

Byrådssak 24/24

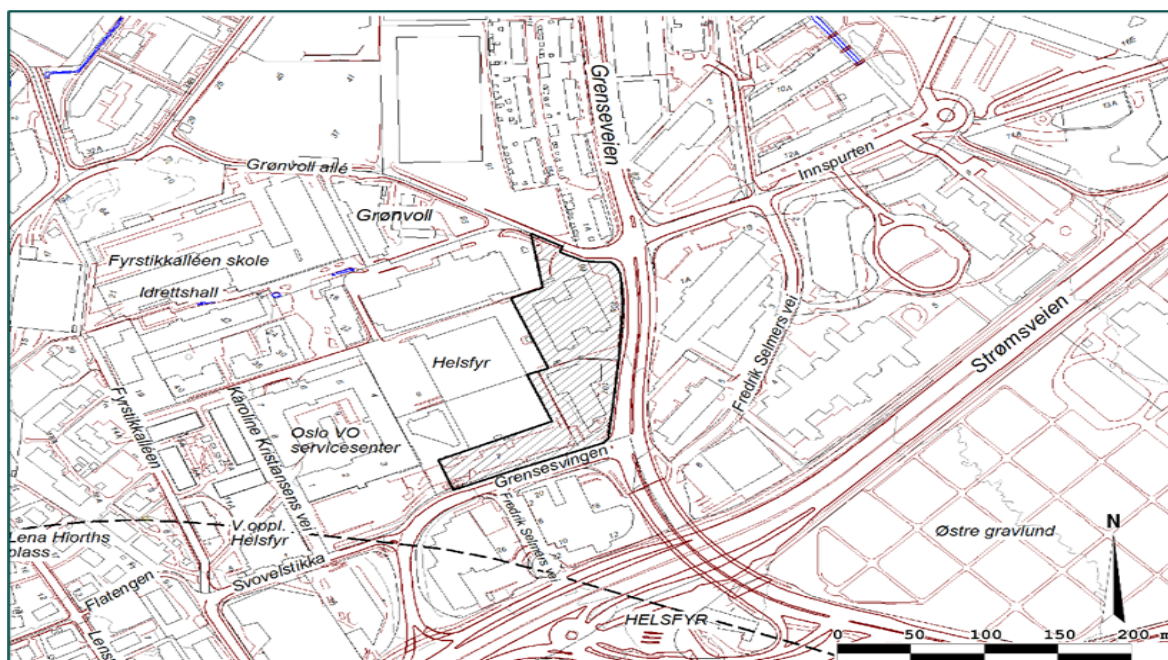
Grenseveien 99 og 107, Krav om fremleggelse av planforslag til offentlig ettersyn. Bydel Gamle Oslo

Sammendrag:

Plan- og bygningsetaten avsto 15.03.2023 å legge planforslaget for Grenseveien 99 og 107 ut på offentlig ettersyn jfr. pbl. § 12-11 fordi planforslaget samsvarte ikke med kommuneplanens føringer for utnyttelse i utviklingsområder, planforslagets utforming og høyder gir betydelige negative konsekvenser for eksisterende og regulert nabobebyggelse og viktige kulturminner og at planforslaget ikke svarer på kommunens forventninger til nye høyhus.

Asplan Viak har på vegne av forslagsstiller i brev av 02.06.2023 anmodet om at planforslaget fremmes for videre behandling.

Plan- og bygningsetaten fastholder sin beslutning og anbefaler at planforslaget ikke fremmes for videre behandling. Byrådet slutter seg til etatens vurdering og konklusjon.



Saksfremstilling:

Bakgrunn

Plan og bygningsetaten mottok bestilling av oppstartsmøte for eiendommen Grenseveien 99 og 108 på Helsfyr den 20.10.2020. Oppstartsmøte ble avholdt 18.03.2021. Kunngjøring av oppstart ble utført 08.10.2021 med frist for uttalelse 19.11.2021. Planprogram ble fastsatt 23.05.2022.

Plan- og bygningsetaten har 15.03.2023 avslått å fremme reguleringsforslaget til videre behandling. Dette er i henhold til plan- og bygningsloven § 12-11.

Grenseveien 99 AS har i brev av 02.06.2023 krevd at Plan- og bygningsetatens avslag på å fremme planforslaget blir behandlet av bystyret.

Planområdet

Planområdet ligger på Helsfyr og er på anslagsvis 8 300 m². Planområdet ligger inntil Grenseveien i øst, Grensesvingen i syd og Grønvoll allé i nord. Bebyggelsen øst og syd for planområdet er preget av større kontor- og næringsbygg, og både eldre og nyere boliger i nord. Planområdet består i dag av bygg benyttet til kontor- og næringslokaler, adkomster og parkeringsarealer over og under bakken.

Planstatus

Eiendommene er i kommuneplanens arealdel 2015, vedtatt 23.09.2015, avsatt til utviklingsområde i ytre by.

Søndre del av planområdet er avsatt til torg/plass i kommunedelplan for torg og møteplasser (KDP17).

Planforslaget er vurdert etter høyhusstrategien, vedtatt 31.08.2005. Denne høyhusstrategien definerer høyhus i Oslo som bygg over 42 meter, hvor dette skal være maksimal byggehøyde i Oslo, med unntak av områdene Bjørvika, Bispevika og Vaterland.

Ny høyhusstrategi ble vedtatt av bystyret 27.09.2023, sak 336. Helsfyr er i høyhusstrategien markert som et område der det kan vurderes høyder opp mot 70 meter. Høyhusstrategien inneholder flere sett med retningslinjer og forventninger for utforming, plassering mm.

Beskrivelse av reguleringsforslaget

Hensikten med planforslaget er å legge til rette for at eksisterende bygningsmasse kan rives, og at det kan oppføres ny bebyggelse. Planen legger til rette for en senere utvidelse av Grenseveien. Planen fremmes i to alternativer, hvor alternativ 1 legger til rette for et samlet bruksareal på ca. 52 200 m² BRA, og 36 600 i alternativ 2. Dette tilsvarer en %-BRA på henholdsvis 975 % og 627 %. Foruten utnyttelse og høyder er de to alternativene like.

Planforslaget er delt i to felt, hvor det i det nordre felt foreslås bebyggelse på 30 000 m² BRA og høyder opp til 49 meter (12 etasjer), og i søndre felt 22 500 m² BRA og byggehøyder opp til 63,3 meter (16 etasjer) i alternativ 1. Bebyggelsen foreslås regulert til en bred vifte av nærings- og tjenesteytingsformål, hvor kontor utgjør hovedformålet. Det sikres publikumsrettet virksomhet på gateplanet, overflateparkerings fjernes og plasseres i p-kjeller, det etableres nye forbindelser gjennom området, og takene skal håndtere overvann.

Bemerkninger etter oppstart

Bydelsutvalget i Gamle Oslo ber om at det utredes hvorvidt det er mulig å stenge Grønvoll allé for bilkjøring mellom Grenseveien 91 og 95 og i stedet etableres en sammenhengende park. Bydelsutvalget ønsker en byutvikling i bydelen på næringssiden at det tilrettelegges for små- og mellomstore håndverksvirksomheter, og at det ikke bare skal være konsulent- og kontorlandskapenes bydel. Bydelsutvalget ber om at det utredes hvordan det i større grad kan tilrettelegges for små og mellomstore håndverksbedrifter i prosjektet. Bydelsutvalget mener det bør ytes ekstra oppmerksomhet og avbøtende tiltak for luftforurensing, støy, innelima for boligene, anleggsperioden og skolevei. Bydelsutvalget anbefaler at det innarbeides en boligandel i prosjektet. Bydelsutvalget ønsker at ny bebyggelse til planområdet tar hensyn til eksisterende og fremtidige boliger og ikke skaper en fortettingseffekt som virker negativt for beboerne i området.

Brann- og redningsetaten presiserer at tilgjengelighet for brannvesenets kjøretøy og materiell må ivaretas for eksisterende bygninger i området, også under anleggsperioden.

Byantikvaren er sterkt kritisk til planforslaget fordi det vil virke svært dominerende på Grønvold hageby, og svekke den kulturhistoriske interessen til det bevaringsverdige anlegget. Anbefaler en bebyggelse mot Grønvold hageby i tre til fire etasjer med en forsiktig opptrapping mot det stasjonsnære området i sør.

Bymiljøetaten mener det er viktig å sikre nok tilgjengelig areal mot dagens veigrunn, da det pågår et arbeid for Grenseveien og sykkeltilrettelegging her. Sol- og skyggeforhold må vurderes slik at skygge og følgende mangel på sol bør ikke hindre videre utvikling av trær/bytrær og vegetasjon på egen tomt og i Grenseveien, Grønvoll allé, park o.l.

Eiendom- og byfornyelsesetaten opplyser om at Oslo kommune eier veigrunn innenfor planområdet, og at areal som blir regulert til privat formål må erverves fra kommunen før en utbygging kan gjennomføres.

Renovasjon- og gjenvinningsetaten opplyser om at etaten har et lovpålagt ansvar for innsamling av husholdningsavfall, men at næringslivet ikke er underlagt en slik restriksjon.

Norges vassdrags- og energidirektorat opplyser om deres rolle i plansaksbehandlingen, og veiledere for hvordan deres sektorinteresser og hensyn skal ivaretas.

Statens vegvesen opplyser om at de er eier av rampe mot E6 (Grensesvingen), og at endringer som påvirker deres eiendom og vegnett krever uttalt tillatelse fra Vegvesenet før igangsettingstillatelse.

Statsforvalteren i Oslo og Viken har ingen konkrete merknader, men presiserer at følgende statlige planretningslinjer ser ut til å være relevante for arbeidet; statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning (2018, statlige planretningslinjer for samordnet bolig, areal- og transportplanlegging (2014), og Rikspolitiske retningslinjer for å styrke barn og unges interesser i planleggingen (1995).

Elvia opplyser om at de har en lavspent- og høyspentkabel innenfor planområdet som det bes tas hensyn til, samt en eksisterende nettstasjon.

Fortum Oslo Varme AS anbefaler at det blir stilt krav om at nye bygg over 1000 m² bygges med vannbåren varme og tilknyttes fjernvarmeanlegget.

Grønvold Hageby Borettslag er bekymret for en altfor dominerende fasade på Grenseveien 99, og slutter seg opp om byantikvarens anbefaling om en fasadehøyde på tre til fire etasjer mot Grønvoll allé.

Trym Andreassen liker planene som er under utvikling.

Kristin Breivik mener forslaget med en slik bygningsmasse vil gjøre at hagebyen fremstår malplassert i omgivelsene, nybygg bør ha mer avstand til hagebyen, har tilsvarende høyder som hagebyen nærmest denne og heller øker antall etasjer lenger unna hagebyen.

Enerhaugen Arkitektkontor på vegne av Nordr AS som er nabo er opptatt av at de nye bygningene ikke påvirker dagslysforhold til planlagte boliger innenfor Grenseveien

97/Grensesvingen 9 negativt, er åpne for å samarbeide om et helhetlig uterom på hver side av eiendomsgrensene er positive til planlagt gangforbindelse mellom Grønvoll allé og Grensesvingen. Opplyser om at Grensesvingen 9 har rettigheter til kjøreadkomst på kjørerampen som ligger øst på eiendommen Grensesvingen 7.

Andreas Nordsjø mener initiativet ikke ser lovende ut, da det tar lite hensyn til bomiljøet, de verneverdige arbeiderboligene i Grønvoll hageby og restene av Grønvold gård samt ny skole planlagt i nord.

Oslo Areal er eier av naboeiendommen Grensesvingen 7 opplyser om at arealet som er avsatt til torg i KDP17 innehar funksjoner som er sentrale for bruk av eiendommen, og det er ikke ønskelig at et areal innenfor Grensesvingen 7 inkluderes i planområdet. Har også flere innspill til planprogrammet.

Stor-Oslo Eiendom støtter forslagsstillers ønske om å utnytte eiendommen bedre sett i lys av beliggenheten ved et godt og attraktivt kolleknutepunkt. Støtter også at planarbeidet legger til rette for et større nybygg i krysset Grenseveien x Grensesvingen som vil bidra til å ramme inn og skape et reelt torg langs Grensesvingen med attraktive tilstøtende fasader.

Forslagsstillers tilsvaret til avslaget

Planforslaget er, slik etaten selv skriver i sin avvisning, godt opplyst og gjennomarbeidet. Planforslaget er utformet i to alternativer, dessuten er et mellomalternativ og 0-alternativet utredet. Forslaget har vært gjenstand for omfattende arbeid, justeringer og endringer i tråd med PBEs føringer underveis. Derfor kom etatens avslag overraskende på forslagsstiller. Forslagsstiller er uenig i etatens fremstilling, og mener snarere at planforslaget samsvarer godt med planprogram, KPA og kommunens strategi for høyhus. En videre planprosess med offentlig høring, innspill, medvirkning og videre bearbeidelse, vil lede frem til et endelig planforslag som bystyret kan ta stilling til. Per nå er imidlertid reguleringssaken på et sted i prosessen der hverken PBE eller bystyret trenger å være enige i alle sider av planforslaget. Spørsmålet nå er kun om planprosessen skal fortsette, eller om den skal avsluttes. Det er ikke vanlig å stanse et planarbeid ved offentlig ettersyn. Planforslag har da allerede vært gjennom omfattende prosess fra oppstart. At det kan være en uenighet om eksempelvis høyder og volum, vil i utgangspunktet ikke være tilstrekkelig til å avslutte prosessen. Frem til politisk behandling og gjennom høring og offentlig ettersyn, vil planforslaget kunne bearbeides ytterligere. Etaten kan videre, om det fremdeles vurderes som nødvendig, både anbefale at bystyret ikke vedtar saken, eller fremme et alternativ utover de som allerede er fremmet.

Det vises til tilsvaret i sin helhet, vedlegg 10.

Plan- og bygningsetatens vurdering og anbefaling

Plan- og bygningsetaten har ved gjentatte anledninger i prosessen gitt uttrykk for at det foreligger en høy reguleringsrisiko dersom planforslaget ikke forholder seg til overordnede føringer for høyder og utnyttelse. Plan- og bygningsetaten har gjennomført komplettvurdering og igangsatt behandlingen av planforslaget. Planforslaget er godt opplyst og gjennomarbeidet, men planforslagets innhold i begge alternativer bryter i stor grad med planprogrammets hovedmål for planarbeidet, overordnede føringer for Helsefyr og kommunens høyhusstrategi.

Avslaget begrunnes med at forslaget etter etatens vurdering ikke samsvarer med:

1. Planprogrammets mål om å hensynta regulert og eksisterende bebyggelse på naboeiendommene.
2. Kommuneplanens arealdel 2015.

3. Gjeldende og foreslått høyhusstrategi.

Plan- og bygningsetatens vurdering er at en behandling av forslaget vil fordre vesentlige endringer av planforslaget, og ikke kun mindre justeringer som ordinært er påregnelig i løpet av en planprosess.

Planforslagets utforming og høyder gir betydelige negative konsekvenser for eksisterende og fremtidig boligbebyggelse

I planprogrammets hovedmål vises det til at:

Byrådet har et overordnet mål om en grønnere, varmere og mer skapende by med plass til alle. Videre sier Arkitekturpolitikken for Oslo at det bygde miljøet skal bidra til å fremme en attraktiv, grønn og klimavennlig byutvikling med gode levekår og oppvekstsvilkår for alle. Videre planprosess skal undersøke plangrep som hensyntar regulert og eksisterende bebyggelse på naboeiendommene, og ikke kun begrense negative konsekvenser for disse.

Forslagets konsekvensutredning viser at det er gjort beregninger som viser at ikke bare planforslagets bebyggelse vil ha utfordringer knyttet til å oppnå egne dagslyskrav, men at ny bebyggelse også vil gi betraktelig forverring av dagslysforhold for eksisterende nærings- og kontorlokaler i Grensesvingen 7, og for boliger som er under oppføring i Grenseveien 97. I utredningene vises det til at det vil være fra problematisk til umulig for Grensesvingen 7 å oppnå tilfredsstillende krav til dagslys, og for en større andel av boligene får redusert dagslys i begge alternativene som er fremlagt til offentlig ettersyn. Staten mener også at tettheten som ny bebyggelse legger opp til i planforslaget vil ha svært negative konsekvenser for bokvalitet, luft og utsyn for nye fremtidige boliger i Grenseveien 97.

I Etatens anbefalinger ved oppstart av planarbeidet var en viktig føring at planforslaget skal avtrappes og tilpasses kulturmiljøet i Grønvoll hageby. Det er positivt at det er avsatt torg mot hagebyen, men avtrappingene som er vist er tilnærmet to og tre ganger så høy som bebyggelsen i hagebyen. Plan- og bygningsetaten vurderer at ny bebyggelse gir betydelige negative konsekvenser for hagebyen ved å gi et vesentlig skalabrudd som både virker svært dominerende på hagebyen, som ikke gir en tilpasset overgang fra Helsefyr til Grønvoll hageby og svekker den kulturhistoriske interessen til det bevaringsverdige anlegget. Etter etatens vurdering er forslaget i strid med kommuneplanens bestemmelse § 7.3 som sier at «Tiltak skal utformes bevisst i forhold til viktige siktlinjer i byen betydningsfulle byggverk, viktige kulturminner og landskapstrekk og slik at material- og volummessige gode overganger til eksisterende bebyggelse og terreng ivaretas».

Til tross for at utredningene gir et godt bilde av konsekvensene av utredningsalternativene og hva som er nødvendig å gjøre med tanke på utforming og høyder, er ikke alternativenes utnyttelse og høyder i tråd med planprogrammets målsetting for å hensynta eksisterende og regulert nabobebyggelse. Plan- og bygningsetaten mener derfor at planforslaget ikke er i tråd med planprogrammets målsetninger.

Planforslaget samsvarer ikke med kommuneplanens retningslinjer for utnyttelse i utviklingsområder

Helsefyr er i kommuneplanen markert som kollektivknutepunkt og utviklingsområde i ytre by, område for bymessig utforming. Utviklingsområder med kollektivknutepunkt bør inneha en samlet områdeutnyttelse på 125 %, tilsvarende 200-400 % bruksareal (BRA), jf. kommuneplanens retningslinjer i § 11.2. Innenfor områdeutnyttelse kan det derfor vurderes prosjekter som har en utnyttelse i spennet 200-400 % BRA vurdert opp mot gitte hensyn i § 11-2. I planforslagets alternativer er det vist % - BRA:

- Alt 1: 975 % BRA.

- Alt 2: 627 % BRA.

Tallene er basert på m² over bakken og arealformål i vertikalnivå 2.

Tallene for utnyttelse ligger 2-3 ganger over det som kommuneplanen legger opp til og som Plan- og bygningsetaten kan vurdere å anbefale for planområdet. Det vurderes derfor at begge av planforslagets alternativer ikke samsvarer med kommuneplanens retningslinjer om utnyttelse i utviklingsområder ytre by.

Planforslaget svarer ikke på kommunens forventninger til nye høyhus. Fra plan- og bygningsetatens tidlige tilbakemeldinger på planinitiativet i område- og prosessavklaringen sa Etaten at den kunne vurdere å utrede høyder opp mot 42 meter og anbefalte at planarbeidet bør følge gjeldende høyhusstrategi, om å legge opp til slanke punkthus med en markant lavere base som relaterer seg romlig og skalamessig til de bymessige omgivelsene. Dette ble også lagt til grunn for høyder i planprogrammet. Etter oppstartsmøtet ble forslag til ny høyhusstrategi lagt ut på høring. I forslag til ny høyhusstrategi er Helsfyr markert som område der det kan vurderes høyder opp mot 70 meter. Etaten åpnet derfor for å fastsette planprogrammet der det kan utredes høyder i spennet 42-70 meter.

Plan- og bygningsetaten kan ikke se at utformingen på høyhusene i planforslaget svarer på formingskriteriene for høyhus som er gitt i både forhenværende og i ny høyhusstrategi. Etaten kan derfor ikke anbefale planforslagets høyder og utforming. Ettersom ny høyhusstrategi ble oversendt byrådet 02.01.2023, er den derfor lagt til grunn for Plan- og bygningsetatens videre vurderinger og anbefalinger for planleggingen av nye høyhus i Oslo. Det følger av retningslinjene til høyhusstrategien at kommunen forventer at høyhus i Oslo planlegges på byens premisser og at høyhus utformes med særlig høy arkitektonisk kvalitet. Høyhus skal utformes med utgangspunkt i en base tilpasset byrommet, samt tårn og krone som skal ha en slank form. Med henvisning til punkt 2 om utnyttelse påpekes at høyhus ikke er et mål i seg selv, men at det skal være et virkemiddel for å oppnå merverdi for et område. Valg av høyhus som bygningstype skal derfor være begrunnet i de kvalitetene man oppnår ved å velge høyhus fremfor bebyggelse med mer ordinære høyder. Økt utnyttelse, f.eks. nært kollektivknutepunkt, er derfor i seg selv ikke et argument for høyhus. Selv om Helsfyr er utpekt som et område hvor høyhus kan vurderes, mener etaten at planforslaget ikke ivaretar de kvaliteter som det stilles krav til ved oppføring av høyhus og videre at foreslåtte høyhus vil gi svært negative konsekvenser for området. Plan- og bygningsetaten kan ikke anbefale høyder og utforming som foreslås i planforslagets alternativ 1 eller alternativ 2.

Plan- og bygningsetatens kommentar til forslagsstillers tilsvare
Forslagsstiller har i sitt tilsvare og i materiale mottatt 30. mars 2023 presentert skisser for et endret prosjekt med en noe redusert utnyttelse, fra ca. 52 000 m² BRA til ca. 44 375 m² BRA. Det vises også enkelte endringer i plassering og volumoppbygging for bebyggelsen i skissene. Selv om det ikke er levert et nytt komplett planforslag, mener Plan- og bygningsetaten det er tilstrekkelig for å vurdere hvorvidt dette også er noe etaten skal ta til behandling. Selv om utnyttelsen i et slikt forslag er redusert, er det fremdeles langt utenfor de rammene de overordnede føringene legger til grunn for ønsket utvikling her. Et planforslag med utgangspunkt i de reviderte skissene vil ikke endre Plan- og bygningsetatens beslutning i saken, som både er at planforslaget er i strid med overordnede føringer og virkningen det får for naboer. I forbindelse med behandlingen av planprogrammet, ble det presisert fra byråden for byutvikling at «Jeg forutsetter at videre planprosess medfører at man finner frem til grep som

hensyntar regulert og eksisterende bebyggelse på naboeiendommene, og ikke kun begrenser negative konsekvenser for disse». Dette ble også innarbeidet i det fastsatte planprogrammet. Etaten viser til plan- og bygningsloven § 12-3 hvor det fremkommer at «Private forslag må innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende områdereguleringer».

Etatens konklusjon

Plan- og bygningsetaten mener planarbeidet ikke bør føre frem og at avgjørelsen om å avslå å legge planforslaget ut til offentlig ettersyn er riktig både planfaglig og juridisk. Forslagsstiller ønsker en utvikling innenfor planområdet som er vesentlig i strid med gjeldende føringer. Videreføring av planarbeidet krever betydelige ressurser både for Plan- og bygningsetaten og forslagsstiller. Etaten mener disse ressursene bør prioriteres til arbeid som fremmer en ønsket byutvikling. Plan- og bygningsetaten opprettholder derfor tidligere konklusjon om at planarbeidet ikke bør føre frem, og at planforslaget ikke legges ut til offentlig ettersyn.

Byrådet bemerker

Byrådet gjør oppmerksom på at det ble avholdt møte med forslagsstiller 27.11.2023. I møtet gjorde parten rede for prosjektet og arealutnyttelse, det ble også forevist et revidert prosjekt. Det kom i møtet ikke frem nye opplysninger av vesentlig betydning for sakens avgjørelse.

Byrådet slutter seg til Plan- og bygningsetatens vurdering og konklusjon slik det fremkommer av vedlegg 1.

Byrådet innstiller til bystyret å fatte følgende vedtak:

I henhold til plan- og bygningsloven §12-11 vil kommunen ikke fremme reguleringsforslaget til videre behandling.

Byrådet, den

Eirik Lae Solberg

James Stove Lorentzen

Vedlegg:

1. Plan- og bygningsetatens saksfremstilling
2. Område- og prosessavklaring til oppstartsmøtet
3. Fastsatt planprogram
4. Planbeskrivelse
5. Reguleringsbestemmelser alt. 1
6. Reguleringsbestemmelser alt. 2
7. Plankart alt. 1
8. Plankart alt. 2
9. Illustrasjonsvedlegg
10. Anmodning om å fremme planforslag til videre behandling
11. Presentasjon til møte
12. Arealutnyttelse oversikt
13. Revidert planforslag - Illustrasjonsvedlegg