

Byrådssak 4/24

Skedsmogata 1. Klage over vedtak om midlertidig forbud mot tiltak etter plan- og bygningsloven. Bydel Gamle Oslo

Sammendrag:

Plan- og bygningsetaten fattet 11.08.2023 vedtak om midlertidig forbud mot tiltak (MFT) etter plan- og bygningsloven for Skedsmogata 1. Søknaden som er bakgrunnen for forbudet omfatter bruksendring av bygningens første etasje fra næring (butikk) til bolig og rehabilitering av fasade. Vedtaket om MFT er bl.a. begrunnet med at butikklokalet har en strøkstjenlig funksjon, og er en viktig del av byens identitet.

Etatens vedtak er påklaget av eiere av eiendommen som også er tiltakshaver i den aktuelle byggesaken, Betina Jeanette Sanne og Hans-Øyvind Ryen. Klager anfører bl.a. at vern gjennom bruk bør være mer tungtveiende enn vern av bruk. Gården er i svært dårlig forfatning, og vil fortsette å forfalle da det er for økonomisk risikabelt å gå videre med renovasjonsarbeider før bruk av første etasje er avklart. Videre anføres det at det ikke lar seg økonomisk forsvare å rehabilitere og leie ut næringslokaler til noen av de formål som er foreslått i vedtaket.

Plan- og bygningsetaten anbefaler at klagen ikke tas til følge. Byrådet er kommet til en annen konklusjon enn etaten og anbefaler for byutviklingsutvalget at klagen tas til følge.



Saksfremstilling:

Skedsmogata 1 ligger på Kampen i Bydel Gamle Oslo. Eiendommen er bebygd med en to-etasjes hjørnegård med pussede fasader. Fasadene i første etasje har store butikkvinduer og tre inngangsdører til tidligere forretninger. Eiendommen ligger i tett by og området rundt består av tett boligbebyggelse.

Det vises til Plan- og bygningsetatens saksfremstilling i vedlegg 1, og øvrige vedlegg i byrådssaken, herunder søknaden, vedtaket om MFT, klagen, samt etatens vurderinger av klagen med anbefaling. Det vises til dokumentene i sin helhet som sakens fremstilling. Nedenfor gjengis kort:

Hva klagesaken gjelder

Saken gjelder klage på Plan- og bygningsetatens (PBE) vedtak av 11.08.2023 om å nedlegge midlertidig forbud mot tiltak (MFT) etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 13-1 for eiendommen Skedsmogata 1. Etaten begrunnet vedtaket om å nedlegge MFT bl.a. med at butikklokalet har en strøktjenlig funksjon, og er en viktig del av byens identitet.

Søker er Rebuilding AS. Tiltakshaver er Betina Jeanette Sande og Hans-Øyvind Ryen. Søknaden som er bakgrunnen for forbudet, omfatter bruksendring av bygningens første etasje fra næring (butikk) til bolig og rehabilitering av fasade, Plan- og bygningsetatens saksnr. 202305090.

Plangrunnlag

Eiendommen er avsatt til hovedformål Bebyggelse og anlegg, nåværende i kommuneplan 2015 – Oslo mot 2030, vedtatt 23.09.2015.

Tidligere reguleringsplan S-696, vedtatt 11.11.1957 er delvis opphevet, jf. vedlegg 5 i kommuneplanen. Underformålet Felles avkjørsel blir videreført med tilhørende bestemmelser, jf. kommuneplanen kap. 15 pkt. 15.3.

Eiendommen befinner seg i et område med nasjonale kulturminneinteresser. Dette følger av kommuneplanens arealdel med tilhørende temakart T5 for kulturminnevern (datert 04.03.2015).

Bygningen på eiendommen er oppført på Byantikvarens gule liste over bygninger med kulturminneverdi.

Forhåndsuttalelse fra Byantikvaren til omsøkte tiltak

Byantikvaren har gitt forhåndsuttalelse til omsøkte tiltak den 22.03.2023, og ny uttalelse den 14.06.2023 etter at tiltaket ble omprosjektert, (PBEs saksnr: 202305090).

Byantikvaren viser bl.a. til at prosjektet er et resultat av lengre dialog med Byantikvaren, og etter omprosjektering i stor grad er i tråd med antikvarens tidligere tilbakemeldinger. Byantikvaren anmoder om at man gjenbraker materialer og bygningselementer så langt dette lar seg gjøre. Videre forutsettes at detaljer slik som trekkninger og detaljeringer videreføres, samt høy kvalitet i materialer og utførelse.

Vedrørende utskiftning av opprinnelige vinduer har Byantikvaren tidligere uttalt seg til dette i en forhåndsuttalelse datert 24.06.2022, der etaten frarådet at opprinnelige vinduer ble skiftet ut. Antikvaren åpnet videre opp for en utskiftning dersom det kan dokumenteres at vinduene er i så dårlig stand at de ikke kan restaureres. Denne uttalelsen opprettholdes. I så tilfelle forutsetter Byantikvaren å bli forelagt et konkret vindustilbud, der det også dokumenteres at nye vinduer utføres som nøyaktige kopier av opprinnelige vinduer, i henhold til etatens momentliste for gode vinduskopier. For øvrige vurderinger viser Byantikvaren til sine tidligere uttalelser.

Varsel og kommentarer

PBE varslet i brev av 15.06.2023 om igangsatt arbeid med midlertidig forbud mot tiltak. Etaten mottok kommentarer fra nabo Tonje Horgdal den 26.06.2023. I kommentarene fremføres særlig at eierne burde kunne benytte gården som bolig, og det ikke vil forringe miljøet. Det er lenge siden det var drift som forretning, og det har vært langt større inngrep i miljøet på Kampen som er blitt tillatt tidligere.

Midlertidig forbud mot tiltak

PBE fattet vedtak om MFT den 11.08.2023. Vedtaket er blant annet begrunnet med at butikklokalet har en strøktjenlig funksjon, og er en viktig del av byens identitet. Etaten konkluderte derfor med at den ønsket å vurdere om disse kvalitetene kan sikres igjennom kommuneplanens arealdel.

Klage

Klager er eiere av eiendommen, og tiltakshaver i byggesaken som er bakgrunnen for at det ble nedlagt midlertidig forbud mot tiltak, Betina Jeanette Sanne og Hans-Øyvind Ryen. Klager er part og klagen er rettidig, jf. forvaltningsloven (fvl.) §§ 28 og 29.

I klagen vises bl.a. til at de kjøpte eiendommen for over ett år siden og til tross for at eiendommen er saneringsmoden ønsker de å pusse opp dette flotte kulturminnet til å bli en bolig man kan være stolt av. Omsøkte tiltak er utformet i tråd med Byantikvarens anbefalinger. Vern gjennom bruk bør være mer tungtveiende enn vern av bruk. I forkant av kjøp av eiendommen var tiltakshaver i kontakt med både Plan- og bygningsetaten og Byantikvaren for å undersøke muligheten for bruksendring av gården, og fikk positive tilbakemeldinger på dette.

Gården er i svært dårlig forfatning, og vil fortsette å forfalle da det er for økonomisk risikabelt å gå videre med renovasjonsarbeider før bruk av første etasje er avklart. De nødvendige investeringene for å rehabilitere gården vil bare gi mening hvis eiendommen i sin helhet tillates brukt som bolig.

Bakgrunnen for nedlagt forbud mot tiltak, at private aktører som gründere, kunstnere og småbedrifter skal ha tilgang på rimelige lokaler, gir ikke mening i dette tilfellet fordi eventuelle lokaler for utleie i første etasje vil måtte bli svært dyre for området, på grunn av store økonomiske investeringer. Det har opp gjennom årene, etter at Halvorsens kolonialbutikk ble lagt ned i 1985, vært flere mislykkede forsøk på annen drift.

Klager mener kommunen i arbeidet med revisjon av kommuneplanen må fremskaffe dokumentasjon på at det er grunnlag for den type virksomhet kommunen ønsker.

Det fremstår i alle tilfeller unødvendig å nedlegge forbud mot tiltak da den uunngåelige konklusjonen er kommunen allerede kjent med - det lar seg ikke økonomisk forsvare å

rehabiliterer og leie ut næringslokaler til noen av de formål Plan- og bygningsetaten og Byantikvaren har nevnt.

Det vises til klagen i sin helhet, vedlegg 8.

Plan- og bygningsetatens vurdering og anbefaling

Plan- og bygningsetaten har vurdert klagen og fastholder avslaget.

Plan- og bygningsetaten viser i sitt vedtak av 11.08.2023 bl.a. til at de små næringslokalene i første etasje var en del av bygårdsarkitekturen fram til ca. 1970, og er en typologi som er verdt å ta vare på. Lokalene er en inkorporert del av arkitekturen og fasaden, og en del av byens identitet, preg, og historie. Plan- og bygningsetaten mener det er viktig å videreføre kvalitetene som lokalene tilfører i størst mulig grad, og ønsker derfor å vurdere om de kan sikres gjennom den nye kommuneplanens arealdel.

Videre sier etaten i sitt vedtak:

«Vi ser at det er viktig at de små næringslokalene i byen bevares. Etaten mener lokalene er verdifulle som sosiale møteplasser, og som lokaler for små bedrifter og butikker. Små næringslokaler av denne typen skaper kontakt mellom ute og inne, er trygghetsskapende, og bidrar til variasjon i funksjoner. Dette er nabolagsverdier som må bevares og finne former som tilhører vår tid.

Denne typen lokaler i 1. etasje legger til rette for at private aktører som gründere, kunstnere, og småbedrifter har tilgang på rimelige lokaler i indre by. Lokalene kan tilby bydels-funksjoner, som tjenesteyting, kontor, verksted og kurs- og aktivitetslokaler. Lokalene kan også være en ressurs for nabolaget, og tilby fellesfunksjoner som vaskeri, sykkelverksted, systue, aktivitetslokale, vaktmesterkontor og lignende.

(...)

Vi vurderer at forretningslokalet i Skedsmogata 1 har en stedstjenlig funksjon, og bygger opp under kulturmiljøet på Kampen. Vi mener Kampen som område har blitt svekket som følge av bruksendringer fra publikumsrettede funksjoner til bolig. En fortsatt bruk av forretningslokalet i Skedsmogata 1 vil styrke nabolagsverdier på Kampen, være trygghetsskapende, og bygge opp under kulturmiljøet på Kampen.»

Dersom lokalet blir bruksendret til bolig er det erfaringsmessig svært lite sannsynlig at det vil bli tilbakeført til forretningslokale i fremtiden. Plan- og bygningsetaten mener at små forretningslokaler i boligområder er viktig for å opprettholde lokal plassdannelse og byliv. De er derfor viktige å bevare i bybildet.

Plan- og bygningsetaten har over tid sett negative effekter av bruksendringer fra næring til bolig i første etasje i byen. Etaten mener endringene forringer nabolagskvaliteter. Etter bruksendring svekkes kontakten mellom inne og ute, og den trygghetsskapende effekten fjernes. Gateløpene blir ensformige, og det stedsegne ved området svekkes. Etaten har den siste tiden tatt et klarere standpunkt mot slike bruksendringer.

Klager anfører at gården er i svært dårlig stand, og behøver omfattende rehabilitering. Det opplyses at rehabilitering av gården ikke kan fortsette før bruk av 1. etasje er avklart, på grunn av for stor økonomisk risiko. Det vises til høy kostnad for kjøp av eiendommen, og at det er

nødvendig med store økonomiske investeringer for å istandsette eiendommen. De nødvendige investeringene for å rehabilitere gården kan kun gjøres hvis eiendommen i sin helhet tillates brukt som bolig.

Plan- og bygningsetaten viser til at godkjent bruk for eiendommen ligger åpent tilgjengelig, og var kjent på kjøpstidspunktet. Hva som ligger til grunn for overdragelse av eiendommen er et privatrettslig anliggende. Utfallet av en byggesøknad kan ikke forskutteres, og det må tas høyde for at tiltak kan være i strid med ønsket utvikling av et område. Det er eier av eiendommen som bærer denne risikoen, og ansvaret for holde bygningen i stand kan ikke legges på Plan- og bygningsetaten. Etter pbl. § 31-1 har eieren ansvar for å holde byggverk i forsvarlig stand slik at det ikke oppstår vesentlig ulempe for eller fare for skade på personer, eiendom eller miljø. Det kan ikke i seg selv brukes som argument for bruksendring at det er økonomisk ugunstig å ivareta bygget med godkjent bruk.

Klager anfører videre at de er uenig i at gården representerer en mulighet for fellesfunksjoner. Det vises til at kolonialbutikken ble nedlagt for ca. 40 år siden, og senere drift ikke har vært vellykket. Videre anføres det at på grunn av høye kostnader til rehabilitering vil eventuelle lokaler for utleie bli svært dyre for området.

I Kommuneplanens samfunnsdel (vedtatt 30.01.2019) står det:

«I den kompakte byen er det viktig å få til flerfunksjonalitet, det vil si blanding av ulike funksjoner som næring, boliger og kultur/idrett. Varehandel og andre relaterte servicetilbud er viktige drivere for å skape levende og attraktive by- og bydelssentra. Håndverksvirksomheter og ulike typer produksjonsnæringsliv kan inngå i bystrukturen, og bidra til variasjon og stedsidentitet i tråd med ulike områders historie. Flerfunksjonelle områder gir større kundegrunnlag for særlig varehandel og service.

I Arkitekturpolitikk for Oslo står det at: «Ny utvikling og arkitektur skal bygge opp under områdenes kvaliteter og svare på deres behov for møteplasser, arbeidsplasser og sammensatte funksjoner i hverdagen.»

Plan- og bygningsetaten mener bevaringshensyn, nabolagsverdier, og funksjonsblanding må vektas tyngre enn eventuelle behov for bruksendring av eiendommen.

Plan- og bygningsetaten opprettholder denne vurderingen i klageomgangen. Det er etter etatens oppfatning en svakhet ved gjeldende kommuneplan at man ikke har forsøkt å sikre den videre eksistensen av små forretningslokaler av denne typen. Dette arbeides det med å rette opp i revidert kommuneplan.

Etaten har forståelse for at et midlertidig forbud mot tiltak kan oppfattes som inngripende av de som rammes. Spesielt der hvor de som søker har brukt ressurser på å sende inn en søknad til kommunen.

Etaten mener likevel at et midlertidig forbud er riktig i denne saken. Dersom byggesøknaden hadde blitt godkjent, ville kommunen mistet muligheten til å utrede muligheten for å bevare dette lokalet som forretningslokale i kommuneplanprosessen. Med andre ord mener etaten det er nødvendig å sikre at næringslokalet består frem til utredningen er ferdig.

Avslutningsvis er det viktig å huske at en beslutning om å nedlegge et midlertidig forbud mot tiltak ikke betyr at hva som kan gjøres på eiendommen er endelig avgjort, eller at det omsøkte prosjektet ikke vil la seg gjennomføre. Dette vil utredes og avgjøres i planprosessen. I planprosessen vil alle relevante interessenter også få mulighet til å medvirke. Forbudet vil også gjelde i maks. fire år eller frem til ny plan er avgjort jf. pbl. § 13-2.

Etter en gjennomgang av klagen ser Plan- og bygningsetaten ingen grunn til å endre vedtaket av 11.08.2023 om midlertidig forbud mot tiltak.

Plan- og bygningsetaten anbefaler at klagen ikke tas til følge.

Byrådet bemerker

Byrådet viser til at det til Plan- og bygningsetatens saksinnsyn (saknr: 202308689-9) er kommet inn merknad til saken fra Kampen vel og Kampen historielag, se vedlegg 9.

Kampen vel og Kampen historielag er bekymret for situasjonen som har oppstått for bygningen i Skedsmogata 1 etter siste eierskifte. Påbegynt istandsetting, bl.a. skifte av tak, har stoppet opp og bygningen forfaller. Hjørnebygningen fra 1879 har svært stor kulturhistorisk verdi og "Halvorsens kolonial" må kunne kalles et landemerke både i det nære kulturmiljøet og på Kampen som helhet.

Kampen vel og Kampen historielag støtter prinsipielt Plan- og bygningsetatens ønske om å i større grad ivareta og videreføre funksjonsblanding mellom bolig og næringslokaler i historiske kulturmiljøer som Kampen. Mange næringslokaler er blitt omregulert til bolig opp gjennom årene, noe som fører til et mindre levende bomiljø.

Kampen vel og Kampen historielag har lest eiers klage på etatens vedtak og tar denne til orientering. Etter deres syn bør det være allment kjent at det ikke er enkelt å endre reguleringsformål for eiendommer på Kampen. De går ut fra at mulige kjøpere til eiendommen i 2022 var kjent med dette. Velet og historielaget er ellers glad for at eierne har endret prosjektet i tråd med Byantikvarens føringer.

Kampen vel og Kampen historielag er bekymret for at forfallet i Skedsmogata 1 eskalerer ytterligere etter at rehabiliteringsarbeidene har stanset opp midt i prosessen. De mener at eierne har hovedansvaret for ivaretagelse av egen eiendom. De ber imidlertid om at Plan- og bygningsetaten engasjerer seg for at eier ivaretar sine forpliktelser med tanke på å sikre byggets ytre fasade, tak og vinduer, slik at ytterligere forfall ikke får inntreffe. I den grad Plan- og bygningsetatens midlertidige forbud mot tiltak står i veien for sikring av bygget ber de om at etaten samarbeider med eier om at nødvendige tillatelser til dette blir gitt.

Byrådet oppfatter dette som en kommentar til saken, og har ingen særskilte merknader til dette.

Byrådet viser, som Plan- og bygningsetaten, til at det pågår en revisjon av Oslos kommuneplan, og forslag til ny arealdel til planen er nå ute på høring. I forslag til ny bestemmelse 9.4 bokstav c heter det: «Bruksendring av første etasje fra strøktjenlig virksomhet til bolig tillates ikke».

Videre fremgår av «Hammersborgerklæringen» (2023-2027) at byrådet vil forsterke satsingen på økt byliv og at førsteetasjer *primært* skal brukes til utadrettet virksomhet som aktiviserer

gateplan, (uthevet her). Det fremgår også av erklæringen at byrådet er opptatt av å ta vare på vår felles kulturarv.

Byrådet mener økt byliv er et viktig grunnlag og føring for utvikling av byen. Samtidig mener byrådet at alle enkeltsaker må undergis egen vurdering og at det i noen tilfeller ut fra en samlet vurdering kan være mest riktig å ikke strengt følge utgangspunkt gitt i overordnede føringer. Byrådet understreker at slike fravik bør begrenses til spesielle tilfeller med særegne hensyn og at det ved dette ikke skapes fare for uheldig presedens og dermed uthuling av ovennevnte føringer og ønsker.

Skedsmogata 1 ligger på Kampen, er en toetasjes hjørnegård, og oppført på Byantikvarens gule liste over bygninger med kulturminneverdi. Byantikvaren har uttalt seg til omsøkte tiltak om bruksendring av bygningens første etasje fra næring (butikk) til bolig og rehabilitering av fasade. Prosjektet er revidert etter dialog med og anbefalinger fra Byantikvaren.

Eiendommen er i svært dårlig stand og det er et ønske fra tiltakshaver om å pusse denne opp. Det er anført at bygningen er mer verdt gjennom bruk til bolig enn at den står ubrukt og forfaller ytterligere. Videre fremholdes bl.a. at bygningen ligger utenfor etablerte handelsgater, at det lenge har vært svært vanskelig å drive utadrettet virksomhet her, og at dette med økt konkurranse er blitt enda vanskeligere. De store investeringene som må gjøres forutsetter at både første og andre etasje kan brukes til bolig, og det må være en samlet oppussing.

Byrådet legger som et klart utgangspunkt til grunn at det ideelt sett bør være forretninger/utadrettet virksomhet i første etasje også i den her aktuelle eiendommen. Samtidig finner byrådet det vanskelig å ikke legge det opplyste til grunn om at dette ikke vil være en regningssvarende løsning og at hjørnebygningen fra 1870-tallet med stor kulturhistorisk verdi med slike forutsetninger ikke vil bli rehabilitert/pusset opp, men i stedet vil fortsatt stå og forfalle.

Byrådet viser til at personlige og økonomiske hensyn for enkeltpersoner som et utgangspunkt skal tillegges liten vekt i plan- og byggesaker. Samtidig fremgår av plan- og bygningslovens formålsbestemmelse § 1-1 at det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn. Byrådet er etter en helhetsvurdering kommet til at det å legge til rette for en god opprustning av denne bygården i dette tilfellet bør veie tyngre enn å kreve formål forretning i første etasje som muligens ikke vil/kan etableres. Byrådet forutsetter at tiltaket utføres i samsvar med de føringer som gis av Byantikvaren.

Byrådet er etter dette kommet til å innstille til byutviklingsutvalget på at klagen tas til følge.

Vedtakskompetanse

Bystyret tildelte i vedtak av 29.04.2015, sak 95, byutviklingskomiteen (nå byutviklingsutvalget) som fast utvalg, jf. kommuneloven § 5-3 tredje ledd (tidligere § 10 nr. 2), kommunens myndighet iht. plan- og bygningsloven § 1-9 til å endre/omgjøre og avgi uttalelse til klageinstansen i klagesaker som omhandler midlertidig forbud mot tiltak. Klagen forelegges av byrådet for utvalget. Dersom byutviklingsutvalget opprettholder Plan- og bygningsetatens vedtak, skal saken oversendes Statsforvalteren i Oslo og Viken for endelig avgjørelse.

Byrådet innstiller til byutviklingsutvalget å fatte følgende vedtak:

Byutviklingsutvalget finner at vilkårene for vedtak om midlertidig forbud mot tiltak etter plan- og bygningsloven § 13-1 for Skedsmogata 1 ikke er oppfylt. Utvalget finner grunn til å endre Plan- og bygningsetatens vedtak av 11.08.2023.

Klage fra tiltakshavere Betina Jeanette Sande og Hans-Øyvind Ryen tas til følge.

Saken sendes til Plan- og bygningsetaten for videre behandling.

Byrådet, den

Eirik Lae Solberg

James Stove Lorentzen

Vedlegg:

1. Plan- og bygningsetatens saksfremstilling
2. Byggesøknad
3. Vedlegg til byggesøknad (Unntatt publisering)
4. Varsel om midlertidig forbud mot tiltak
5. Orientering om varsel om midlertidig forbud mot tiltak
6. Merknad til varsel om midlertidig forbud mot tiltak
7. Vedtak om midlertidig forbud mot tiltak - Skedsmogata 1
8. Klage på vedtak om midlertidig forbud mot tiltak
9. Skedsmogata 1, Kampen vel og Kampen historielag