

Bestemmelser om spredt utbygging i kommunal plan etter markaloven

15.11.2021 (2021/1831)

Saken gjelder Klima- og miljødepartementets stadfesting av kommuneplanens arealdel for Oslo kommune i medhold av markaloven. Planen åpnet for en begrenset spredt boligbygging på Brenna i Sørkedalen. Ombudet har kommet 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 ha begrenset omfang og være naturlig og nødvendig for å opprettholde et etablert lokalsamfunn, og for øvrig være i samsvar med lovens formål og øvrige rammer.

Ombudet er kommet til at det er begrunnet tvil om departementets stadfestingsvedtak ligger innenfor denne rammen når det gjelder Brenna-feltet, men er etter forholdene kommet til at det ikke er tilstrekkelig grunn til å be departementet vurdere dette spørsmålet på nytt.

Sakens bakgrunn

I medhold av lov 5. juni 2009 nr. 35 om naturområder i Oslo og nærliggende kommuner (markaloven) § 6 annet ledd stadfestet Klima- og miljødepartementet i vedtak 16. januar 2018 kommuneplanens arealdel 2015–2030 for Oslo kommune. Planen omfattet tiltak og arealdisponering i Oslomarka.

I kommuneplanen ble blant annet et område på Brenna i Sørkedalen avsatt til arealformålet landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF), med underformålet areal for spredt boligbebyggelse. Departementet stadfestet i dette området utbygging av inntil ti eneboliger fordelt på to tun. I

vedtaket om stadfesting av planen uttalte departementet at etter markaloven § 5 er bygge- og anleggstiltak i utgangspunktet forbudt i Marka. Med henvisning til uttalelser i forarbeidene til markaloven ga departementet likevel uttrykk for at det kan gjøres unntak for forbudet mot etablering av nye boliger, forutsatt at dette er spredt bebyggelse som ligger i tilknytning til eksisterende bebyggelse.

Statsforvalteren i Oslo og Viken stadfestet i vedtak 31. mars 2021 Oslo kommunes rammetillatelse 3. juli 2020 til oppføring av ti eneboliger på Brenna i Sørkedalen. Statsforvalteren la til grunn at utbyggingen var i samsvar med kommuneplanens arealdel. Oslo kommune ga 14. mai 2021 igangsettingstillatelse til å oppføre boligene.

A klaget i brev 14. april 2021 Statsforvalterens vedtak inn for Sivilombudet. I klagen gjorde A blant annet gjeldende at rammetillatelsene er i strid med byggeforbudet i markaloven § 5, og at utbyggingen heller ikke er omfattet av noen av tiltakene det kan åpnes opp for i kommunale planer etter markaloven § 7 første ledd. A hevdet derfor at tiltakene krevde dispensasjon etter markaloven § 15.

Våre undersøkelser

Klagen er behandlet av setteombudet ettersom saken gjelder Oslo kommune. Stortinget har bestemt at sivilombud Hanne Harlem frem til 31. desember 2021 er inhabil til å behandle alle slike saker. For denne perioden har Stortinget oppnevnt undertegnede som fast setteombud.

Etter en gjennomgang av klagen og forvaltningens dokumenter besluttet vi å undersøke saken nærmere.

I brev til Klima- og miljødepartementet 23. juni 2021 stilte vi blant annet spørsmål om departementets stadfesting av kommuneplanen. Vi ba departementet redegjøre nærmere for sin tolkning av markalovens forarbeider, herunder hvilke holdepunkter som taler for at det kan gis bestemmelser i kommunal plan om etablering av nye bygg i nærheten av eksisterende bebyggelse. Videre spurte vi om en adgang til å fastsette slike bestemmelser lar seg forene med markalovens ordlyd, og om departementet i tilfelle mener unntaket skal anses som en innskrenkende tolking av markaloven § 5, et hjemmelsgrunnlag i § 6 eller et supplement til opplistingen i § 7 første ledd. Vi spurte også om departementet i så fall må foreta en vurdering av om tiltaket lar seg forene med lovens formål dersom det fastsettes bestemmelser om spredt utbygging i kommuneplanen, jf. markaloven § 7 annet ledd, og om departementet mente å ha foretatt en slik vurdering for de nye boligene på Brenna.

Klima- og miljødepartementet svarte på vår undersøkelse i brev 18. august 2021. Departementet skrev at praksis har vært basert på en oppfatning om at en streng ordlydstolking ikke vil være i tråd med Stortingets intensjoner, og at forarbeidene gir uttrykk for at det kan gis bestemmelser i plan om spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse, jf. blant annet Ot.prp. nr. 23 (2008–2009) side 23-24 og Innst. O. nr. 58 (2008–2009) side 11 og 15. Videre skrev departementet at andre

uttalelser i forarbeidene synes å forutsette at det kan åpnes for tiltak i Marka utover dem som er nevnt i markaloven § 7 første ledd nr. 1-4, jf. blant annet Ot.prp. nr. 23 (2008–2009) punkt 3.6.3.

Departementet mente på bakgrunn av dette at markaloven § 7 første ledd ikke uttømmende regulerer hva det kan planlegges for i Marka. Etter departementets mening ville det trolig være mest riktig å anse en adgang til å fastsette bestemmelser om spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse å ha grunnlag i en kombinasjon av en utvidende tolking av § 7 og en selvstendig hjemmel i § 6.

Departementet skrev videre at slike tiltak må la seg forene med lovens formål, og at departementet må vurdere dette. Departementets vurdering var at utbyggingen på Brenna lot seg forene med lovens formål, men etter departementets mening var ikke denne vurderingen kommet spesielt godt frem i vedtaket.

Departementet skrev avslutningsvis at både lov og forarbeider er uklare om hvor grensen går for hva det kan planlegges for i Marka, og at det er behov for å klargjøre lovteksten slik at loven skal bli lettere å forholde seg til og å praktisere. Departementet har derfor bedt Statsforvalteren i Oslo og Viken om å utrede og foreslå en klargjøring av loven.

Klima- og miljødepartementets svar på vår undersøkelse ble oversendt klageren, som kom med enkelte ytterligere merknader. Disse ble igjen oversendt departementet, som i brev 17. september 2021 svarte at klagerens siste brev etter deres oppfatning ikke foranlediget ytterligere kommentarer.

I brev 1. oktober 2021 stilte ombudet noen oppfølgingsspørsmål til Klima- og miljødepartementet. Vi ba blant annet departementet redegjøre nærmere for hva som ligger i begrepet «spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse». Vi spurte om det bare er spredt bebyggelse som er naturlig og nødvendig for å opprettholde de etablerte lokalsamfunnene som er tillatt, og om dette er noe departementet må vurdere når det stadfester en plan med bestemmelser om spredt utbygging. Videre ba vi departementet redegjøre nærmere for de konkrete forholdene på Brenna, herunder hva som utgjør den eksisterende bebyggelsen og hvilken betydning den nye utbyggingen vil ha for å opprettholde det etablerte lokalsamfunnet.

Departementet svarte i brev 14. oktober 2021. Departementet skrev at uttalelsen i forarbeidene om adgangen til å gi bestemmelser om spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse ikke er direkte formulert slik at dette bare gjelder der utbyggingen har betydning for å opprettholde etablerte lokalsamfunn. Likevel mente departementet at det skal mye til før ny utbygging kan tillates der dette ikke er tilfellet. Departementet mente videre at det ikke er departementets oppgave å foreta noen egen grundig analyse av utbyggingens betydning for det aktuelle lokalsamfunnet. Departementet bør som utgangspunkt kunne legge kommunens vurdering til grunn, med mindre denne har klare svakheter.

Når det gjelder de konkrete forholdene på Brenna, skrev departementet:

«I direkte tilknytning til de nye boligene på Brenna ligger 6 boliger med tilhørende infrastruktur. Disse ligger samlet rett på andre siden av Sakariasveien, og vil grense til de nye boligene på Brenna. I tillegg har departementet i vedtaket vektlagt at Brenna ligger tett ved Elveli og Øverli hvor det er omfattende bebyggelse. Det ligger for øvrig også andre enkeltstående boliger, gårdstun og flere andre hustun relativt nær Brenna.

Dette er dermed ikke et område uten boliger og inngrep, men et område med relativt omfattende bebyggelse, der flere ligger i direkte tilknytning til de nye boligene. På denne bakgrunn var vår vurdering at anleggelse av til sammen 10 boliger i det aktuelle området på Brenna, fordelt på 2 tun, ville ligge i tilknytning til eksisterende bebyggelse og ikke ville utgjøre en vesentlig utvidelse sammenlignet med øvrig bebyggelse mv. i området.»

Videre skrev departementet at de ikke har foretatt noen egen vurdering av de nye boligenes betydning for å opprettholde lokalsamfunnet i vedtaket fra 2018. Departementet la vekt på Oslo kommunes egen vurdering, da kommunen etter departementets oppfatning var nærmest til å foreta denne vurderingen. Departementet viste til at temaet er omtalt i kommuneplanens del 2 Juridisk arealdel.

Departementets svar ble oversendt klageren i brev 25. oktober 2021.

Sivilombudets syn på saken

1. Innledning. Generelt om plan- og bygningsloven og markaloven

Hovedspørsmålet i saken som ombudet har forelagt Klima- og miljødepartementet, er om, og i tilfelle i hvilken utstrekning, kommuneplanens arealdel kan åpne for spredt boligbebyggelse i Oslomarka.

For Oslomarka gjelder plan- og bygningslovens regler med de rammer og særregler som markaloven fastsetter. Av proposisjonen fremgår det således at «større deler av plan- og bygningslovens plandel kan brukes i et samspill med markalovens byggeforbud», jf. Ot.prp. nr. 23 (2008–2009) s. 23.

Det er fastsatt i markaloven § 4 første ledd at Marka er et landbruks-, natur- og friluftsområde (LNF-område) etter plan- og bygningsloven, med de presiseringer og unntak som følger av markaloven §§ 5 og 6. Dette arealformålet er obligatorisk og kan ikke fravikes i kommuneplanen, og det er lagt til grunn i den gjeldende kommuneplanen. I en reguleringsplan kan reguleringsformålet være mer spesifikt som landbruksområde, naturområde eller friluftsområde, jf. plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-5 annet ledd nr. 5 og uttalelsene i Ot.prp. nr. 23 (2008–2009) s. 39. Det er ikke vedtatt noen reguleringsplan for det aktuelle området.

Markaloven har særskilte regler om igangsetting av planarbeid og stadfesting av planer (§ 6) og om gjennomgang av tidligere planer (§ 8). Loven har ingen alminnelige regler om rettsvirkningen av en

plan, slik at rettsvirkningen følger av bestemmelsene i plan- og bygningsloven § 11-6 (for kommuneplanens arealdel) og § 12-4 (for reguleringsplaner). Markaloven § 15 gjør imidlertid at tiltak som strider mot en gjeldende arealplan i Marka, må ha dispensasjon etter denne paragrafen. Vilårene for å gi dispensasjon etter § 15 er strengere enn det som gjelder for dispensasjon etter plan- og bygningsloven § 19-2.

Markaloven har ikke egne regler om hvilken adgang det er til å fastsette underformål og bestemmelser til det obligatoriske arealformålet. Det er derfor nødvendig å se hen til plan- og bygningslovens bestemmelser i §§ 11-7 annet ledd nr. 5 og 11-11 for kommuneplanens arealdel. For reguleringsplaner finnes tilsvarende regler i §§ 12-5 annet ledd nr. 5 og 12-7.

For kommuneplanens arealdel har pbl. § 11-7 annet ledd nr. 5 bokstav a hjemmel for underformålet «nødvendige tiltak for landbruk (...) og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag» og § 11-11 nr. 1 har hjemmel for bestemmelser om «omfang, lokalisering og utforming av bygninger og anlegg til landbruk». Slik markaloven er vedtatt på grunnlag av Innst. O. nr. 58 (2008–2009), er det disse reglene som eventuelt kan være grunnlag for styring av landbrukstiltak ved siden av landbrukslovgivningen.

Etter pbl. § 11-7 annet ledd nr. 5 bokstav b er et av de lovlige underformålene i LNF-områder i kommuneplanens arealdel «areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse». Videre følger det av pbl. § 11-11 første ledd nr. 2 at det i nødvendig utstrekning kan gis bestemmelser om at «spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse og annen bebyggelse kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller reguleringsplan når formålet, bebyggelsens omfang og lokalisering er nærmere angitt i arealplanen». Spørsmålet er om myndigheten etter disse bestemmelsene er begrenset i Oslomarka som følge av markalovens regler eller forarbeidene til markaloven. Klima- og miljødepartementet har i svaret på vår undersøkelse argumentert for at markalovens forarbeider viser at lovgivernes intensjon var å i en viss grad åpne for bestemmelser om spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse i Marka. Markaloven § 5 første ledd første punktum innebærer at det i utgangspunktet er et generelt forbud mot bygge- og anleggstiltak i Marka. Enkelte unntak fra byggeforbudet, blant annet for landbrukstiltak, fremgår av § 5 annet ledd. Videre fremgår det av markaloven § 7 første ledd at kommunale planer uten hensyn til §§ 4 og 5 kan åpne for enkelte spesifiserte byggetiltak i Marka. Disse er angitt i følgende fire punkter: (1) tiltak i landbruk, herunder bygninger og terrenginngrep, (2) stier og løyper etter § 9, (3) idrettsanlegg som kan innpasses innenfor lovens formål og (4) offentlige infrastrukturanlegg som veger, jernbane, dammer, vannforsyningssystemer, kraftledninger mv., samt områder for igangværende råstoffutvinning.

Bestemmelser i plan om spredt boligbygging er ikke direkte nevnt i markaloven. Slike tiltak omfattes etter ordlyden av byggeforbudet i markaloven § 5 første ledd og faller ikke naturlig inn under noen av alternativene i § 7 første ledd nr. 1-4.

Klima- og miljødepartementet har tatt til orde for at markaloven § 6 kan tjene som en selvstendig hjemmel for departementet til å tillate planlegging av tiltak ut over tiltakene som er nevnt i § 7,

såfremt det er i samsvar med lovens formål. Ombudet er ikke enig i denne forståelsen. Formålet med markaloven § 6 synes å ha vært å sikre en effektiv og fleksibel planprosess ved at departementet involveres tidlig, samt at departementet skulle ha mulighet til å kontrollere at kommunenes planer holder seg innenfor rammene av markaloven, jf. Ot.prp. nr. 23 (2008–2009) s. 25 og 40. Det er ingen holdepunkter i forarbeidene for at § 6 skulle være noe mer enn hovedsakelig en prosessuell bestemmelse om igangsetting og stadfesting av planer.

Spørsmålet blir etter dette om adgangen som plan- og bygningsloven gir for å åpne for spredt utbygging i LNF-områder, er mer begrenset i Osloomarka, og om byggeforbudet i markaloven § 5 er til hinder for å gi bestemmelser i kommunale planer om spredt utbygging.

2. Markalovens forarbeider om spredt utbygging i Marka

Markaloven fikk sitt endelige innhold etter inngående diskusjon og behandling i Stortinget. Det er derfor stortingskomiteens innstilling, Innst. O. nr. 58 (2008–2009), som er det mest sentrale forarbeidet.

Under lovbehandlingen ble det lagt vekt på at markaloven ikke skulle bli til hinder for å opprettholde etablerte lokalsamfunn. I komiteinnstillingen uttaler flertallet at «[l]oven skal ikke være til hinder for vedlikehold, hensiktsmessig modernisering og andre bygge- og anleggstiltak som er nødvendig for å opprettholde disse etablerte lokalsamfunnene eller et enkelt hytteliv på et tilfredsstillende nivå», jf. Innst. O. nr. 58 (2008–2009) s. 13. Det vises til at krav til boareal forandrer seg med tiden, og at det må være rom for forbedringer av de sanitære forhold i tråd med utviklingen av teknologiske løsninger. Ombudet anser det etter dette klart at lovgivernes intensjon var at markaloven ikke skulle medføre særskilte vansker for modernisering av eksisterende bebyggelse, særlig boliger, innenfor markagrensen.

Komiteinnstillingen gir uttrykk for at det ikke kan vedtas planer for ny spredt bebyggelse eller vesentlig utvidelse av eksisterende bebyggelse i Marka. Slik utbygging vil ikke være i tråd med lovens formål, jf. Innst. O. nr. 58 (2008–2009) s. 11. På den annen side skal det kunne gis «bestemmelser i plan om spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse», jf. Innst. O. nr. 58 (2008–2009) s. 11 og 15. Det samme fremgår av proposisjonen, jf. Ot.prp. nr. 23 (2008–2009) s. 23–24.

Etter ombudets syn gir disse uttalelsene uttrykk for en så klar intensjon fra lovgiverne at de må føre til en innskrenkende fortolkning av plan- og bygningslovens regler om underformål og bestemmelser i kommuneplanens arealdel når disse skal anvendes i Osloomarka. Det er likevel ikke helt klart hva som nærmere ligger i «spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse», se nærmere under punkt 4 nedenfor.

3. Særlig om byggeforbudet i markaloven § 5

Markaloven § 5 første ledd inneholder et alminnelig forbud mot bygge- og anleggstiltak i Marka. Forbudet gjelder blant annet ikke for landbrukstiltak, jf. § 5 annet ledd. Det er imidlertid spørsmål om forbudet er til hinder for å gi bestemmelser i kommuneplanens arealdel om spredt utbygging, også i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Dette spørsmålet har to sider: for det første om forbudet gjelder for slike tiltak, og for det annet om § 5 er en regel som begrenser kompetansen til å gi planbestemmelser etter plan- og bygningsloven.

Forbudet i markaloven § 5 gjelder etter sin ordlyd for alle bygge- og anleggstiltak slik dette begrepet er definert i plan- og bygningsloven § 1-6. Det følger imidlertid av markaloven § 7 at byggeforbudet ikke er til hinder for at kommuneplanens arealdel eller reguleringsplaner åpner for slike tiltak som er nevnt i § 7 første ledd nr. 1 til 4. Hverken ny bolig- eller fritidsbebyggelse, eller tiltak i eksisterende bosettinger, er blant disse tiltakene. Oppregningen i § 7 første ledd nr. 1 til 4 er ganske spesifikk, og den kan derfor vanskelig suppleres med det som i realiteten vil være et nytt punkt for spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Til dette kommer at Stortinget forkastet et forslag om å ta med i oppregningen i § 7 første ledd et unntak for «tiltak i eksisterende bosettinger, herunder bygninger, terrenginngrep og eventuell næringsvirksomhet knyttet til eksisterende bosetting», jf. Innst. O. nr. 58 (2008–2009) s. 14 og Ot.forh. (2008–2009) s. 434. Etter ombudets syn er det derfor ikke mulig å supplere oppregningen i § 7 første ledd nr. 1 til 4 på en måte som gjør at § 7 åpner for planer som tillater spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse.

Skal det likevel være slik at § 5 ikke er til hinder for spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse, må det være på grunnlag av uttalelser i forarbeidene som viser lovgivernes intensjon, eventuelt også i lys av lovens formål. Også her står stortingskomiteens innstilling sentralt.

Komiteens flertall viste i sine merknader til at «bygge- og anleggsforbudet vil rette seg mot tiltak til ulempe for friluftslivet og naturmiljøet», jf. Innst. O. nr. 58 (2008–2009) s. 15. Dette signaliserer en innskrenkende tolking av forbudet i § 5 basert på lovens formål. Flertallet fastslår videre at «[e]nkle tiltak i og på eksisterende bygninger som ikke har innvirkning på friluftslivet, vil dermed ikke omfattes av byggeforbudet». Dette er et mer konkret utsagn i tråd med det generelle syn som et stort flertall i komiteen ga uttrykk for, at «[l]oven skal ikke være til hinder for vedlikehold, hensiktsmessig modernisering og andre bygge- og anleggstiltak som er nødvendig for å opprettholde disse etablerte lokalsamfunnene», jf. Innst. O. nr. 58 (2008–2009) s. 13. Komiteflertallet uttaler også at «det i samsvar med lovens formål kan gis bestemmelser i plan om spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse innenfor rammene av § 6», jf. Innst. O. nr. 58 (2008–2009) s. 11.

Etter ombudets syn viser dette at det foreligger en klar intensjon fra lovgivernes side som grunnlag for en begrenset innskrenkende tolking av forbudsregelen i § 5. Dette er klart for tiltak i og på eksisterende bebyggelse, men er trolig også tilfellet for spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse.

I markaloven fremstår arealplanlegging og forbudet mot bygge- og anleggstiltak som to separate virkemidler til å fremme lovens formål. Ombudet mener at dette taler mot å se forbudsregelen som

en begrensning av myndigheten til å gi bestemmelser i arealplaner etter plan- og bygningsloven. Det samme følger av det nettopp siterte utsagnet fra stortingskomiteens innstilling side 11. Det er på den annen side uttalelser i proposisjonen som trekker i en annen retning, se særlig kommentarene til § 7 tredje ledd i Ot.prp. nr. 23 (2008–2009) s. 41.

Det er ellers å merke at selv med en innskrenkende tolking av § 5 vil spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse ikke kunne skje uten at kommuneplanens arealdel åpner for det gjennom underformål og bestemmelser, siden et slikt tiltak som utgangspunkt ikke er tillatt i et LNF-område. Når departementet skal vurdere om en slik kommuneplan skal stadfestes, vil det uansett være naturlig å gjøre vurderingen i lys av lovens formål og det alminnelige forbudet i § 5, jf. markaloven § 6 annet ledd.

4. Rammene for bestemmelser i kommunal plan om spredt utbygging i Marka

Ombudet er etter dette kommet til at det er adgang til å innta underformål og bestemmelser i kommuneplanens arealdel som åpner for spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse. Lovens ordlyd trekker i motsatt retning. Samtidig er ordlyden svært generelt formulert, og forarbeidene viser hva som har vært Stortingets intensjon. Dette gir etter ombudets syn tilstrekkelig grunnlag for en (begrenset) innskrenkende tolking både av markaloven og av planleggingsmyndighetenes kompetanse etter plan- og bygningsloven når det gjelder Osloomarka.

Når det legges til grunn at en plan kan åpne for «spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse», blir det spørsmål om hva det innebærer. I den foreliggende saken er det særlig spørsmål om hva som ligger i tilknytningskravet.

Forarbeidene utdyper ikke nærmere hva som ligger i «spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse». Det synes klart at adgangen til å åpne for spredt utbygging i Marka var ment å være forholdsvis snever. Det kommer til syne allerede ved at forarbeidene legger til grunn at byggeforbudet fremdeles skulle gjelde for nye tiltak og for vesentlig utvidelse av eksisterende tiltak, jf. Innst. O. nr. 58 (2008–2009) s. 15 og Ot.prp. nr. 23 (2008–2009) s. 23–24. Ombudet er på den annen side enig med Klima- og miljødepartementet i at meningen var å åpne for noe mer enn kun mindre utvidelser av eksisterende tiltak.

Uttalelsene i forarbeidene kan i en viss grad sies å stå i strid med hverandre. Det kan fremstå som vanskelig å forene et forbud mot nye tiltak og vesentlig utvidelse av eksisterende tiltak med en adgang til å åpne for nye tiltak i form av bestemmelser i plan om spredt utbygging. I et slikt tilfelle er det grunn til å legge mindre vekt på en fintolking av forarbeidenes ordlyd, men heller søke å finne lovgivernes intensjon ved å trekke ut essensen i forarbeidene som helhet.

Hvilken utbygging som kan tillates i plan, må ses i sammenheng med formålet med å lempe på det generelle forbudet mot bestemmelser om spredt bebyggelse fra høringsutkastet. Det er flere uttalelser i forarbeidene som tyder på at hensikten var å opprettholde de etablerte

lokalsamfunnene, samt å tilrettelegge for at disse kunne utvikle seg i takt med samfunnsutviklingen, se f.eks. Innst. O. nr. 58 (2008–2009) s. 11, 13 og 15. Dette taler for at ny spredt utbygging må ligge slik til at den kan tjene til å opprettholde et etablert lokalsamfunn. Det er også grunn til å ta i betraktning hvordan den aktuelle utbyggingen vil virke i forhold til lovens hovedformål, jf. forutsetningsvis § 6 annet ledd. Dette gjør – som departementet sier – at ikke ethvert tiltak som er av betydning for å opprettholde lokalsamfunnet, vil kunne tillates.

5. Departementets vurdering av utbyggingen på Brenna i stadfestingsvedtaket 16. januar 2018

I stadfestingsvedtaket 16. januar 2018 la Klima- og miljødepartementet til grunn at de ti nye boligene på Brenna ligger i tilknytning til den eksisterende bebyggelsen i området. I denne sammenheng viste departementet til at de nye boligene vil «innebære en forlengelse/utvidelse av et eksisterende hustun/mindre boligfelt». Dette feltet ligger på nedsiden av Sakariasveien og utgjøres av seks boliger med tilhørende infrastruktur, mens de nye boligene vil ligge på oppsiden av Sakariasveien. I tillegg har departementet lagt vekt på at Brenna ligger «i umiddelbar nærhet til den største og etablerte bebyggelsen i Sørkedalen, som ligger på Elveli/ Øverli». Vi oppfatter departementet i brev 18. august 2021 slik at det mener tiltakene, hovedsakelig som følge av sin beliggenhet nær annen bebyggelse, lar seg forene med markalovens formål.

Klima- og miljødepartementet har i stadfestingsvedtaket ikke uttalt seg konkret om hvilken betydning de nye boligene på Brenna kan ha for å opprettholde lokalsamfunnet i Sørkedalen. Det fremgår av allment tilgjengelige kart at de vil ligge i en avstand av mindre enn 1 km fra skole og butikk. I svaret på vår undersøkelse har departementet i brevet 14. oktober 2021 vist til Oslo kommunes vurdering av hvilken betydning den aktuelle utbyggingen vil ha for å opprettholde det etablerte lokalsamfunnet i Sørkedalen. Kommunen skriver i kommuneplanen del 2 Juridisk arealdel på side 103 at hensikten med å foreslå nye områder for boliger i Sørkedalen er å tilrettelegge for en styrking av befolkningsgrunnlaget i Sørkedalen. Økt befolkning vil etter kommunens mening gi bedre grunnlag for å opprettholde skole og forretning og dermed bedre muligheter for å opprettholde dalen som et levedyktig lokalsamfunn i fremtiden. På side 111 fremgår det at lokaliseringen av den nye bebyggelsen blant annet er valgt på grunn av nærhet til skole og nærbutikker. Slik vi forstår svaret på vår undersøkelse, stiller departementet seg bak kommunens vurdering på dette punktet.

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 har i den foreliggende saken ikke noe å innvende mot departementets vurdering av dette spørsmålet.

Til departementets begrunnelse i stadfestingsvedtaket vil ombudet bemerke at det nye feltet vil bety mer enn en fordobling av det eksisterende boligfeltet. Utvidelsen skjer oppover i høyden og later til å bli meget synlig i landskapsbildet. Det nye feltet faller i to deler, med et markert skille mellom en nedre del med 4 boliger og en øvre del med 6 boliger. Det synes videre tvilsomt om man her kan tale om noen direkte tilknytning til bebyggelsen på Elveli/Øverli. Det fremgår videre 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 altså ikke uten betydning i forhold til lovens hovedformål.

På denne bakgrunn anser ombudet at det er begrunnet tvil om de ti boligene på Brenna kan sies å utgjøre en «spredt utbygging i tilknytning til eksisterende bebyggelse», som kommuneplanens arealdel kan åpne for i Marka. En endelig vurdering forutsetter i dette tilfellet en synfaring på stedet. Ombudets saksbehandling er som utgangspunkt skriftlig og omfatter ikke synfaringer. Fordi kommuneplanen ble stadfestet 16. januar 2018 og den ordinære fristen for å klage til ombudet er ett år, finner ombudet ikke tilstrekkelig grunn til å be departementet vurdere på ny spørsmålet om stadfesting av kommuneplanen for Brenna-feltet. Departementet bes imidlertid merke seg ombudets merknader i saken.

I lys av at både lovens ordlyd og forarbeider er uklare med hensyn til hvor grensen går for hva det kan planlegges for i Marka, støtter ombudet det igangsatte arbeidet med å klargjøre loven.

Konklusjon

Ombudet har kommet 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.

Ombudet har videre kommet til at det er begrunnet tvil om departementets vedtak 16. januar 2018 om stadfesting av kommuneplanen for Oslo kommune ligger innenfor denne rammen for så vidt gjelder Brenna-feltet, men er etter forholdene kommet til at det ikke er tilstrekkelig grunn til å be departementet vurdere dette spørsmålet på nytt.

Departementet bes imidlertid merke seg ombudets merknader i denne saken og legge disse til grunn ved fremtidige stadfestinger av kommunale planer etter markaloven. Ombudet ber departementet videre sørge for å avklare hjemmelsgrunnlaget ved å foreslå en lovendring dersom departementet vil holde fast ved den forståelsen og anvendelsen av plan- og bygningsloven og markaloven som det gjorde ved stadfestingen for Brenna-feltet.

15.11.2021 (2021/1831)