kontor/bevertning, S-4660, vedtatt 26.09.2012. Spesielt for denne saken er at byggesøknaden avhenger av mange dispensasjoner. Byggesøknaden søker dispensasjon for høyde og støy etter kommuneplanens bestemmelser Jf. Kommuneplanen §§ 11.2.1 og 7.1. I tillegg søkes det om dispensasjon fra reguleringsplan fra krav til leilighetsfordeling, plassering og høyder, utforming, parkering og støytiltak. Byggesaken bygger etter reguleringsplan, men plankravet vurderes i kommunens vurdering av byggesøknaden. Dette hjemler at ny regulering ikke behøves. Byggesaken avslås med bakgrunn i at tiltaket ikke er i tråd med kommuneplanens bestemmelse om høyder og reguleringsplanens bestemmelse om utforming, herunder tilpasning til bevaringsverdige murgårder. Avslaget ble påklaget til Fylkesmannen. Fylkesmannen opphevet kommunens avslag med bakgrunn i at kommunens begrunnelse for vedtaket, henholdsvis for dispensasjon var mangelfull, Jf. Fvl. §§ 24 og 25. Fylkesmannen gav ingen uttalelser angående krav til å regulere, og fylkesmannens uttalelser er derfor ikke tatt med.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

I vurderingen av adgangen til å behandle saken som byggesak tar PBE stilling til om det utløses plankrav og om saken ellers krever ny omregulering. Vurderingen fremgår av avslag på rammesøknad under «Vurdering av plankrav». Vurderingen gir en standardformulering med gjengivelse Kommuneplanbestemmelse § 3.2, der etaten legger til grunn at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP § 3.2.1. Videre viser PBE til at det ikke kreves ny omregulering fordi området er regulert i nyere tid og at miljøhensyn, hensynet til omgivelsene og øvrige samfunnsverdier er sikret i denne planen, supplert med kommuneplanen. Videre vurderes høyden på bebyggelsen, støy, luftkvalitet og prinsippene i nml. §§ 8-12. Høyden på bebyggelsen etter kommuneplanen vurderes som ikke i tråd med kravene.

5.6.8 Heimdalsgata 1A-B



PERSPEKTIV SØR - EKSISTERENDE SITUASJON

*Figur 8, Oslo kommune 2020, illustrasjon hentet fra saksdokumenter
HENRIK E NIELSEN ARKITEKTKONTOR AS*

Tiltaket omfatter et påbygg i bydel Grünerløkka og er omsøkt i to byggesaker. Av vedlegg I presenteres opplysninger fra den seneste saken (saksnummer 201703546), men her vil uttalelser fra begge sakene gis ettersom tiltaket i hovedsak fremstår likt, med unntak av at sak to reduserer etasjehøyden. Påbygget har to nye etasjer tilsvarende den eksisterende bygningens fotavtrykk. Totalt vil bygningen da få 8. etasjer med takoppbygg og takterrasse. Eiendommen er regulert til bebyggelse og anlegg, utviklingsområde i kommuneplan 2015,

vedtatt 23.09.2015. Denne eiendommen har også en reguleringsplan, S-4041, vedtatt 11.02.2004. Saken er likevel vurdert på grunnlag av Kommuneplanbestemmelsen § 3.2. Tiltaket ble først initiert som plansak med saksnummer 201613674, men ble avvist ettersom etaten fant at tiltaket kunne omsøkes med grunnlag i kommuneplanen. Dette følger av dokument titulert «Vurdering av plankrav» i plansaken der PBE konkluderer med at tiltaket kan vurderes i en byggesak med bakgrunn i antagelser om at de «tror ikke det vil være hensiktsmessig med et planarbeid». Videre meddeler etaten at en vurdering av dispensasjoner fra gjeldende regulering vil måtte bli vurdert i den konkrete byggesaken. Saken ble deretter innsendt som byggesøknad med påbygg i 3. etasjer og avslått med bakgrunn i at dispensasjon fra Kommuneplanens høydebestemmelse Jf. § 11.1.2 og pbl. §§ 29-2 og 29-4 ikke kunne gis. Vedtaket ble påklaget og behandlet av fylkesmannen. Deretter ble tiltaket omsøkt på ny, med to etasjer denne gangen og igjen avslått. Dette vedtaket ble påklaget. Klagevedtak fra Fylkesmannen foreligger ikke.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

I vurderingen av den først innsendte byggesøknaden (saksnummer 201703546) avgir etaten en redegjørelse av adgangen til å gå rett på byggesak under «Vurdering av plankravet». Det vises kort til at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP § 3.2. Her bemerkes følgende; «At tiltaket ikke utløser krav om ny reguleringsplan betyr imidlertid kun at etaten har avklart at det ikke har virkninger for omgivelsene som kun kan utredes forsvarlig gjennom en planprosess ... Tiltaket kan fremdeles ha ulemper og svakheter som gjør at det ikke kan godkjennes etter en vurdering opp mot gjeldende bestemmelser». Vurderingen tar videre for seg tiltaket, hvordan det tar hensyn til bebyggelsesstrukturen i området. Dette gjøres rede for under undertittelen «Tiltakets høyde og relasjon til bebyggelsesstruktur i området». Her klarlegges først nærområdets kvartalsstruktur og etaten føyer til at flere av områdets nyere prosjekter fraviker de strukturelle føringene gitt av den eldre bebyggelsen. Tiltakets uttrykk er lik den nyere bebyggelsen. Det anføres at tiltaket er et frittstående lamellbygg med plassering i gårdsrommet, som ikke følger kvartalets perimeter. Videre motsetter PBE seg til tiltakshavers mening angående tiltakets volum. Etter etaten skjønn vil gårdsrommets lamellbygg oppleves som vesentlig endret ved et påbygg på 3. etasjer og fremstå ytterligere nedbygget. Videre anføres det at tiltaket kan svekke nabobebyggelsens monumentalitet og generelt lesbarheten til kvartalets eksisterende volumoppbygging. Etaten kan ikke se at tiltaket vil gi et godt samspill og redegjør for dette i

vurderingen. PBE finner også at føringer gitt av pbl. § 29-2 i all hovedsak vil være sammenfallende med denne vurderingen. Søknaden avslås med dette.

I den seneste byggesøknaden (saksnummer 201703546) avslås også tiltaket. Begrunnelsen og redegjørelsen for plankravet fatter seg i stor grad likt. Tiltakshaver anfører i søknaden at det nye tiltaket i større grad vil ta hensyn til omgivelsene. «*Etaten anser ikke at påbygget i denne saken, med 2 etasjer og inntrekking av fasade mot Akerselva, stiller seg vesentlig annerledes enn påbygget med 3 fulle etasjer*».

Fylkesmannens synspunkter:

I klagesaken tilknyttet den først innsendte byggesaken finner Fylkesmannen at klagen ikke fører frem, og kommunens vedtak blir stående uendret. Et sentralt tema i vurderingen var hvilket rettsgrunnlag som skulle legges til grunn for høydevurderingen. Uttalelser angående adgangen til å gå rett på byggesak foreligger ikke.

En uttalelse fra fylkesmannen knyttet til reguleringsplan er likevel av interesse å trekke frem. Fylkesmannen begrunner hvorfor dispensasjoner fra reguleringsplan ikke kan gis.

«Vi viser i den forbindelse til at det var et konkret moment ved vedtakelsen av kommuneplanen at u hensiktsmessige planer i indre by skulle oppheves og erstattes med kommuneplanens skjønnsmessige bestemmelser. Årsaken til dette var at eksisterende planer var utdaterte og hindret hensiktsmessig utnyttelse i indre by. Dette fremgår flere steder i kommuneplanen, herunder også i det ovenfor siterte. Fylkesmannen bemerker at det derfor må kunne tillegges vekt at kommunen har valgt ikke å oppheve denne planen. Det må forutsettes at kommunen har foretatt en reell avveining og kommet til at hele planen bør opprettholdes» ... Dette underbygges videre med følgende «Hensikten bak opplistingen har jo nettopp vært å unngå at formålet erstattes med kommuneplanens «brede penn»»

5.6.9 Hesselbergs gate 10 A-B



*Figur 9, Oslo kommune 2020, illustrasjon hentet fra saksdokumenter
Enerhaugen Arkitektkontor AS*

Omsøkt tiltak i denne byggesaken (saksnummer 201609619) innebærer oppføring av to leilighetsbygg med 14 boenheter. Bygningene erstatter i sin helhet den eksisterende bebyggelsen på tomten. Tiltaket er i bydel Grünerløkka og eiendommen er regulert til bebyggelse og anlegg i kommuneplan 2015, vedtatt 23.09.2015. Tidligere reguleringsplan som omfattet den aktuelle tomten er opphevet i samme kommuneplan.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

Etaten anfører innledningsvis at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP § 3.2.1. Videre begrunnes vurderingen under flere undertitler. Først omtales «Tiltakets visuelle kvaliteter i seg selv og i relasjon til sine omgivelser». Første punkt under denne tittelen er bebyggelsesstruktur der det gis uttrykk for områdets eksisterende karakteristikk, karrébebyggelse. Etter etatens skjønn er tiltaket, et bidrag til å «binde sammen den eksisterende bebyggelsen» som et strukturelt mellomledd. Tiltaket sin relasjon til karréen er at bygget er et klart mer lesbart nyere bygg tidsmessig. Utformingen er klart mer moderne, men fremstår ikke fremmed for nærområdet og tilpasses ved at fasaden følger en markert sokkeletasje og renskåren detaljering. Videre i vurderingen bemerkes andre temaer som planløsning og utearealer. Annet lovverk omtales ikke.

I et av avklaringsmøtene til byggesakens innledende sak med forhåndskonferanse (saksnummer 201502541) fremgår det en tidlig avklarende vurdering der det gis at detaljregulering ikke er nødvendig, som følge av kommuneplanen, og som følge av at tidligere reguleringsplan for eiendommen er opphevet. Av mailkorrespondanse i etterkant av avklaringsmøte fremgår det at det stilles likevel krav fra kommunen til prosessen. «For gjeldende tiltak vurderer vi at plankravet ikke slår inn, og at tiltaket kan behandles som byggesak. Det var et krav om bebyggelsesplan i tidligere regulering (soneplanen). Alle hensyn som var ment å skulle vurderes i en bebyggelsesplan (herunder plassering av bygning og utearealer) vil nå måtte ivaretas i prosjekteringen fram til rammesøknad.»

5.6.10 Løkkeveien 15



Figur 10, Oslo kommune 2020. Ingen illustrasjoner er å finne i kommunens saksdokumenter. Illustrasjon hentet fra <http://veidekke.no/prosjekter/article32947.ece> lastet ned 06.05.20 Arkitektkontoret GASA AS

Denne byggesaken gjaldt oppføring av nytt skolebygg for Ruseløkka skole (saksnummer 201718749). Eiendommen er i bydel Frogner og innebærer et frittliggende bygg på 7 etasjer med underetasje, sokkeletasje og inntrukken toppetasje. Uteoppholdsareal opparbeides i tiltaket. Plangrunnlaget er kommuneplan med regulert formål bebyggelse og anlegg (utviklingsområde) i kommuneplan fra 2015, vedtatt 23.09.2015. Det gjelder i tillegg tilliggende reguleringsplaner for tomten, men dette er i praksis planer med underformål *tomt for offentlig bygning*, og *annet uteoppholdsareal* og andre planer med formål knyttet til vegareal, som ikke i stor grad innvirker på tiltaket. Tiltaket innebar riving av eksisterende bygg i forkant. Rivingstillatelsen ble påklaget og behandlet av Fylkesmannen. I klagesaken

ble kun tematikken om riving kunne gjennomføres behandlet og rivingsvedtaket ble opprettholdt. I saken for oppføring ble rammetillatelse gitt 08.06.18.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

I rammetillatelsen avgir etaten en begrunnelse knyttet til adgangen til å gå rett på byggesak. Denne begrunnelsen er omfattende. Innledningsvis anfører etaten at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP § 3.2.1. Vurderingen tilføyes følgende: «Plan- og bygningsetaten bemerker at bestemmelsen er en presisering av plankravet i pbl § 12.1 (3)». Videre gjengis forarbeidene som presiserer at vurderingstemaet «*vil bero på en konkret vurdering ut fra de forhold som gjør seg gjeldene på stedet og i saken*», se Ot.prop nr. 32 (2007-2008) s. 228. I den videre redegjørelsen begrunner etaten til hvorfor tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning og viser til at nytt tiltak ikke innebærer økning av antall elever. Konsekvenser for sol- og lysforhold vurderes videre som ikke vesentlige og etaten vurderer at nærmiljøet ikke får vesentlige negative virkninger. Det vises også til at eiendommen grenser til et område med nasjonale kulturminneinteresser, men at tiltaket «*ikke har vesentlige negative virkninger*» for kulturminnene i dette området.

I redegjørelsen videre så vurderes tematikken høyde og utforming. Her defineres området og etter en konkret skjønnsmessig vurdering finner etaten at avtrapping innordnes gateløpets dominerende fasadegesims og omsøkte høyder kan tillates. Det vurderes også at konsekvensene for solforholdene som følge av høydene er akseptable. I påfølgende vurdering angående uteoppholdsareal vurderes dette som tilstrekkelig. Videre vurderes parkering og tiltakets kvaliteter, herunder knyttet til dets plassering i naturgitte omgivelser. Under denne undertittelen etableres det at naturmangfold er vurdert. Redegjørelsen tar videre for seg tiltaket opp mot antikvariske verdier. Det anføres at selv om løsningen vil svekke murens antikvariske verdier opprettholder tiltaket helheten i gateløpet, og løsningen sies å ta hensyn så vidt mulig ifølge etaten. Utformingen til nybygget innehar videre en struktur som henter opp proporsjonene til den modernistiske bebyggelsen i området og bebyggelsen nordøst for tiltaket. PBE peker også på at nybygget har en viktig og synlig plassering i byrommet, og at dette krever høy arkitektonisk kvalitet, som etaten konkluderer med at tiltaket har. Videre i vurderingen knyttet til plankrav kommenteres tekniske kvaliteter, universell utforming mv.,

I denne saken var blant annet prosess knyttet til adgangen til å gå rett på byggesak et tema. Flere berørte parter stilte spørsmål knyttet til den prosessuelle fremgangsmåten i denne saken og etaten har i denne forbindelse uttalt seg om tolkning av adgangen til å gå rett på byggesak etter Kommunplanbestemmelsen § 3.2. Denne tematikken ble belyst i tiltakets saksforberedelser før innsendt byggesøknad. Forhåndskonferanser og andre innledende avklaringer fremgår av egen separat byggesak. I saksnummer 201610719 av saksdokument «Svar på spørsmål til prosess – Løkkeveien 15» gir kommunen en forklaring av hvordan plankravet etter kommuneplanen § 3.2 skal tolkes. «*Kommuneplanens § 3.2 er en presisering av plankravet i plan- og bygningslovens § 12-1*». Videre forklares bestemmelsens § 3.2.1 og det tilføyes følgende; «*Det er kun i tilfeller hvor tiltaket krever reguleringsplan at det er nødvendig å vurdere om det kan gis unntak fra krav om detaljregulering (reguleringsplan), herav bestemmelsens 2., 3. og 4. ledd (vilkår for unntak)*». Det stilles også spørsmål ved denne tolkningen. om på hvilket grunnlag man har kommet frem til denne tolkningen av paragrafen, se saksdokument fra dato 25.10.2017. Av tilsvar vedlegges notat til bystyrets organer titulert «*Forslag til endringer i kommuneplanens bestemmelse § 3.2 for å lette lesbarheten*». Her legges bestemmelsen frem med følgende forklaring. «*Etter forslaget vil hovedregelen om plankrav til tiltak som har vesentlig virkning komme først i punkt 1, forutsetningene på hva som kan sees på i forhold til unntak kommer i punkt 2, kriteriene for unntak kommer i 2 bokstavene a til f*».

5.6.11 Oskar Braatens gate 1-5



Figur 11, Oslo kommune 2020. Illustrasjon hentet fra saksdokumentene.
LØKELAND AS

Byggesaken (saksnummer 201615631) gjaldt tiltak for oppføring av boligbygg med prosjektering av 10 boenheter i bydel Sagene. Eiendommen er regulert til *bebyggelse og anlegg* i kommuneplan 2015, vedtatt 23.09.2015. Tidligere reguleringsplan er opphevet i samme kommuneplan. Tiltaket har vært omsøkt i to runder, der etasjehøyden på 4 etasjer, kjelleretasje og loftetasje er likt i begge byggesaker. Første sak (saksnummer 201516731) var et tilsvarende tiltak med boligblokk og 14 boenheter. Dette ble påklaget og behandlet hos Fylkesmann, der saken ble avslått og trukket tilbake. Deretter ble aktuell sak med redusert tiltak opprettet. Rammetillatelse ble gitt. Relevante uttalelser fra begge saker vil legges frem.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

Den første byggesøknaden til tiltaket avslås i medhold av pbl §§ 29-2 *visuelle kvaliteter* og 29-5 *tekniske krav*. I avslaget vurderes adgangen til å gå rett på byggesak. Etaten anfører først at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP § 3.2.1. Videre undertittel til vurderingen av tiltaket heter «*Tiltakets plassering i forhold til terreng og bebyggelsesstruktur, og visuelle kvaliteter i forhold til omgivelsene og seg selv*». Først karakteriserer omgivelsene. Deretter vises det til at den omsøkte bygningen plasseres inntil gavlen til bygningen på naboeiendommen og er tilpasset områdets høyder. Videre anfører etaten at den korte avstanden mellom den nye bygningen og den eksisterende bryter med bebyggelsesstrukturen i deler av kvartalet. Videre påpekes også manglende visuelle kvaliteter i forhold til bebygde omgivelser. Tematikk som uteoppholdsareal mv, fremgår også av denne vurderingen.

I siste byggesak omsøkes tiltaket med en redusert utnyttelse. Vurderingen fatter seg i noen grad lik den foregående byggesaken med en innledende gjengivelse av kommuneplanbestemmelsen § 3.2.1 i en standardformulering som slår fast at tiltak ikke utløser krav om reguleringsplan. Om dette tiltaket vurderer etaten at tiltaket tilpasser seg bebyggelsesstrukturen med sin dybde og høyde. PBE påpeker også at «*tiltaket er å anse som en innfylling i bygårdsstrukturen*». Videre kommenteres fasadene som godt tilpasset.

Fylkesmannens synspunkter:

Den første byggesaken ble påklaget i etterkant av avslaget. Klagen ble innsendt på vegne av Oslo Bygg og Eiendom. De anfører i klagen at kommunens beskrivelse av bebyggelsesstrukturen ikke er i overensstemmelse med de faktiske forholdene og at slik

forholdene er – med karrébebyggelse vil en innfylling være naturlig. Det påpekes videre at plasseringen av nytt bygg ikke kan ha nevneverdige ulemper med hensyn til innsyn og det stilles også spørsmål ved kommunens vurderinger av størrelsen på uteoppholdsareal og leilighetsfordeling.

Fylkesmannens gir i sin vurdering uttalelser om plankravet i kommuneplanen § 3.2. Om kriteriene i denne bestemmelsen uttales det at kriteriene er skjønnsmessig formulert og at vurderingen må gis konkret i behandlingen av den enkelte byggesøknad. Videre ser Fylkesmannen kriteriene i § 3.2 slik at *«Terskelen for at plankravet inntreer synes å være høy, idet tiltaket må ha «vesentlig» innvirkning på en av de overnevnte hensyn. Mange tiltak vil således falle utenfor dette plankravet»*. Fylkesmannen påpeker videre at Kommuneplanen § 3.2 har likhetstrekk med plankravet i pbl § 12-1 tredje ledd første og annet punktum. I den videre vurderingen finner Fylkesmannen at kommunen har foretatt en vurdering det det har vært lagt vekt på relevante momenter i henhold til spørsmålet om reguleringsplikt.

Fylkesmannen slutter seg til kommunens vurdering. Videre kommenterer Fylkesmannen Kommuneplanbestemmelsen ytterligere, og viser til § 3.2.2 der det fremgår at for *«oppføring av nybygg/tilbygg/påbygg og bruksendring for tomteareal under 1500 m²»* kan det gis unntak fra reguleringsplikten, gitt at tiltaket oppfyller kriteriene som er fastsatt under. Denne bestemmelsen i § 3.2.2 sammenholder Fylkesmannen med pbl. § 12.1 og *«større bygge- og anleggstiltak»*. Videre bemerkes det at kommunen kan vurdere hva som utgjør større bygge- og anleggstiltak, ut fra lokale forhold.

Fylkesmannen viser i sin videre vurdering til kommuneplanens bestemmelse punkt 4.2.5 og siterer bestemmelsen i sin helhet (se kapittel x for helhetlig redegjørelse av dette punkt). Denne bestemmelsen sier noe om rammene rundt å omgå plankrav, og bestemmelsen jamfører til kriteriene som følger av § 3.2. punkt a) under overskriften *«Generelt:»*. Dette kriteriet går ut på at *«tiltak skal opprettholde området gate- og byromstruktur, bebyggelsesstruktur, samt dominerende volum og høyder»*. Om dette vurderer Fylkesmannen følgende. *«Det fremstår som uklart om kommunen ved sin saksbehandling har foretatt en vurdering i samsvar med de krav som er oppstilt etter denne bestemmelsen. Det er ikke direkte sagt at kriteriene er oppfylt»*.

I den først omsøkte byggesaken avslås tiltaket med bakgrunn i § 29-2 *visuelle kvaliteter*. Om dette gir Fylkesmannen at kommunen har lagt til grunn et snevert og misvisende faktum av

hva det gjelder eksisterende bebyggelsesstruktur, ved vurderingen av saken etter denne bestemmelsen. En vurdering bør fremheves av Fylkesmannens syn på dette punktet. Fylkesmannen fremholder at dersom omsøkt tiltak med det aktuelle volumet opprettholder områdets gate- og byromsstruktur, bebyggelsesstruktur, dominerende volum og høyder, så vil det være lite rom for å benytte § 29-2 som grunnlag for å kreve at bygningens fotavtrykk må reduseres.

5.6.12 Pilestredet 33A



Figur 11, Oslo kommune 2018. Illustrasjon hentet fra saksdokumentene.
KIMA ARKITEKTUR AS

Byggesaken har saksnummer 201701396 og tiltaket i saken gjaldt oppføring av næringsbygg i Oslo sentrum. Tiltaket medfører riving av eksisterende bebyggelse på 17 etasjer, for tiltaket som omsøkes. Tiltaket er planlagt som kontorbygg med en høyde på 14 etasjer samt to underetasjer. Det søkes også om et mellombygg som erstatter dagens på 8 etasjer for å kompensere for den reduserte høyden i hovedbygget. Eiendommen er regulert til *bebyggelse og anlegg* (Utviklingsområde U1) i kommuneplanen fra 2015, vedtatt 23.09.2015.

Byggesøknaden ble avslått ettersom tiltaket var avhengig av dispensasjon fra plankravet ved kommuneplanen § 3.2 og dispensasjon fra denne bestemmelsen kunne etter kommunens vurdering ikke gis.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

Avslaget på rammesøknaden er begrunnet i at dispensasjon fra KP § 3.2 ikke kan gis. Før kommunen gir sin vurdering av adgangen til å gå rett på byggesak under «Vurdering av

plankrav» legges det først frem en detaljert beskrivelse av områdets bebyggelsesstruktur, eksisterende bebyggelse og eksisterende byplangrep og tiltakets relasjon til premissene som er lagt for planlagt utvikling av området. Under vurdering av plankravet viser etaten til det som er fremlagt i den foregående beskrivelsen, og etaten har med dette tatt i betraktning kommet til en konklusjon. Etaten har kommet frem til at tiltak et ikke vil medføre vesentlig økt miljøbelastning for omgivelsene, og heller ikke vesentlige negative virkninger for nasjonale og vesentlige regionale kulturminneverdier. Tiltaket vil derimot, etter etatens synspunkt innebære en utvikling som vil gi vesentlige negative virkninger for nærliggende byrom i relasjon til de bygde og naturgitte omgivelsene i området. Tiltaket legger eksisterende situasjon til grunn for erstatning av dagens høyhus med et nytt høyhus, og etter etatens skjønn bør man ved sanering av tomten *«utnytte muligheten til å se denne i en større bymessig sammenheng»*. Etaten utdyper videre at *«å legge eksisterende situasjon til grunn for et helt nytt tiltak heller ikke nødvendigvis vil være tilrådelig fra et planfaglig standpunkt»* og man bør i dette tilfellet vurdere å utforme nye løsninger som i større grad svarer til utviklingen som har skjedd i området enn sist da bygget ble rehabilitert.

I begrunnelsen knyttet til hvorfor dispensasjon ikke kan gis klarlegger etaten hensynet bak plankravet. Dette hensynet er at tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn krever en forsvarlig prosess med forutgående belysning av tiltakets konsekvenser for byen. Etaten utdyper med følgende uttalelse: *«I en slik forsvarlighet ligger det forhold at tiltaket må underlegges tilstrekkelig bred medvirkning og høring slik at relevante og viktige hensyn ved disponeringen av arealene blir identifisert og vektet mot hverandre»*. I etatens synspunkter videre i denne saken fremheves reguleringsprosessens egenskaper. Etaten uttaler at *«Kun ved reguleringsprosess kan tiltakets konsekvenser belyses forsvarlig, og vektet opp mot andre uttrykte behov»*. Dette følger etaten opp ved å fastslå at å belyse konsekvenser forsvarlig ikke kan oppnås gjennom byggesak alene.

I sakens tilhørende forhåndskonferanse bemerker etaten visse punkter som bør fremheves. Etaten klarlegger at tiltaket kan gi vesentlig økt miljøbelastning og/eller vesentlig negativ virkning på nærmiljøet. Tiltak innebærer større volumer i sum samt utvidelse og endret bruk. Etaten legger til grunn at *«Riving av eksisterende bygg skaper en ny situasjon som et nybygg må vurderes ut fra, og det er derfor ikke gitt at et nybygg med like høyder og volumer ikke utløser behov for ytterligere avklaring gjennom en planprosess»*. Etaten etablerer at det på daværende tidspunkt ikke var mulig å vurdere om tiltaket kan tas som byggesak og de

anmoder videre en planforhåndskonferanse. Etaten forklarer videre at dette kan resultere i anbefaling om oppstartsmøte og område- og prosessavklaring og uttaler at «*område- og prosessavklaring vil i langt større grad enn hva som er mulig på nåværende tidspunkt utrede konsekvensene av tiltaket, og således gi en klar anbefaling av hvordan tiltaket forholder seg til KP § 3.2.1 og hvorvidt det kan tas som byggesak*».

5.6.13 Rosenhoffgata 14



Figur 12, Oslo kommune 2020. Illustrasjon hentet fra saksdokumentene.
MARLOW ARKITEKTER AS

Denne byggesaken (saksnummer 201617749) gjaldt oppføring av boligbygg i bydel Grünerløkka. Det omsøkte tiltaket omfatter 15 boenheter over 5 etasjer, parkeringskjeller og utearealer, og plasseres inn i en rekke mellom en murgård og et leilighetsbygg. Eiendommen er regulert til *bebyggelse og anlegg* i kommuneplanen fra 2015, vedtatt 23.09.2015. Tidligere reguleringsplan er i sin helhet opphevet etter samme kommuneplan. Tiltakets oppføring avhenger av riving av bygningsmasse i forkant. Rammetillatelse for tiltak ble gitt 30.05.2017.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

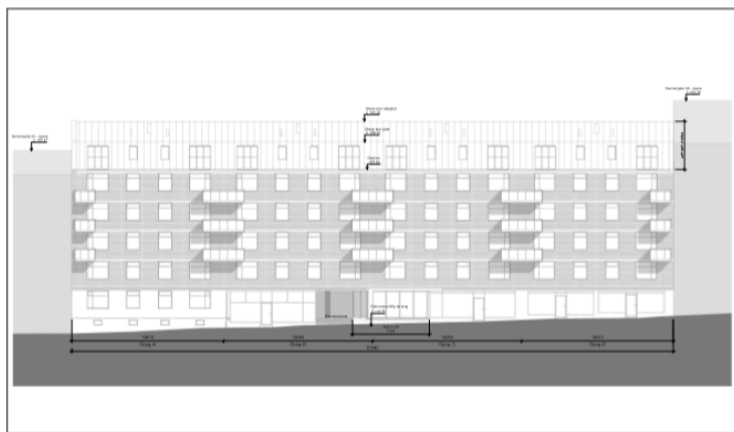
I rammetillatelsen avgir etaten sin vurdering angående plankravet. Etaten slår fast at det er vurderer at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP § 3.2.1. Det vises i korthet til at tiltaket innebærer oppføring av nybygg i en eksisterende bebyggelsesstruktur og at tiltaket ikke vil påvirke nærområdet med sin begrensede tilførsel av nye boliger. Det konkluderes med at tiltaket dermed ikke utløser kravet om reguleringsplan.

Vurderingen tar deretter for seg tematikken høyde, uteoppholdsarealer, tiltakets kvaliteter herunder naturgitte omgivelser. Det slås fast at prinsippene i nml §§ 8-21 er ivaretatt.

I den videre vurderingen omtales tiltaket opp mot det eksisterende området, kulturverdier og egen utforming. Om tiltakets forhold til bebyggelsesstrukturen i området uttales det at området består av en del med kvartaler med murgårder, en annen del med mer variert bebyggelse og en del med frittliggende trehus. Nybygget omtales som en etablering av ny kvartalsstruktur på den siden av gateløpet der den oppføres, men at dette likevel er en «videreføring av områdets karakter».

I innledende møtevirksomhet før tiltaket ble omsøkt, gav Plan- og bygningssetaten en uttalelse av hva det gjelder forståelsen av KP § 3.2 (sak med saksnummer 201600215). I dette referatet stadfester etaten en foreløpig vurdering der de kommer til at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP § 3.2. Deretter legger de frem at de kan komme til at hensyn som kommer frem i byggesaken kan tilsi en annen konklusjon. «Det kan derimot være grunnlag for å gi unntak fra plankravet for tomter under 1500 m², jf. § 3.2.2» opplyses det om.

5.6.14 Sannergata 32 A-D



Figur 13, Oslo kommune 2018. Illustrasjon hentet fra saksdokumentene.

DERLICK ARKITEKTER AS

Tiltaket, (saksnummer 201717912) omfatter bruksendring, ombygging av tak samt tilbygg. Omsøkt tiltak er i bydel Grünerløkka og innebærer 8 nye duplex-leiligheter i den eksisterende bygningen. Et næringslokale i plan 1 skal også utvides. Dette tiltaket innebærer altså en form for begrenset påbygg der takhøyden løftes og boligareal etableres på loftet. Dette tiltaket må

sees i sammenheng med to andre byggesaker, Christiesgate 19 A-E, og Dælenenggata 40 A-F som samlet utgjør prosjektet Sannerkvartalet. Tiltakene i byggesakene er svært like i både prosjekt og saksbehandling, og dermed er kun en av byggesakene omfattet i denne redegjørelsen for å belyse denne type tiltak med loftsutvidelse. Eiendommen er regulert til bebyggelse og anlegg i kommuneplan fra 2015, vedtatt 23.09.2015, og tidligere reguleringsplan for eiendommen er opphevet i samme plan. Saken ble først initiert som plansak, og deretter vurdert til å kunne gå som byggesak. Denne, og de tilsvarende byggesakene for Sannerkvartalet ble gitt rammetillatelse.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

I rammetillatelsen vurderer etaten adgangen til å gå rett på byggesak. Det slås fast at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP § 3.2. Etter etatens syn utløser tiltaket derfor ikke kravet om reguleringsplan, jf. KP § 3.2, jf. Pbl §§ 11-10 nr. 1, 12-1. Det nevnes videre kort at prinsippene i nml §§ 8-12 er ivaretatt. Videre vurderes tiltakets utforming i seg selv og i relasjon til sine omgivelser med samme undertittel. Her vises det til at tiltaket medfører en ombygging og heving av eksisterende takkonstruksjon, men med en prosjektering slik at eksisterende gesims beholdes. Bygningen vil dermed ikke påvirke gateløpets romlighet. Utformingen til de tre tiltakene som skal sees under ett skal være tilsvarende slik at det skapes helhet i kvartalet.

5.6.15 Tordenskiolds gate 6B



Figur 14, Oslo kommune 2020. Illustrasjon hentet fra <https://www.estatenyheter.no/aktuelt/vil-bygge-om-til-hotell-i-sentrum/218664> lastet ned 06.06.20

OKKENHAUG PROSJEKT+ARKITEKTUR

Byggesaken har saksnummer 201712144 og gjaldt bruksendring fra kontor til hotell. Eiendommen har en beliggenhet i Oslo sentrum. Tiltakets bruksendring gjaldt endring fra forretning/kontorbygg til hotell med etablering av 160 hotellrom. Plangrunnlaget for eiendommen er regulering i kommuneplan – *bebyggelse og anlegg* (Utviklingsområde U1) i kommuneplan fra 2015, vedtatt 23.09.2015. Reguleringsplan for eiendommen som tidligere gjaldt ble opphevet ved vedtakelse av samme kommuneplan. Tiltaket ble først initiert som planinitiativ. Plan- og bygningsetaten vurderte i eget saksdokument (se sak med saksnummer 201700858) at foreslått tiltak kan behandles som en byggesak. Innsendt rammesøknad ble gitt tillatelse, og spesielt for denne saken er at tiltaket ikke avhenger av dispensasjoner og det foreligger ingen merknader til tiltaket.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

I den først initierte plansaken til tiltaket, tok PBE stilling til tiltakets forhold til plankravet. Tiltaket ble vurdert opp mot Kommuneplanen § 3.2, jf. Pbl §§ 11-10 nr.1 og 12-1. I denne vurderingen legger etaten til grunn at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning for nærmiljøet (bygde og naturgitte omgivelser, kulturminner, verdifull vegetasjon, byrom m.m.), jf. KP § 3.2, i en standardformulering. Videre kommenterer etaten rammene rundt tiltaket i behandling som byggesak. De forutsetter at byggesøknaden ikke innebærer en økning i byggehøyder utover hva kommuneplanen tillater. Etaten fastslår at eiendommen ikke har et stort potensial for fysisk utvikling og viser til at eiendommen i dag er godt tilpasset gateløpets karakteristiske uttrykk med sine høyder og volum. Det tilføyes at en tilbaketrukken etasje eventuelt kan vurderes i byggesaksprosessen. Avslutningsvis viser etaten til kommunens *handlingsprogram for økt byliv*, datert 25.11.2016 (saksnummer 201517497) samt prosjektet *bilfritt sentrum*. De råder om at intensjonene som følger av disse etterleves i saken.

I rammetillatelsen avgir etaten en kortfattet vurdering av plankravet. Det henvises til tidligere vurdering fra plansak, og at tiltaket ble vurdert dithen at det ikke medførte vesentlige konsekvenser som angitt i kommuneplanen § 3.2. Byggesøknaden medførte ingen endringer og etaten slår fast at kravet om reguleringsplan dermed ikke utløses, jf. KP § 3.2, jf. Pbl. §§

11-10 nr. 1 og 12-1. Etaten bemerker at tillatelsen ikke tar stilling til privatrettslige forhold. Det foreligger ingen ytterligere omtale av plankravet.

5.6.16 Ullevålsalleén 2



Figur 15, Oslo kommune 2019. Illustrasjon hentet fra saksdokumentene.
Niels Torp AS Arkitekter MNAL

Byggesaken gjaldt rehabilitering, påbygg og tilbygg til eksisterende boligkompleks (saksnummer 201601836). Tiltaket ligger i bydel Nordre Aker, i et område bebygget med boligblokker. Omsøkt tiltak innebærer oppføring av tilbygg i form av 2 blokkbygninger på 5. etasje, samt påbygg på én etasje i 5 blokker. Den eksisterende bebyggelsen får en generell rehabilitering og parkeringsanlegg under terreng utvides. Det prosjekteres 35 nye boenheter. Eiendommen er regulert til hovedformål *bebyggelse og anlegg* i kommuneplanen fra 2015, vedtatt 23.09.2015. I tillegg omfattes eiendom av reguleringsplan S-2010, vedtatt 18.03.1975 med underformål bolig. Tiltakets innledende forhåndskonferanse (se saksnummer 201504358) ble gjennomført før kommuneplanen fra 2015 ble vedtatt. Tiltaket ble på det tidspunktet foreslått som rehabilitering av eksisterende bebyggelse og to nybygg, et på 3. etasje og et på 6. etasje. Tiltaket ble deretter endret, og etter ny forhåndskonferanse (se sak med saksnummer 201515082) med ny plansituasjon ble endret tiltak omsøkt og gitt rammetillatelse. Etter rammetillatelse gikk vann- og avløpsetaten ut med uttalelser om at vann- og avløpssituasjonen ikke var tilstrekkelig dokumentert og løst for at en rammetillatelse burde foreligge. Saken synes ikke å føre videre, og sakens 3-års frist for å sette i gang tiltaket utløp i saksdokument datert 15.07.2019, jf. Pbl § 21-9.

Plan- og bygningsetatens synspunkter:

I sakens andre forhåndskonferanse (saksnummer 201515082) foreligger en vurdering av tiltakets forhold til plankravet opp mot det endrede plangrunnlaget. Den eldre reguleringsplanen ble ikke opphevet etter den nye kommuneplanen, og relasjonen til de to kommenteres opp mot adgangen til å gå rett på byggesak. Den sentrale problemstillingen er, slik Plan- og bygningsetaten ser det *«hvorvidt utviklingsplanene for eiendommen kan behandles som byggesak med dispensasjon eller gjennom en omregulering av eiendommen»*. I vurderingen avgir etaten sine synspunkter på hvordan kommuneplanen endrer premissene opp mot hva kommuneplanen sier om forrang til gjeldende reguleringsplaner. De kommer frem til at reguleringsplanen er gjeldende for de forhold som fremgår av planen og at kommuneplan regulerer øvrige forhold. Etaten kommenterer deretter tiltaket. I prosjektets første forslag fant etaten at kunne vurderes på en forsvarlig måte gjennom en byggesak, til tross for at utnyttelsen var høyere enn hva reguleringsplanen angir. Det endrede prosjektet innebærer en ytterligere økning av utnyttelsesgrad som også avhenger av dispensasjon. Etaten angir at spørsmålet blir *«hvorvidt nevnte dispensasjon vil medføre vesentlig økt miljøbelastning og/eller negative konsekvenser for nærmiljøet i så måte at kommuneplanens plankrav utløses, jf § 3.2»*. Det beskrives videre hvordan nærområdet til tiltaket fremstår, og hvordan området forholder seg til byens utviklingsstrategi. Etaten konkluderer med at prosjektet viderefører eksisterende bebyggelsesstruktur og hustype og finner at tiltakene kan behandles som byggesaker med dispensasjon.

En vurdering av adgangen til å gå rett på byggesak fremgår av rammetillatelsen til tiltaket. Plan- og bygningsetatens synspunkter innehar ikke en egen undertittel for vurdering av plankravet slik det er i de andre byggesakene. Det foreligger imidlertid en omtale av momentene i vurderingen under etatens syn på dispensasjoner i saken. Under vurderingen av dispensasjon til utnytting diskuteres samme vurderingstema som i forhåndskonferansen, se avsnitt over. Det uttales at *«I lys av gjeldende regulering alene vil en tilsidesettelse med denne størrelsesordenen videre være å regne som vesentlig»*. Etaten finner i den samlede vurderingen at det er klart flere fordeler enn å ulemper ved å dispensere, og at vilkårene for dispensasjon etter pbl. § 19-2 er oppfylt. I denne vurderingen redegjøres det for at tiltaket ikke utløser kravet om reguleringsplan jf. KP § 3.2, jf- pbl. §§ 11-10 nr. 1 og 12-1 ved at tiltaket ikke medfører vesentlig økt miljøbelastning mv. Dette er begrunnelsen for konklusjonen som etaten kommer frem til: *«at tiltaket ikke foranlediger en ny reguleringsplan for den aktuelle*

eiendommen før en høyere grad av utnytting er påregnelig». Etaten har i vurderingen kommet til at tiltak vil opprettholde sin karakter og ikke fremstå som presset i sammenheng med sine omgivelser. Dette anføres som hensynene bak den avgitte tillatte utnyttelsen i reguleringsplan S-2010. I en samlet vurdering slår etaten fast at hensynene ikke blir vesentlig tilsidesatt.

Etaten vurderer også tiltaket opp mot andre momenter under ulike inndelinger i rammetillatelsen. Angående arkitektoniske kvaliteter legges det til grunn det at omsøkt tiltaket har en tilfredsstillende utforming for anlegges karakter, som opprettholdes og videreføres. Plan- og bygningsetaten gir en konklusjon av Ullevålsalléen 2, der de slår fast at tiltaket er *«godt tilpasset den eksisterende bebyggelsens volumoppbygging, uttrykk og utførelse»*. Ut fra en helhetlig vurdering, herunder en vurdering av tiltaket opp mot presiseringen av plankravet i kommuneplanen, jf § 3.2 *«anser Plan- og bygningsetaten at omsøkte fortetting av eiendommen vil være forsvarlig til tross for en stor overskridelse av gjeldende reguleringsplans tillatte grad av utnytting»*.



Norges miljø- og biovitenskapelige universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway