



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

Saksbehandler, innvalgstelefon
Odd Meldal, 69 24 70 00

Brennatunet - ny behandling av sak om frittliggende eneboliger i Sørkedalen

Statsforvalteren har på anmodning fra Sivilombudet behandlet klagesaken om oppføring av 10 eneboliger i Sakariasveien 25 på nytt. Dette vedtaket erstatter Statsforvalterens vedtak av 31. mars 2021, som er basert på feil lovforståelse og er ugyldig. Vi viser til Sivilombudets uttalelse i sak 2021/4879, der ombudet kom til at Statsforvalterens behandling av rammetillatelsene til boligene på Brenna i Sørkedalen ikke er i samsvar med de krav til vurderinger som fremgår av markaloven.

Kommunens vedtak av 3. juli 2020 i sak 202003007, 202010310, 202010311, 202010312, 202010313, 202010314, 202010315, 202010316, 202010317, 202010318 stadfestes. Klagen har ikke ført frem. Saken er endelig avgjort.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder 10 eneboliger i Sakariasveien 25 som kommunen ga rammetillatelse til etter plan- og bygningsloven den 3. juli 2020. Da boligene skal oppføres i Osloområdet kreves det tillatelse etter markaloven av 5. juni 2009 nr. 35 § 14 i tillegg. Statsforvalteren er kommet til at slik tillatelse implisitt ble innvilget ved kommunens godkjenning av søknaden. Søker er Bolig Partner AS og tiltakshaver er Brennabakken AS.

Vedtaket ble påklaget av Naturvernforbundet i Oslo og Akershus og Brennabakken grendelag i brev datert 8. oktober 2020 og 14. oktober 2020. Advokatfirmaet BÅHR AS har på vegne av ansvarlig søker fremsatt tilsvaret til klagen den 27. oktober 2020.

Statsforvalteren stadfestet i vedtak 31. mars 2021 kommunens vedtak. I vårt vedtak ble det foretatt en vurdering av saken etter markaloven § 14 andre ledd. Naturvernforbundet i Oslo og Akershus klaget i brev 14. april 2021 Statsforvalterens vedtak inn for Sivilombudet.



Ombudet besluttet i brev 23. juni 2021 å undersøke Klima- og miljødepartementets vedtak 16. januar 2018 om å stadfeste kommuneplanens arealdel 2015–2030 for Oslo kommune. I uttalelse 15. november 2021 (SOM-2021-1831) kom ombudet til at det etter plan- og bygningsloven og markaloven er en viss adgang til å fastsette bestemmelser i kommunale planer om spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Utbyggingen må i tilfelle være naturlig og nødvendig for å opprettholde et etablert lokalsamfunn, og for øvrig være i samsvar med lovens formål og øvrige rammer. Når det gjelder Klima- og miljødepartementets stadfesting av utbyggingen på Brenna, mente ombudet at det var begrunnet tvil om de ti boligene kan sies å utgjøre en «spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse», som kommuneplanens arealdel kan åpne for i Marka. Ombudet kom likevel frem til at det ikke var grunn til å be departementet vurdere planen på nytt.

I undersøkelsesbrev av 15. november 2021 ba ombudet Statsforvalteren vurdere om det som følge av ombudets uttalelse av samme dato (SOM-2021-1831) var grunnlag for en ny vurdering av vedtaket 31. mars 2021. Ombudet ba særlig Statsforvalteren vurdere om søknaden skulle ha blitt behandlet etter markaloven § 14 første eller annet ledd.

I brev 6. desember 2021 opprettholdt Statsforvalteren sin vurdering av at det var riktig å behandle søknaden etter markaloven § 14 annet ledd, og viste til at formålet med bestemmelsen og reelle hensyn tilsa en utvidende tolking i situasjoner hvor det i kommuneplanens arealdel er åpnet for spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Vi viste som støtte for vårt syn også til Klima- og miljødepartementets tolkning av § 14 i sin redegjørelse til ombudet av 18. august 2021. Sivilombudet var uenig i denne tolkningen og anmodet i sin uttalelse av 15. februar 2022 om at saken ble behandlet på nytt. Ombudet kom til at søknader om tillatelse til bolig- eller fritidsbebyggelse i Marka skal behandles etter markaloven § 14 første ledd, selv om tiltaket er i samsvar med en kommunal plan etter plan- og bygningsloven. Forvaltningen må dermed vurdere om fordelene ved tiltaket må anses større enn de skader og ulemper tiltaket vil medføre for friluftslivet, naturmiljøet eller de allmenne interesser for øvrig, jf. markaloven § 14 første ledd. Ombudet uttaler at forvaltningen i en slik vurdering må «bygge på den kommunale planen om de forhold som er klarlagt og vurdert under planbehandlingen uten at det senere er kommet til nye opplysninger av vesentlig betydning.»

Vi varslet om at saken ville bli behandlet på nytt i vårt brev av 18. februar 2022 og anmodet kommunen om å presisere vurderingene som er foretatt, og om det er spørsmål som ikke ble vurdert under kommuneplanbehandlingen, eller det senere er kommet frem nye opplysninger av vesentlig betydning. Kommunen ble også bedt om å gjøre en nærmere vurdering av plasseringen av husene samt antallet hus etter markaloven § 14 første ledd.

Tiltakshaver ved advokatfirmaet BAHR AS har kommentert saken i brev av 1. mars 2022. De mener at vurderingene og avveiningen forvaltningen har gjort i rammetillatelsen som ble gitt 3. juli 2020, i kommuneplanens arealdel (2015-2030) for Oslo kommune og i Klima- og miljødepartementets stadfestingsvedtaket av 16. juni 2018 tilfredsstillende § 14 første ledd. Det anføres at tillatelsen dermed må opprettholdes slik den opprinnelig ble gitt. Tiltakshaver mener at alle vesentlige sider av saken ble vurdert under både kommuneplanbehandlingen og behandlingen av rammetillatelsen. Det har heller ikke fremkommet noen nye opplysninger i ettertid som får betydning for tillatelsen som er gitt, verken fra forvaltningen eller Naturvernforbundet. Samlet sett er det etter tiltakshavers oppfatning gjort en omfattende avveining av fordeler og ulemper ved tiltaket gjennom saksbehandlingen, som er lagt til grunn for tillatelsen som ble gitt i 2020. Den anføres på denne bakgrunn at kravet etter markaloven § 14 første ledd er oppfylt. Fra brevet siteres følgende:



«I kommuneplanens arealdel (2015-2030) for Oslo kommune avveies fordeler og ulemper ved tiltaket for blant annet kultur, landbruk, naturmangfold og samfunnsmessige interesser på side 102-103. Se følgende utdrag (med vår understreking):

«Konsekvenser for landbruk. Utbygging av områdene vil kunne få konsekvens for mulig fremtidig landbruk. Ett av områdene karakteriseres som innmarksbeite, men er ikke i aktiv drift. De øvrige områdene er karakterisert som skogsareal, og er i hovedsak dekket av småvekster som busker, gress og blomster, og anses ikke å være i direkte konflikt med landbruk i forhold til dagens bruk, men vil forhindre fremtidig endret bruk av arealene.»

[...]

«Konsekvenser for naturmangfold. Ingen av områdene berøres av viktige naturtyper eller viltområder.»

[...]

«Konsekvenser for samfunn. Hensikten med å foreslå nye områder for boliger i Sørkedalen er å tilrettelegge for en styrking av befolkningsgrunnlaget i Sørkedalen. Økt befolkning vil gi bedre grunnlag for opprettholdelse av skole og forretning og dermed bedre muligheter for å opprettholde dalen som et levedyktig lokalsamfunn også i fremtiden. I kommuneplanen foreslås noe økt nybygging i forhold til i disposisjonsplanen og evalueringsrapporten, men det anses allikevel mulig å ivareta hensyn til kulturlandskap og landbruksinteresser på en akseptabel måte dersom bebyggelsen plasseres i tråd med planens bestemmelser.»

En tilsvarende avveining er også gjort i stadfestingsvedtaket fra Klima- og miljødepartementet av 16. juni 2018:

«Når det gjelder området ved Brenna, vil dette innebære en forlengelse/utvidelse av et eksisterende hustun/mindre boligfelt. I tillegg ligger dette området i umiddelbar nærhet til den største og etablerte bebyggelsen i Sørkedalen, som ligger på Elveli/Øverli. Kommunen har opplyst at det er planlagt etablering av 10 boliger på dette feltet, fordelt på to tun. [...] [D]ette vil være av betydning for å opprettholde etablerte lokalsamfunn i Marka, for eksempel i Maridalen og Sørkedalen. Departementet mener at etablering av to hustungrupper på Brenna vil være innenfor de unntak fra byggeforbudet som loven med forarbeider har trukket opp. Det går en mye brukt innfartsåre til Marka gjennom planområdet, som fungerer som skiløype om vinteren. Det forutsettes at denne traseen blir flyttet, slik at tilgangen til Marka gjennom området ikke blir redusert.» (vår understreking)

Rammetillatelsen bygger videre på vurderingene gjort i kommuneplanen og stadfestingsvedtaket. I tillegg til at ansvarlig søker kommenterer merknader fra naboer og gjenboere, gjør Plan- og bygningsetaten en avveining av fordeler og ulemper ved tiltaket i følgende utdrag, hentet fra side 4-5 (med vår understreking):

«Vi har vurdert at tiltaket ikke 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 negative virkninger for nasjonale og vesentlige regionale kulturminneverdier som angitt på temakart for kulturminnevern T5.»



[...]

«Eiendommens og tiltakets plassering i naturgitte omgivelser. Det er ikke registrert spesielle naturtyper eller arter (naturmangfold) i området rundt tiltaket, og prinsippene i nml. §§ 8-12 er dermed ivarettatt.»

[...]

«Tiltaket er tilpasset terrenget på tomten. [...] Vi finner at terrenngrepene som tiltaket medfører gjøres på en hensiktsmessig måte, og at tiltaket er tilpasset terrenget på tomten.»

[...]

«Tiltakets utforming. Boligenes utforming er klassisk småhusbebyggelse utført med tre1materialitet. Det er saltak med takoppløft og boligene utføres med 2 etasjer og med underetasje eller kjeller. Utformingen er i tråd med bebyggelse man typisk ser i marka, og for øvrig også i nærområdet. Tiltaket vurderes å utføres med gode visuelle kvaliteter jf. pbl. § 29-2.»

Oslo kommune foretok en vurdering av saken slik vi anmodet om i brev av 18. mars 2022. Fra kommunens brev siteres:

«Innledningsvis har vi notert at Sivilombudet i uttalelse datert 15.11.2021 (saksnr: 2021/1831), under tvil, har konkludert med at bestemmelsen i kommuneplanen som gjelder på feltet fortsatt er gyldig. Videre har de konkludert med at markaloven gir en viss adgang til å fastsettes bestemmelser om spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse i marka.

Det er kommuneplanens § 10.1 pkt. 2 som legges til grunn for hvordan feltet kan bygges ut. Bestemmelsen har følgende ordlyd:

«Innenfor LNF – areal for spredt boligbebyggelse (Sørkedalen), angitt på plankart 1-2, tillates oppført inntil 28 boliger i grupper på 3–6 boliger. Feltstørrelse for den enkelte boliggruppe skal være 5–10 daa. Maksimal utnyttelse for den enkelte tomt innenfor boliggruppen skal være 300 m2 BRA inkludert garasje og boder.»

Ettersom området har gyldige og stadfestede bestemmelser som gir konkrete rammer for utbygging blir dette utgangspunktet for våre senere vurderinger.

I vårt tidligere vedtak har vi lagt til grunn at denne bestemmelsen ga tilstrekkelig grunnlag for å godkjenne utbyggingen. Vi vurderte tiltaket også etter markaloven § 14 andre ledd. I utgangspunktet anser vi fortsatt denne rettsanvendelsen som korrekt. Vi forstår det likevel dersom Statsforvalteren ønsker å rette seg etter Sivilombudets vurdering.

Slik vi forstår brevet fra Statsforvalteren, så utelukkes det ikke at kommuneplanen § 10.1 pkt. 2 kan danne grunnlag for utbyggingen. Det stiles likevel spørsmål om kommunen kan vurdere tiltaket etter markaloven § 14 første ledd for å avklare om tiltaket kan tillates etter denne.



Vi minner om at markaloven § 14 første ledd har følgende ordlyd:

«Tiltak omfattet av loven kan bare settes i verk dersom det er gitt tillatelse av myndigheten etter loven. Tillatelse kan bare gis dersom fordelene ved tiltaket må anses større enn de skader og ulemper tiltaket vil medføre for friluftslivet, naturmiljøet eller de allmenne interesser for øvrig.»

Konkret vurdering av tiltaket opp imot markaloven § 14 første ledd

Hensynet bak markaloven er blant annet å fremme og tilrettelegge for friluftsliv og naturopplevelse, men også å opprettholde markas unike natur- og kulturmiljø.

Etter markaloven § 5 er bygge- og anleggstiltak i utgangspunktet forbudt i Marka. Bygge- og anleggsforbudet omfatter blant annet oppføring av bygninger og terrenginngrep.

Byggeforbudet omfatter ikke landbrukstiltak.

I kommuneplanen er det lagt opp til noe ny bebyggelse for å sikre «vedlikeholdsvekst» i Sørkedalen. Dette kommer frem av kommuneplanens kapittel 10, hvor det også fremkommer at det er vurdert at en utbygging slik som vedtatt viderefører intensjonene bak disposisjonsplanen for Sørkedalen og Sørkedalsplanen. Det henvises til kommuneplanens arealdel kap. 10:

«Disposisjonsplan for Sørkedalen, Sørkedalsplanen, vedtatt i 1986 og senere inkludert i Kommunedelplanen for Marka fra 1991, hadde som intensjon å ta vare på Sørkedalen som et levedyktig lokalsamfunn. Det ble blant annet lagt til rette for en begrenset boligbygging lokalisert og utformet etter nærmere angitte prinsipper, som gangavstand til sentrale deler av Sørkedalen, nærhet til eksisterende boligbebyggelse og vern av skog- og landbruksområder (se kapittel 18 for utdyping). Kommuneplanen viderefører disposisjonsplanens intensjoner, for å fortsatt muliggjøre ny bosetting og opprettholdelse av befolkningsgrunnlaget i Sørkedalen».

Det fremkommer av markalovens forarbeider i energi- og miljøkomiteens innstilling til markaloven at det er ett ønske å opprettholde etablerte lokalsamfunn i marka, f.eks da i Maridalen og i Sørkedalen. Dette fremkommer også av den tidligere disposisjonsplanen for Sørkedalen.

Det henvises til Energi- og miljøkomiteens innstilling til markaloven (Innst. O. 58 (2008-2009). Fra side 15 hitsettes:

"Flertallet viser til at forbudet mot ny spredt bebyggelse avgrenses til å gjelde nye tiltak eller vesentlig utvidelse av eksisterende tiltak. Dette innebærer at det kan gis bestemmelser om spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Slike bestemmelser kan også anvendes for å presisere hvilke bygningsmessige endringer og eventuelle utvidelser som kan aksepteres i et område. Flertallet er av den oppfatning at disse reglene vil være av betydning for å opprettholde etablerte lokalsamfunn i Marka, for eksempel i Maridalen og Sørkedalen."

For å sikre et levedyktig lokalsamfunn i Sørkedalen har derfor Kommuneplanen videreført disposisjonsplanens intensjoner, ved å muliggjøre ny bosetting og opprettholdelse av



befolkningsgrunnlaget i Sørkedalen. Kommuneplanen, som avsetter et konkret område til dette formålet, setter følgende begrensinger på hva som kan bygges jf. planens § 10.1 pkt 2:

- Det skal bygges maks 28 boliger.
- Boligene må bygges i grupper på 3-6 boliger
- Feltstørrelse per boliggruppe skal være 5-10 da.
- Maks utnyttelse for hver tomt i den enkelte boliggruppe skal være 300 BRA inkludert garasje og boder.
- Høyde og avstand til nabobebyggelse følger av plan- og bygningsloven § 29-4. Altså maks gesims- og mønehøyde på hhv. 8 og 9 meter. Samt fire meter til nabogrense.
- Husene må ligge i tilknytning til eksisterende bebyggelse.

Etter etatens vurdering gir dette klare og definerte rammer på hvor mye som kan bygges innenfor det avsatte området. Vår vurdering er at bestemmelsen og loven i utgangspunktet gir klare nok rammer for å bygge ut området.

Tiltaket i inneværende sak består av 10 eneboliger fordelt på to tun hvorav østre tun har seks eneboliger og vestre tun har fire eneboliger. Hver av eneboligene har et areal på mellom 200 og 300 m² BRA inkludert boder og garasje og en høyde og avstand til nabogrense som er i samsvar med plan- og bygningsloven § 29-4. Kravet til felt- og tomtestørrelse er også oppfylt. Vår konklusjon var og er derfor at tiltaket oppfyller kommuneplanens krav.

Tiltaket ligger i umiddelbar nærhet til den etablerte bebyggelsen i Sørkedalen som ligger på Elveli/Øverli. Det er bygget ut på nabotomten med 6 boliger, hvorav disse har en størrelse på 229-357 kvm iht. matrikkelen. Tiltaket vil dermed ikke skille seg nevneverdig ut fra hva som allerede er bygget i nabolaget.

Samtidig vurderes tiltaket til å være til fordel for allmenne interesser, da dette vil bygge opp om og muliggjøre en nødvendig vedlikeholdsvekst av lokalsamfunnet i Sørkedalen. Tiltaket ivaretar følgelig forutsetningene i forarbeidene til markaloven og i kommuneplanen om at spredt bebyggelse kan vurderes der de ligger i tilknytning til eksisterende bebyggelse.

Et tema i saken har vært om natur- og fritidsinteresser på tomten har vært tilstrekkelig kartlagt. I ansvarlig søkers redegjørelse kommer det frem at naturmangfold har vært hensyntatt i planleggingen av byggeprosjektet. Det vises til søkers redegjørelse i søknad mottatt 19.02.2020:

«Tunene er plassert i en åsside og plasseres slik at de følger terrenget i størst mulig grad. Planområdet er en mindre del av et tidligere hogstfelt hvor avvirkning skjedde i 2009. Tiltaket er ikke til hinder for biologisk mangfold. Miljødirektorates nettsider Miljøstatus.no viser at det ikke er påvist sjeldne arter ved Eiendommen»

Av kommuneplanen kommer det også frem at det tidligere har blitt gjort kartlegging av naturmangfoldet i området. Det kommer frem at det i de tidligere gjennomførte undersøkelsene har blitt konkludert med at viktige naturinteresser har blitt kartlagt og at konsekvenser med utbygging har blitt vurdert. Det vises til kommuneplanens arealdel pkt. 16.2.8:



«Det foreslås tre områder med arealbruksformål LNF – areal for spredt boligbebyggelse i Sørkedalen. Områdene vil kunne romme fem boliggrupper med totalt inntil 28 boliger, gruppert i tun á tre til seks boliger. Områdene ligger i hovedsak på areal som preges av å være gjengroende kulturlandskap.»

Kunnskapsgrunnlag og metode

Konsekvenser for kultur og verneinteresser er vurdert mot Byantikvarens gule liste og Askeladden. Konsekvenser for naturmangfold er vurdert opp mot viktige naturtype- og viltområder registrert i Oslo kommunes naturdatabase. I naturdatabasen er viktige naturtype- og viltområder kartlagt og verdisatt etter en nasjonal metode fastsatt av Miljødirektoratet. For øvrig er Disposisjonsplan for Sørkedalen (1985) og rapporten «Sørkedalen - Evaluering av bebyggelse og vurdering av verneverdier» (2007) er benyttet som bakgrunn for vurderingen.»

Vi viser videre til at Klima- og miljødepartementet i sin stadfestelse datert 16.01.2018 tidligere har konkludert med at er passende for en slik tenkt vedlikeholdsvekst i området bebyggelsen skal plasseres. I forbindelse med denne vurderingen hadde miljødepartementet tilgang til de rapportene om naturmangfold som lå til grunn for vurderingen som ble gjort i kommuneplanen jf. avsnittet over. De hadde også kjennskap til hvor omfattende boligutbyggingen kunne bli ettersom bestemmelsen også var til vurdering. Klima- og miljødepartementet hadde neppe kommet med en slik anbefaling hvis det var særlig verneverdige naturinteresser på eiendommen som veide tyngre enn behovet for boligbygging.

Slik etaten ser det er det ikke naturverdier på eiendommen av verdi som er uavklart nå sammenlignet med hva som var situasjonen da tomten ble avsatt til boligformål og kommunen, departementet og søker sist kartla og vurderte området. Vi ser derfor ikke at tiltaket vil få noen negativ betydning for naturverdier.

Slik vi ser det vil tiltaket heller ikke få noen klar negativ betydning for friluftslivet. Selv om Turstien/skiløypen vil flyttes, så vil den opprettholdes. Stedet der boligene skal plasseres er heller ikke et særlig egnet friluftsområde i seg selv. Å opprettholde turstier og skiløyper ble vurdert i kommuneplanprosessen. I kommuneplanen har det blitt vurdert at bebyggelsen vil komme i nærheten av eksisterende stier og skiløyper. Det utelukkes ikke at en mindre flytting av traseen kan være et alternativ dersom stiene og løypene opprettholdes. Det henvises til kommuneplanens arealdel pkt. 16.2.8:

«Konsekvenser for friluftsliv

Noen av områdene krysses av eller ligger nær opp mot skiløyper og stier. Bestemmelsene forutsettes det at viktige eksisterende turstier og løyper skal opprettholdes. I Kommuneplanens generelle bestemmelser (§ 7.3) fastsettes dessuten at bebyggelse skal lokaliseres slik at viktige stier, landskaps- og vegetasjonselementer sikres.»

For det tilfellet at bebyggelsen i seg selv utgjør en ulempe, ser vi ikke at dette veier tyngre enn fordelene med tiltaket, som er at kommuneplanens intensjon blir oppfylt ved at det etableres gode og ettertraktede boliger i Sørkedalen. Dette vil på sikt være med på å opprettholde det unike kulturmiljøet og lokalsamfunnet som Sørkedalen er.

Vi vurderer følgelig at det er større fordeler enn ulemper ved tiltaket ift. markalovens hensyn, og at vilkårene i markalovens § 14.1 er innfridd.»



Naturvernforbundet (NOA) kom med merknader i brev av 30. mars 2022. NOA anfører at prosjekter av det omfang Brenna-feltet representerer skal planmessig behandles og derved kunngjøres så alle berørte parter får innsyn og mulighet til å uttale seg. Den interesseavveining som skal gjennomføres etter § 14 første ledd kan etter NOAs oppfatning ikke gjennomføres uten varsling av markaorganisasjonene / velforening / småbrukarlag og allmennheten. Allmennheten har vært avskåret fra den deltakelse lovgiver har fastlagt, jf. Århuskonvensjonens artikkel 6 som er implementert i norsk rett.

NOA mener at de innspill som de har mottatt fra Sørkedalen vel, naboer, allmennheten og andre organisasjoner tilsier at de kriterier for en begrenset boligutvikling egnet til å styrke lokalsamfunnet, som var innarbeidet i Sørkedalsplanen fra 1986, ikke er vektlagt ved realisering av Brenna-feltet. Botid i Sørkedalen og familiær tilknytning til dalen ble ikke vektlagt ved den auksjonering av eiendommene som nå er gjennomført. Boliger på 3 plan i en prisklasse fra 15 - 18 mill kroner er utenfor rekkevidde av det unge familier med barn kan vurdere. Det hevdes at 3 boligplan bryter med vanlig byggeskikk i Sørkedalen og at boligene er gitt en eksponert plassering uten reell tilknytning til eksisterende bebyggelse. Kommuneplanens intensjon er derfor ikke oppfylt. NOA anfører videre at en viktig skiløype inn i Marka er nå avskåret uten etablering av tilfredsstillende alternativ trase. En mye brukt blåmerket sommersti gikk gjennom det som nå er et boligfelt. Fullverdig alternativ sti er ikke etablert. Etatens uttalelse på side 5 tilsier at etaten ikke har befart byggefeltet i nyere tid. Etter markaloven er det de allmenne interesser som idrett og friluftsliv som skal prioriteres fremfor utbyggers økonomiske interesser. NOA kan ikke se at en nøytral og ikke forutinntatt interesseavveining etter § 14 første ledd gir grunnlag for godkjenning av Brenna-feltet.

Statsforvalteren i Oslo og Viken er klageinstans for kommunens vedtak etter markaloven, jf. markaloven § 16. Vedtak etter plan- og bygningsloven blir behandlet av Statsforvalteren på delegert myndighet fra Kommunal- og distriktsdepartementet, jf. plan- og bygningsloven § 1-9, og rundskriv H-2010-1.

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

Statsforvalteren ser slik på saken

Markaloven § 14 første ledd inneholder krav om at tiltak som omfattes av loven bare kan settes i verk etter tillatelse fra myndigheten etter loven. I forarbeidene¹ fremheves det at «tillatelsen i henhold til § 14 kan gis til gjennomføring av et tiltak som er i samsvar med vedtatt arealdel av kommuneplan eller reguleringsplan som omtalt i § 7.»

Sivilombudet mener at søknader om tillatelse til spredt bolig- eller fritidsbebyggelse i Marka skal behandles etter markaloven § 14 første ledd, selv om tiltaket er i samsvar med en kommunal plan. Statsforvalteren har kommet til at vi legger ombudets forståelse av loven til grunn. Som ombudet fremhevet kan det variere hvor presist et tiltak er utformet og vurdert i planen. Videre må det også tas hensyn til at departementets vurdering av om planen er i samsvar med markalovens formål som regel vil måtte gjøres på et mer overordnet og abstrakt nivå, særlig i de tilfeller hvor departementet stadfester en kommuneplan. Ved at søknaden blir behandlet etter § 14 første ledd, blir virkningene av tiltaket som ombudet uttaler vurdert opp mot markalovens formål.

¹ Ot.prp. nr. 23 (2008-2009)



I rammetillatelsene gitt av Oslo kommune henviste kommunen til kommuneplanens § 10.1 pkt. 2 som regulerer hvordan feltet kan bygges ut, og det er gjort en vurdering av bebyggelsen, og plasseringen av hvert tun, terrengtilpasning, kulturlandskapet, friluftslivet og dyreliv i Sørkedalen. Det ble imidlertid ikke foretatt en eksplisitt vurdering av saken etter markaloven § 14 første ledd. I utgangspunktet må derfor både kommunens og Statsforvalterens vedtak anses å bero på feil rettsanvendelse. Statsforvalteren fatter derfor en ny avgjørelse basert på en korrekt lovforståelse.

Etter markaloven § 14 første ledd er det som nevnt et krav at fordelene ved tiltaket må anses «større enn de skader og ulemper tiltaket vil medføre for friluftslivet, naturmiljøet eller de allmenne interesser for øvrig.»

Innledningsvis nevner vi at Statsforvalteren har full kompetanse i saken, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Avgjørelsen av om vilkårene for å gi tillatelse etter markaloven § 14 må etter vår vurdering anses som et rettsanvendelsesskjønn. Avgjørelsen beror på en konkret vurdering og forarbeidene gir ikke uttrykk for noen begrensning i domstolenes prøvingskompetanse. Ved overprøvingen får dermed ikke hensynet til det kommunale selvstyret betydning, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd.

Ombudet uttaler at forvaltningen i vurderingen etter markaloven § 14 første ledd må «bygge på den kommunale planen om de forhold som er klarlagt og vurdert under planbehandlingen uten at det senere er kommet til nye opplysninger av vesentlig betydning.» På side 5 i uttalelsen presiseres at de forhold som fremgår av kommuneplanen, må legges til grunn, forutsatt at de har vært klarlagt og vurdert under forberedelsen av planen. Behandlingen etter § 14 første ledd får derimot betydning når det gjelder spørsmål som ikke ble vurdert under kommuneplanbehandlingen, eller der det senere er kommet frem nye opplysninger av vesentlig betydning. Det er derfor vesentlig å få klarlagt dette. Videre har ombudet påpekt at hverken plankartet eller bestemmelsene avgjør nøyaktig antall hus per felt, plassering av dem, høyde eller takvinkel. Slike forhold kan etter omstendighetene ha betydning ved en vurdering opp mot markalovens formål.

Statsforvalteren viser i den forbindelse til kommunens vurdering av tiltaket, både i vedtakene som ble påklaget og i uttalelsen til Statsforvalteren i brev av 18. mars 2022. Vi kan på bakgrunn av dette og innholdet i klagene ikke se at det er kommet frem noen opplysninger av vesentlig betydning etter stadfestelsen av kommuneplanen etter markaloven. Som ombudet uttaler må man da bygge på de forhold som er klarlagt og vurdert under planbehandlingen. Det vil si at utbyggingen på Brenna, som departementet uttalte til ombudet, lar seg forene med lovens formål, og at utbyggingen av boliger også vil ha betydning for å opprettholde det aktuelle lokalsamfunnet i Sørkedalen som forutsatt i lovens forarbeider.

Departementet skriver i stadfestingsvedtaket om kommuneplanens arealdel 2015-2030 for Oslo kommune at forslag om ny boligbygging må vurderes opp mot konsekvensene for markalovens formål, videre at beliggenheten således vil ha svært stor betydning for om tiltaket skal tillates. I redegjørelsen til Sivilombudet av 18. august 2021 om kommuneplanens arealdel skriver departementet at utbyggingen på Brenna etter deres vurdering lot seg forene med lovens formål. I brevet 14. oktober 2021 har departementet gitt uttrykk for at det ikke er departementets oppgave å foreta noen egen grundig analyse av hvilken betydning ny utbygging vil ha for å opprettholde det aktuelle lokalsamfunnet. Departementet mener at det som utgangspunkt bør kunne legges kommunens vurdering til grunn, med mindre den har klare svakheter. Ombudet reserverer seg mot en så begrenset prøving fra departementets side, men hadde ingen ting å innvende mot departementets vurdering av dette spørsmålet.



Når det gjelder Statsforvalterens vedtak, ble det i stor grad vist til stadfestingen av kommuneplanen, og ikke foretatt noen nærmere overprøving av kommunens vurderinger av plasseringen av bebyggelsen innenfor feltet som er avmerket på kommuneplankartet (beliggenheten av hustunene), antall boliger, byggestil, og hensyn til kulturlandskapet. Vi har derfor funnet grunn til å foreta en nærmere vurdering av disse forhold i dette vedtaket. Vi kan ikke se at det er holdepunkter for det samme utgangspunktet i markaloven som etter plan- og bygningsloven, om at tiltakshaver har en byggerett. Selv om det i kommuneplanen er godkjent en utbygging av nye boliger, planlagt fordelt på to tun, må avgjørelsen etter markaloven § 14 første ledd skje etter en konkret vurdering.

Tiltaket består av 10 eneboliger fordelt på to tun hvorav østre tun har seks eneboliger og vestre tun har fire eneboliger. Hver av eneboligene har et areal på mellom 200 og 300 m² BRA inkludert boder og garasje og en høyde og avstand til nabogrense som er i samsvar med plan- og bygningsloven § 29-4. Kravet til felt- og tomtestørrelse er som kommunen uttaler oppfylt. Tiltaket oppfyller som kommunen fremhever kommuneplanens krav. En tillatelse etter markaloven er imidlertid som nevnt avhengig av en konkret vurdering etter § 14 første ledd.

Statsforvalteren fremhever at det ved vurderingen av fordelene ved tiltaket, må ses hen til de samfunnsmessige interesser, jf. Ot.prp. nr. 23 (2008-2009) side 46. Fordeler en tiltakshaver vil kunne ha av et tiltak vil normalt ikke kunne begrunne at det gis tillatelse på bekostning av friluftslivet eller naturmiljøet.

Etter en konkret vurdering har vi kommet til at fordelene med tiltaket og fordelingen på to tun, med seks eneboliger på østre tun og fire eneboliger på vestre tun, og utformingen og plasseringen av boligene, er større enn de skader og ulemper tiltaket vil medføre for friluftslivet, naturmiljøet og de allmenne interesser for øvrig.

Vi bemerker at Sivilombudet, til tross for at utbyggingen vil styrke befolkningsgrunnlaget, var noe betenkt til departementets begrunnelse i stadfestingsvedtaket. Ombudet bemerket at det nye feltet vil bety mer enn en fordobling av det eksisterende boligfeltet, og bli meget synlig i landskapsbildet. Ombudet fant det videre tvilsomt om man her kan tale om noen direkte tilknytning til bebyggelsen på Elveli/Øverli, og påpekte at utbyggingen har konsekvenser for friluftslivet, idet det er nødvendig å flytte en tursti/skiløype som er mye brukt som innfartsåre til Marka. Utbyggingen er etter ombudets vurdering derfor ikke uten betydning i forhold til lovens hovedformål.

En endelig vurdering av om de ti boligene kan sies å utgjøre en spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse som markaloven kan åpne for, forutsatte etter ombudets oppfatning en synfaring på stedet. Ombudet fant av den grunn, og fordi kommuneplanen ble stadfestet 16. januar 2018 og den ordinære fristen for å klage til ombudet er ett år, ikke tilstrekkelig grunn til å be departementet vurdere på ny spørsmålet om stadfesting av kommuneplanen for Brennafeltet. Statsforvalteren kan ikke se at den tvilen som ombudet ga uttrykk for innebærer opplysninger av vesentlig betydning etter stadfestelsen av kommuneplanen etter markaloven.

Hensynet til landskapsbildet og friluftslivhensyn ble vurdert av Oslo bystyre ved vedtagelsen av planen og av Klima- og miljødepartementet ved stadfestingen av planen. Det foreslås i kommuneplanen, som kommunen skriver, tre områder med arealbruksformål LNF – areal for spredt boligbebyggelse i Sørkedalen. Områdene vil kunne romme fem boliggrupper med totalt inntil 28 boliger, gruppert i tun á tre til seks boliger. Dette var altså klart i planbehandlingen. Etter Statsforvalterens syn må de to boligtonene også sies å ligge i tilstrekkelig tilknytning til den eksisterende bebyggelsen på Elveli/Øverli, slik kommunen og departementet har lagt til grunn.



Statsforvalteren kan ikke se at den uttrykte tvilen i ombudets konklusjon kan få avgjørende betydning for vurderingen etter markaloven § 14 første ledd. Etter vår vurdering er fordelene med å oppføre 10 boliger på dette feltet, fordelt på to tun, større enn ulempene. Området viser seg å være egnet til utbygging for å styrke befolkningsgrunnlaget i dalen, og det etter vår oppfatning mer naturlig å plassere bebyggelsen her, fremfor alternative plasseringsalternativer i tilknytning til bebyggelsen på Elvelli/Øverli. Plassering av boligbebyggelse utenfor dette feltet vil som kommunen påpeker også være i strid med markaloven, da dette ikke ville vært i tråd med kommuneplan, og dermed forutsette en ny planprosess.

Vi er for øvrig ikke helt enig med NOA som i brev av 9. desember 2021 gir uttrykk for at forbundet ikke har hatt mulighet for å komme med innspill til planene om utbygging i Sørkedalen, og at detaljeringsnivået i arealdelen ikke synliggjør alle problemstillingene som en utbygging reiser. Vi viser i den forbindelse til kommunens sammendrag av høringsuttalelsene til kommuneplanen, hvor supplerende boligbygging er kommentert på side 30 og 31, herunder uttalelsen fra Naturvernforbundet i Oslo og Akershus hvor de anser spredt boligbebyggelse i Sørkedalen for å være i strid med Markaloven og derfor anmodet om at bestemmelsen ble tatt ut i sin helhet. Dette viser at Naturvernforbundet engasjerte seg mot planene om utbygging i Sørkedalen. Videre vurderte departementet innspillet i sin stadfestelse av kommuneplanen. Selv om ikke alle forhold ble avklart med tanke på den eksakte plassering og antallet boliger, er det lagt føringer for vurderingen ved stadfestingen av planen. Den nærmere vurdering forutsettes som ombudet uttaler å skje etter § 14 første ledd. Dette gjelder også ivaretagelse av tilgangen til Marka gjennom området, som departementet var opptatt av ikke blir redusert. Det foreligger avtale med skiforeningen om å flytte turstien/skiløypa, og kommunen anser derfor forholdet som ivaretatt og i tråd med kommuneplanen. Dette forholdet blir derfor, som kommunen skriver, ivaretatt.

Statsforvalteren er enig i at de to hustunene vil bli synlig i landskapsbildet, men tiltaket vil som kommunen uttaler ikke skille seg nevneverdig ut fra hva som allerede er bygget i nabolaget. Feltet ligger i bratt terreng, men terrenginngrepene som følge av tiltaket er funnet å være akseptabel av kommunen. Videre er utformingen av boligene i tråd med den bebyggelsen man typisk ser i marka og i nærområdet. Statsforvalteren ser ikke grunn til å sette til side kommunens vurderinger på dette punkt. Selv om det er ønskelig å opprettholde landskapets kvaliteter i forhold til natur, kulturmiljø og estetikk er det i kommunens vedtak foretatt en grundig vurdering av landskapsvirkningene. Statsforvalteren kan ikke se at to hustun innebærer at de nye boligene eksponeres mer enn nødvendig.

Det fremgår videre at naturmangfold har vært hensyntatt i planleggingen av byggeprosjektet. Tiltaket vil heller ikke få noen klar negativ betydning for friluftslivet. Selv om Turstien/skiløypen vil flyttes, så vil den opprettholdes. Stedet der boligene skal plasseres er heller ikke et særlig egnet friluftsområde i seg selv. Vi er enig med kommunen at departementet ved stadfestelsen av planen har ment at utbyggingen vil ivareta kulturlandskapet, friluftslivet og dyreliv i Sørkedalen.

Oppføring av de to hustunene er av kommunen vurdert til å være til fordel for allmenne interesser, da disse vil bygge opp om og muliggjøre en nødvendig vedlikeholdsvekst av lokalsamfunnet i Sørkedalen. I likhet med kommunen mener vi tiltaket ivaretar forutsetningene i forarbeidene til markaloven og i kommuneplanen om at spredt bebyggelse kan vurderes der de ligger i tilknytning til eksisterende bebyggelse, og at utbyggingen muliggjør en nødvendig vedlikeholdsvekst av lokalsamfunnet i Sørkedalen.

Påstanden om at boligene har en prisklasse utenfor rekkevidde av det unge familier med barn kan vurdere, mener vi ikke er relevant ved vurderingen.



Vi slutter oss etter dette til kommunens vurdering av at tiltaket oppfyller kommuneplanens intensjon ved at det etableres gode og ettertraktede boliger i Sørkedalen. Dette vil på sikt være med på å opprettholde det kulturmiljøet og lokalsamfunnet som Sørkedalen er. Etter Statsforvalterens oppfatning er det derfor klart at vilkårene i markaloven § 14 første ledd er oppfylt.

Når det gjelder anførselen fra NOA om saksbehandlingsfeil og at Miljøinformasjonslovens bestemmelser om rett til deltakelse i beslutningsprosesser jf. § 20, ikke er fulgt, kan vi ikke se at dette kan føre frem.

Miljøinformasjonsloven § 20 innebærer at allmennheten skal få informasjon om arbeidet med utformingen av regelverk, planer og programmer og gis anledning til å komme med innspill i beslutningsprosessen. Vi anser at dette er fulgt ved vedtagelsen av kommuneplanen og at muligheten for innflytelse fra allmennheten har vært reell.

NOA har også anført at de omsøkte boligene krever avklaring i reguleringsplan etter plan- og bygningsloven. Det er i kommuneplanen ikke stilt krav om reguleringsplan for utbyggingen, og plangrunnlaget for avgjørelse av søknaden om tillatelse etter plan- og bygningsloven er dermed kommuneplanens arealdel. Statsforvalteren sluttet seg til kommunens vurdering at tiltakene ikke utløser krav om reguleringsplan etter kommuneplanen § 3.2 jf. plan- og bygningsloven §§ 11-10 nr. 1 og 12-1 i det forrige vedtaket. Statsforvalteren viser videre til Sivilombudets vurdering av denne anførselen fra NOA:

«Markaloven har ikke egne generelle regler om krav til reguleringsplan (bortsett fra § 9 første ledd for større løyper). Plan- og bygningslovens regler får imidlertid anvendelse i områder hvor markaloven gjelder, slik at det i enkelte tilfeller stilles krav om reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-1 tredje ledd, eventuelt etter særskilte bestemmelser i kommuneplanen. Statsforvalteren kom i vedtak 31. mars 2021 til at tiltakene ikke utløser krav om reguleringsplan etter kommuneplanen § 3.2 jf. plan- og bygningsloven §§ 11-10 nr. 1 og 12-1. Statsforvalteren viste til at kommunen har foretatt en vurdering av miljøbelastning og tiltakets forhold til kulturlandskap, friluftsliv og dyreliv, og kommet til at det ikke er spesielle forhold eller hensyn som gjør det nødvendig med en reguleringsplan før utbygging tillates. Videre viste Statsforvalteren til at utbyggingens forhold til markaloven allerede har blitt behandlet av Klima- og miljødepartementet i kommuneplanen. Kommunen og Statsforvalteren synes å ha tatt et riktig utgangspunkt for vurderingen av om tiltakene krever reguleringsplan. Ombudet legger til grunn at det med uttrykket «behandling av enkeltvis søknader» i plan- og bygningsloven § 11-11 nr. 2 siktes til behandling etter plan- og bygningsloven kapittel 21, til forskjell fra utarbeiding av reguleringsplan. Når det gjelder den konkrete vurdering, bør ombudet utvise tilbakeholdenhet med å overprøve planmyndighetenes faglige vurdering av når reguleringsplan er nødvendig etter bestemmelsen i kommuneplanen eller plan- og bygningsloven. På bakgrunn av dette har ombudet ikke funnet grunn til å undersøke denne delen av saken nærmere.»

Når det gjelder de øvrige anførsler i saken blant annet om lovligheten av fiberkabler til det nye feltet, at området må undersøkes for sjeldne plantearter og biotoper, og detaljer i prosjektet som er i konflikt med Brennabakken Grendelag som plassering av avløpsanlegget og dens betydning for kvaliteten og mengden på vannet, plasseringen av søppeldepotet, trafikksikkerhet vedrørende adkomsten, overflatevann og drenering, eksisterende skiløype/ tursti, bekymring vedrørende om det aktuelle området kan ha Phytophthora, som er oppdaget i enkelte områder av Sørkedalen og navnet



på tunet, viser Statsforvalteren til kommunens vurdering av anførslene i rammetillatelsene og kan ikke se at disse kan føre frem.

Konklusjon

Kommunens vedtak av 3. juli 2020 i sak 202003007, 202010310, 202010311, 202010312, 202010313, 202010314, 202010315, 202010316, 202010317, 202010318 stadfestes. Klagene har ikke ført frem.

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.

Med hilsen

Hege Skaanes Nyhus
avdelingsdirektør
Juridisk avdeling

Odd Meldal
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

BRENNABAKKEN AS	Postboks 38 Skøyen	0212	OSLO
BRENNABAKKEN GRENDELAG	Sakariasveien 15	0758	OSLO
BOLIG PARTNER AS AVD HAMAR	Tjuvholmen Brygga 11	2317	HAMAR
ADVOKATFIRMAET BAHR AS	Postboks 1524 Vika	0117	OSLO
Naturvernforbundet i Oslo og Akershus	Søndre Sandås, Sognsveien 231	0863	OSLO
Klima- og miljødepartementet	Postboks 8013 Dep	0030	OSLO
Stian Bråthen	Sakariasveien 19	0758	OSLO