



Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten  
Postboks 364 Sentrum  
0102 OSLO

Saksbehandler

Anja Lisland

## Vedtak i klagesak - Oslo kommune - Akersgata 44 - gnr 208 bnr 5 - tillatelse til riving av Y-blokka

Vi viser til kommunens oversendelse datert 26.9.2019.

**Kommunens vedtak av 5.7.2019 i sak 201818270 stadfestes. Klagen har ikke ført frem.**

### Sakens bakgrunn

Saken gjelder søknad fra Nordic office of Architecture AS om rammetillatelse for riving av Y-blokka i Akersgata 44.

Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune godkjente søknaden den 5.7.2019.

Vedtaket ble påklaget av International Council on Monuments and Sites (ICOMOS) i brev datert 18.7.2019, Fortidsminneforeningen i brev datert 15.8.2019, Norske Arkitekters landsforening og Oslo Arkitektforening i brev datert 15.8.2019, sivilarkitekt MNAL Caroline Hatlen Støvring i brev datert 16.8.2019 og Sertifisert Takstøkonom TNF Gunnar Helgås i e-post datert 12.8.2019.

Plan- og bygningsetaten opplyser i oversendelsesbrevet at den har avvist klagen fra Støvring og Helgås i egne vedtak. Plan- og bygningsetaten behandlet de øvrige klagen, men klagen ble ikke tatt til følge. Saken er derfor oversendt Fylkesmannen.

Vi mottok en bemerkning til saken fra Kjell Weihe i e-post datert 27.9.2019 og Sivilarkitekt Caroline Hatlen Støvring i brev datert 7.10.2019. Statsbygg innsendte tilleggsopplysninger den 8.10.2019. Oslo kommune innsendte tilleggsopplysninger den 11.10.2019. Vi mottok videre tilleggsopplysninger fra ICOMOS Argentina den 29.9.2019 og en bemerkning til saken fra Bjørn Cappelen den 14.10.2019.

Kommunen oversendte Fylkesmannen en kopi av vedtak om oppheving av vedtak om avvisning av klage fra Støvring og Helgås den 28.10.2019. Vi mottok videre en orientering fra kommunen i brev datert 29.10.2019. Kommunen opplyser her at den har sett hen til innholdet i klagen, men at klagen ikke inneholder momenter som gjør at dens vurdering i oversendelsen til Fylkesmannen den 26.9.2019 endres. Klagen er følgelig ikke tatt til følge.



Vi mottok diverse støtteskriv til klagen fra privatpersoner den 31.10.2019 og 5.11.2019. Sivilarkitekt Caroline Hatlen Støvring innsende utfyllende opplysninger til klagen og anmodet Fylkesmannen om å forlenge saksbehandlingstiden den 5.11.2019.

Fortidsminneforeningen, Norske Arkitekters Landsforbund og Oslo Arkitektforening sendte 7.11.2019 inn ytterligere momenter, og anmodet Fylkesmannen om å forlenge saksbehandlingstiden. Det opplyses at momentene vil bli utredet av Lynx Advokatfirma.

Vi mottok supplerende opplysninger fra Sitteaksjonen for Y- blokka og støtteaksjonen for å bevare Y-blokka den 8.11.2019.

Fortidsminneforeningen innsendte utredning til saken fra Lynx Advokatfirma den 8.11.2019.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har delegert myndigheten etter plan- og bygningssloven § 1-9 som klageinstans til Fylkesmannen.

Fylkesmannen forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter og gir derfor ikke ytterligere saksreferat.

## **Fylkesmannen ser slik på saken**

### *Innledning*

Det følger av plan- og bygningsloven (pbl.) § 21-4 første punktum at kommunen skal gi tillatelse, dersom tiltaket ikke er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.

### *Forholdet til eksisterende arealplaner*

Eiendommen gnr. 208 bnr. 5 er i kommuneplanen for Oslo kommune, vedtatt 23.9.2015 avsatt til utviklingsområde U1. Eiendommen er videre omfattet av Statlig reguleringsplan med tilhørende reguleringsbestemmelser for nytt regjeringskvartal, S-4946, vedtatt den 10.2.2017. Den delen av eiendommen som Y-blokka befinner seg på er regulert til offentlig eller privat tjenesteyting, med unntak av et mindre areal som er avsatt til formål torg og kombinert bebyggelse og anleggsformål. Plankartet forutsetter riving av Y-blokka, se markering i plankartet med linjesymbol.

### *Klimagassberegninger*

Klagerne viser til at klimagassberegningene vedlagt søknaden gir et feilaktig bilde av miljøbelastningen ved riving/nybygg, og derfor er i strid med krav i statlig plan. At kommunen har lagt denne til grunn ved behandlingen av søknaden, utgjør etter klagerens mening en saksbehandlingsfeil. Det vises til at forutsetningene om energiforbruket i driftsfasen for en rehabilitering av Y-blokka vil være sterkt utslagsgivende for resultatene. Det bemerkes at det i regnskapet som er vedlagt søknaden ikke fremkommer hvilket forbruk som er lagt til grunn, utover at man «Bruker reelle tall for Y-blokk». Det presiseres at det ikke fremgår hvem som har utført beregningene, og at regnskapet kun viser konklusjoner og ikke beregningene som ligger til grunn for konklusjonene. Det vises særlig til at en rehabilitering av Y-blokka vil føre til et vesentlig lavere energiforbruk enn den har hatt tidligere. Oslo kommune anmodes om å undersøke hvilke tall som er lagt til grunn for beregningene som følger rivesøknaden, og at det ses på hvilke konsekvenser dette vil få for resultatet.

Det fremgår av § 3.1 i reguleringsplanen at bebyggelse og utearealer skal utformes i samsvar med prinsippene i miljøprogram datert 10. februar 2017.



I miljøprogrammet er det utarbeidet mål for klimagassutslipp. Det fremgår blant annet her at:

«Det skal utarbeides et helhetlig livsløpsbasert klimagassbudsjett for regjeringskvartalet. Dette skal omfatte utslipp fra stasjonær energi og transport i driftsfasen samt materialbruk i bygg og uteområder.

Klimagassutslipp for regjeringskvartalets bygninger skal være så lave som mulig i et livsløpsperspektiv.

Det skal lages klimagassberegning for anleggsfasen. Klimagassutslipp i anleggsfasen skal søkes redusert.

Det skal gjennomføres beregninger av livssyklus kostnads, LCC, for de samme alternativer som ligger til grunn for klimagassbudsjettet.»

Fylkesmannen viser til at det er forutsatt i planen at bygningen skal rives. Det kan da ikke stilles krav til søker om at det skal utarbeides klimagassberegning for rehabilitering av Y-blokka. Det fremgår av det første målet i miljøprogrammet at det skal utarbeides et helhetlig livsløpsbasert klimagassbudsjett for regjeringskvartalet. Beregningene skal ta utgangspunkt i klimagassutslipp gjennom hele bygningens livsløp. Byggverket i denne saken er omsøkt revet, og skal følgelig ikke ha noen levetid. En bevaring eller ombygging av Y-blokka til en C-blokk, krever slik vi ser det en planendring.

Det fremgår av det tredje målet i miljøprogrammet at det skal lages klimagassberegning for anleggsfasen. Planen setter ingen konkrete begrensninger for klimautslipp, utover at klimagassutslipp i anleggsfasen «skal søkes redusert». Det er noe uklart hva intensjonen med planbestemmelsen er. Kravet er at det skal fremlegges en klimagassberegning for anleggsfasen, men det stilles ingen konkrete krav til begrensning av klimautslipp. Slik vi ser det må det være tilstrekkelig for å innfri kravene i plan at kommunen påser at søker fremlegger en tilstrekkelig klimagassberegning før igangsettelsestillatelse gis. Kravet til utredning knytter seg til tekniske beregninger for anleggsfasen. Vi kan ikke se at det er nødvendig å kontrollere om klimagassberegningene som er fremlagt er tilstrekkelige for å ta stilling til om rammetillatelse kan gis. I en rammetillatelse skal kommunen ta stilling til tiltakets ytre rammer når det gjelder de materielle kravene som retter seg mot selve tiltaket.<sup>1</sup> Krav til utredning av klimagassutslipp i anleggsfasen er ikke et materielt krav som retter seg mot selve tiltaket.

#### *Gyldigheten av det statlige planvedtaket*

Klagerne mener at den statlige reguleringsplanen er ugyldig. Det anføres at planprosessen er mangelfull, med henvisning til mangelfull konsekvensutredning av riving av Y-blokka. Det anføres at det er lagt for stor vekt på konseptvalgutredningen fra 2013, som er et finanspolitisk verktøy. Det fremheves at det er lagt for liten vekt på byggverkets bevaringsverdi. De negative uttalelsene til riving fra fagmyndighetene i kommune og stat er etter klagerne mening ikke tilstrekkelig vektlagt. Det anføres at det statlige planvedtaket ikke har tilstrekkelig demokratisk forankring.

I merknadene fra Fortidsminneforeningen, Norske Arkitekters Landsforbund og Oslo Arkitektforening, samt i notatet fra Lynx Advokatfirma, er det fremhevet at Internasjonale konvensjoner (Granada-konvensjonen, ØSK - konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter, Faro-konvensjonen og Verdensarvkonvensjonen) har betydning for vedtaket. Det hevdes

---

<sup>1</sup> Ot.prp.nr. 45 (2007-2008) s. 321



at en godkjenning av riving er i strid med ØSK artikkel 15, som har trinnhøyde over norsk lov. Videre påpekes det at det er sentralt å få tydeliggjort statens ansvar for egne kulturminner, og om kongelig resolusjon av 15.8.2006 har selvstendig betydning ut over kulturminneloven. I notatet fra Lynx Advokatfirma anføres at resolusjonen krever en forutgående avgjørelse fra Riksantikvaren som tillater riving.

Avgjørelsen om riving ble tatt i den statlige reguleringsplanen. Anførlene må derfor sies å rette seg mot departementets vedtak 10.2.2017 i medhold av pbl. § 6-4.

Det fremgår av pbl. § 6-4 annet ledd jf. første ledd at departementet kan utarbeide og vedta reguleringsplan etter pbl. kapittel 12, når gjennomføringen av viktige statlige eller regionale utbyggings- anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Departementet trer ved statlige planer inn i myndigheten til kommunestyret.

Det kan stilles spørsmål ved om det er klagerett over statlige reguleringsplanvedtak. I pbl. § 6-4 står det kun at departementets vedtak etter tredje ledd (om at endelig konsesjon til kraftproduksjonsanlegg etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven uten videre skal ha virkning som statlig arealplan), ikke kan påklages. Etter § 12-12 tredje ledd, kan kommunestyrets vedtak om reguleringsplan påklages. Ved utarbeiding av statlige planer gjelder kapittel 12 i plan- og bygningsloven og departementet trer ved statlige planer inn i kommunestyrets posisjon. I plan- og bygningsloven av 1985 fremgikk det uttrykkelig av pbl. § 27-3 første ledd at departementets vedtak i reguleringssaker ikke kunne påklages. Bestemmelsen er ikke videreført i plan- og bygningsloven av 2008. Bakgrunnen for at bestemmelsen ikke er inntatt i plan- og bygningsloven av 2008 er uklar. Vi kan ikke se at spørsmålet om klagerett over statlige reguleringsvedtak er omtalt i lovens forarbeider. I departementets praksis er det imidlertid lagt til grunn at rettstilstanden, slik den var etter plan- og bygningsloven av 1985, ikke er endret. Bakgrunnen for det, er nok som kommunen påpeker, at statlige planer vedtas av øverste planmyndighet i landet, Kommunal- og moderniseringsdepartementet. I tillegg er departementet øverste klageorgan på reguleringsplaner. Vi legger på bakgrunn av praksis fra departementet til grunn at det ikke er klagerett over statlige reguleringsplaner.

Anførlene som retter seg mot departementets vedtak vil dermed bare kunne prøves av domstolene, av departementet selv ved eventuell vurdering av omgjøring av eget vedtak eller undergis en behandling hos Sivilombudsmannen dersom vilkårene for det er tilstede.

Fylkesmannen har ikke myndighet til å sette et statlig planvedtak til side i eller utenom byggesak. I Sivilombudsmannens sak 2010/2823 (SOM-2010-2823) uttalte Ombudsmannen at et planvedtak ikke kan tilsidesettes i en byggesak, som ledd i en prejudisiell vurdering av planens gyldighet. Tiltakshaver må kunne legge til grunn planvedtaket, med mindre det blir omgjort etter klage eller reglene for omgjøring i forvaltningsloven (fvl.) § 35.

Fylkesmannen har heller ikke kompetanse til å endre statlige reguleringsplaner etter omgjøringsregelen i fvl. § 35. Bestemmelsen gir i annet ledd klageinstans eller annet overordnet organ adgang til å omgjøre et vedtak, dersom vilkårene i første ledd er oppfylt. Motsetningsvis følger det av dette at et underordnet organ ikke kan omgjøre et vedtak truffet av et overordnet organ.

Fylkesmannen kan derfor ikke ta stilling til påstandene om at det statlige planvedtaket er ugyldig ved behandlingen av denne klagesaken. Dersom anførlene som knytter seg til beslutningen om å åpne opp for riving av Y-blokka i plan og den forutgående planprosessen, ønskes vurdert, må de rettes til departementet i en begjæring om omgjøring av det statlige reguleringsvedtaket.



Fylkesmannen må legge det statlige planvedtaket til grunn ved behandlingen av denne klagesaken.

#### *Habilitetsspørsmål*

En av klagerne stiller spørsmål ved Fylkesmannens habilitet, fordi vi er underordnet Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Gjenstand for prøving i denne saken er imidlertid kommunens vedtak om rammetillatelse til riving av Y-blokka. Det er Statsbygg som formelt er part i saken. At departementet har en særlig interesse i saken, kan etter vårt syn ikke trekkes inn som mulig inhabilitetsgrunnlag. Det statlige plangrunnlaget er ikke til overprøving i denne saken og vi har heller ikke myndighet til å overprøve statlige reguleringsvedtak.

#### **Konklusjon**

Kommunens vedtak av 5.7.2019 i sak 201818270 stadfestes. Riving av Y-blokka er i samsvar med statlig arealplan, og Fylkesmannen har ikke hjemmel til å ta klagen til følge.

Vedtaket er fattet med hjemmel i pbl. § 1-9 og forvaltningsloven § 34.

Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Avsluttende merknader:

Som det framgår ovenfor, stadfester fylkesmannen Oslo kommunes vedtak om riving av Y-blokka, da kommunen her, etter vårt skjønn, har fattet et juridisk korrekt oppfølgingsvedtak i henhold til statlig reguleringsplan for nytt regjeringskvartal.

Til tross for at det nå foreligger et juridisk endelig vedtak som tillater riving, vil fylkesmannen sterkt beklage om man nå går videre med en rask og uopprettelig gjennomføring av vedtaket uten at departementet / regjeringen foretar en ny vurdering av de tunge innvendingene som er kommet mot rivingen.

Det vises i så henseende spesielt til Riksantikvarens og Byantikvarens kommentarer til rivingssaken, samt øvrige uttalelser og klager fra offentlige og private arkitektur- og kulturminnemiljø. De peker alle på Y-blokkas internasjonalt anerkjente arkitektur- kunst- og kulturminneverdier og vårt felles forvaltningsansvar for disse verdiene. The International Council of Monuments and Sites (ICOMOS) har også gått inn med sterke argument for bevaring av Y-blokka.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet varsles direkte om vårt vedtak i eget brev vedlagt Oslo kommunes Rammetillatelse av 5.7.2019, hvor innkomne merknader er gjengitt og gjennomgått.

Med hilsen

Valgerd Svarstad Haugland

Rannveig Bjerkmo  
avdelingsdirektør

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

Nordic Office of Architecture AS

Sørkedalsveien 6, postboks 70557 Maj.

0369 OSLO



Norske arkitekters landsforbund	Josefines gate 34	0351	OSLO
ICOMOS	11 rue du Séminaire de Conflans, 94 220	0000	France
	Charenton-le-point		
Bjørn Cappelen	Bekkelagsterrassen 9 C	1177	OSLO
Caroline Hatlem Støvring	Anton Schjøth's gate 17	0454	OSLO
Statsbygg	Postboks 232 Sentrum	0103	OSLO
Kjell Weihe			
Gunnar Helgås	Stadionvegen 4	6905	FLORØ
Icomos Argentina			
Caroline Hatlem Støvring	Anton Schjøth's gate 17	0454	OSLO
Fortidsminneforeningen	Dronnings gate 11	0152	OSLO
Støtteaksjonen for å bevare Y- blokka og Sitteaksjonen for Y			