



Til:

Oslo kommune, Plan- og bygningsetaten  
[postmottak@pbe.oslo.kommune.no](mailto:postmottak@pbe.oslo.kommune.no)

Referanse: PBE sak 201818270

Vår saksbehandler: SH/OHF

Saksnr.:

Dato: 15.08.2019

## **Regjeringskvartalet, Akersgata 44, gnr. 208, bnr. 5, Oslo** **Klage på vedtak om riving av Y-blokka og anmodning om utsatt iverksetting**

Vi viser til Plan- og bygningsetatens (PBE) vedtak om riving av Y-blokka 05.07.2019 med klagefrist seks uker, det vil si 16.08.2019. Fortidsminneforeningen påklager vedtaket og ber om at bevaring av Y-blokka legges til grunn for utvikling av nytt regjeringskvartal. Etter vår vurdering må rivevedtaket omgjøres, blant annet grunnet vesentlige mangler i reguleringsplanen som er det juridiske grunnlaget for rivevedtaket.

**Fortidsminneforeningen ber om at rivevedtaket oppheves, både på grunn av Y-blokkas høye internasjonale verneverdi, og på grunn av kulturminnefaglige og demokratiske mangler i planprosessen, som gir et mangelfullt vurderingsgrunnlag. Riving vil være en internasjonal skandale, som står i grell kontrast til Norges ambisjoner om å ta kulturarv og klimahensyn på alvor. Demontering og gjenbruk av Picassos kunst er en uakseptabel løsning, kunstverkenes verdi er en uløselig og integrert del av arkitekturen.**

Vi knytter vår klage til følgende momenter:

- **Y-blokka var foreslått fredet i statlig landsverneplan 2010/-11. Riving er i strid med statens eget ansvar for nasjonal kulturarv, jf. kgl.res. 01.09.2006 om statens kulturhistoriske eiendommer.**
- **Konseptvalgutredningen (KVU, 2013) er et finanspolitisk verktøy, som her er feilaktig brukt til å beslutte et nasjonalt viktig bevaringssspørsmål.**
- **Reguleringsplan S-4946 (2017) er ikke et legitimt grunnlag for å gi rivetillatelse. Statlig plan med konsekvensutredning har vesentlige mangler som må karakteriseres som saksbehandlingsfeil, bl.a. er bevaring av Y-blokka utelatt som alternativ og unntatt fra relevante utredninger. Dette bryter med demokratiske prinsipper og plan- og bygningslovens prosesskrav.**
- **Klimagassregnskapet levert 03./04.07.2019 gir et feilaktig bilde av miljøbelastningen ved riving/nybygg kontra bevaring/rehabilitering. Å legge dette til grunn for vurdering av rivesøknaden må anses som saksbehandlingsfeil.**
- **Rivingen er i strid med råd fra fagmyndighetene i kommune og stat, noe som strider mot generelle prinsipper for forvaltning etter plan- og bygningsloven.**

**Vi ber om at rivevedtaket gis utsatt iverksetting inntil klagen er behandlet, jf. forvaltningsloven § 42.**

## Prinsipielle problemstillinger ved klagen

Med henvisning til statlig reguleringsplan for nytt regjeringskvartal S-4946 (2017) var det klart at rivevedtaket måtte komme, selv om PBE i sitt vedtak redegjør for at dette er «et historisk feilgrep». Fortidsminneforeningens innspill 10.01.2019 til rivesøknaden er hensyntatt i PBEs faglige vurdering. Vi vil berømme PBE for å følge rådene fra fagetatene og ta nasjonale mål for kulturminnevern og miljøvern på alvor. Vi vil framheve PBEs gjentatte forsøk på å finne løsninger med bevaring av Y-blokka, herunder forslag til endret trasé for Ring 1, og foreløpig vedtak i rivesaken 15.05.2019 med riving av kun nordre fløy over veien.

Saken er en juridisk «nøtt» fordi klagegrunnlaget dels knytter seg til mangler i vedtatt reguleringsplan S-4946, som rivevedtaket hviler på. Uten denne reguleringsplanen er det åpenbart at PBE ville avslått rivesøknaden, i tråd med fagetatenes råd, og Y-blokka ville blitt fredet. Reguleringsplanen er etter Fortidsminneforeningens (og PBEs) skjønn mangelfull og ikke et forsvarlig grunnlag for å vurdere rivesøknaden. Det oppstår dermed et demokratisk og juridisk dilemma. Denne saken har, så langt vi kjenner til, ingen paralleller. Staten forutsetter riving av et nasjonalt kulturminne som var forutsatt fredet i statlig landsverneplan, uten at bevaringsspørsmålet blir underlagt utredning og demokratisk medvirkning gjennom en reguleringsprosess. Vi vil be Fylkesmannen i Oslo og Viken vurdere dette særskilt.

## Bakgrunn

PBEs vedtak 05.07.2019 gir et godt sammendrag av verneverdier, konflikter, høringsuttalelser og prosess. Vi gjentar ikke dette her. Vi viser for øvrig til Fortidsminneforeningens uttalelse 10.01.2019 (vedlagt) for en nærmere gjennomgang og utdyping av ovennevnte momenter. Vi har noen tilleggsmerknader som er relevante for klagebehandlingen.

## Statlig regulering – alvorlige mangler og Statsbyggs tilsvar

Vi har bemerket at blant annet følgende forhold er fraværende eller mangelfullt utredet i statlig regulering med konsekvensutredning (KU):

- bevaringsalternativet med Y-blokka som del av fornyet regjeringskvartal
- Y-blokka kombinert med sikring av Ring 1 (eller annen trafikkløsning)
- alternative vurderinger av samfunnssikkerhet og sikring/bruk av Y-blokka
- miljøregnskap i et livsløpsperspektiv

De tre første momentene er fortsatt ikke tilstrekkelig utredet. På disse vesentlige punktene er plangrunnlaget ikke forsvarlig utredet, som forutsatt i plan- og bygningsloven. Statsbyggs påstand om at planleggingsprosessen har vært grundig, står i sterk kontrast til dette. Statsbyggs framstilling gjenspeiles også i Meld. St. 21 (2018-19) Nytt regjeringskvartal, der det gis et mangelfullt bilde av konfliktene ved riving av Y-blokka, og av mulighetene ved bevaring.

Vi gjentar at klimaregnskapet som fulgte reguleringsforslaget i 2016 var oppsiktsvekkende tynt og i strid med forutsetningene. Ifølge planprogrammet skulle det redegjøres for klimagassutslipp i et *livsløpsperspektiv*. I konsekvensutredningen (KU) redegjøres det for klimagevinst ved redusert energibruk i driftsfasen. Anleggsfasen og rivebelastningen er *ikke* inkludert. KU burde vært underkjent på dette punktet. Det foreligger nå ytterligere klimagassberegninger. Se utfyllende kommentar om dette i kapitlet nedenfor.

Tiltakshaver gir tilsvar på uttalelsene om de påpekte manglene i plansaken, se s. 13 i PBEs vedtak 05.07.2019. De skriver at det ikke var aktuelt å utrede klimaeffekten ved rehabilitering av Y-blokka kontra riving, siden beslutningen om riving baserer seg på sikkerhet og forhold

til et effektivt departementsfellesskap. Videre: «Statsbygg finner ikke grunn til å gå nærmere inn på dette i rivesøknaden siden temaet anses uttømmende behandlet i plansaken.»

Dette blir en sirkelargumentasjon, der manglende utredning av bevaringsalternativet, konsekvenser og muligheter i plansaken, nå slår tilbake på rivesaken. Regjeringen har i hele prosessen unnlatt å svare på denne kritikken. Riving og samlokalisering ble vedtatt på bakgrunn av KVU og unndratt fra planprosess og arkitektkonkurranse. Hvis bevaringsalternativet hadde blitt utredet som en mulighet fra starten, ville man funnet gode løsninger, i tråd med statlig kulturminnepolitikk. Statsbyggs henvisning til arealbehov mv. holder ikke, dels fordi argumentet ikke per definisjon går foran nasjonale kulturminnehensyn, og dels fordi det finnes handlingsrom innenfor gjeldende reguleringsplan, jf. PBEs påpekning av endrete forutsetninger ved nedskalert regjeringskvartal, punkt C side 18 i rivevedtaket.

## Klimagassberegninger

For å bøte på de manglende utredningene i plansaken (KU) stilte PBE følgende krav i forbindelse med rivesøknaden:

*«Klimagassberegninger for bevaring og rehabilitering (med evt. påbygg) av resterende bygg, sammenlignet med riving og nybygg, beregnet etter metode i NS 3720.»*

Dette underbygges av Stortingets behandling 18.06.2019 av Meld. St. 21 (2018-19) Nytt regjeringskvartal. Kommunal- og forvaltningskomiteen uttrykker det slik i Innst. 382 S, s. 10:

*«Flertallet forutsetter at klimaregnskap både for anleggs-, drifts- og rivingsfasen må legges fram, slik at det blir mulig å ta stilling til om det tilfredsstillende nødvendige krav.»*

*Flertallet mener Stortinget må kreve dette framlagt før forprosjektet er ferdig, fordi hvert nye skritt som tas i prosjektet, gjør det vanskeligere å endre.»*

Klimagassberegninger ble levert som det siste dokumentet i søknad om riving 03./04.07.2019. PBE har ansett dette som tilstrekkelig, da tillatelsen ble gitt allerede dagen etter.

Som klimagassregnskap holder ikke dokumentet mål, på noen måte. Det fremgår ikke hvem som har utført beregningene. Dokumentet viser et oppsett konklusjoner, men beregningene som er gjort for å komme fram til disse, og mange av forutsetningene som er lagt til grunn, mangler. Eksempelvis er det umulig å se hvilket energiforbruk som er tillagt en rehabilitert Y-blokk. Dette er et svært viktig element, som i stor grad påvirker konklusjonene.

Klimagassregnskapet er i denne formen umulig å etterprøve, både for Oslo kommune og for andre, og det tilfredsstillende ikke standardene for hvordan slike regnskap skal utføres og vises. Dokumentet er ikke egnet som del av et beslutningsgrunnlag. For oss ser dokumentet ut som en kladd til et ferdig regnskap, og det er neppe ment som en ferdig dokumentasjon. Det er interessant å se at konklusjonene tilsynelatende er ferdige, mens inngangsparametrene, som egentlig skal styre konklusjonen, tydeligvis ikke er klare. Å fatte et irreversibelt vedtak om riving med dette dokumentet som del av forutsetningene, er etter vår vurdering en klar saksbehandlingsfeil. Siden Stortinget har vektlagt klimagassregnskap i alle faser av utviklingen av regjeringskvartalet, må vi forutsette at dokumentet kan ha hatt vesentlig betydning for utfallet av saken.

Det er tidligere gjort en rekke klimagassregnskap for tilsvarende bygninger. Mest relevant i denne sammenhengen er to tidligere beregninger utført av Rambøll. Den første utredningen var vedlagt Riksantikvarens utredning fra 2013 om verneverdi og ny bruk i regjeringskvartalet. Rambøll tar her for seg energisparingspotensialet for Høyblokka og Y-blokka, og viser at de to byggene vil ha tilnærmet like energiforbruk i kilowatt-timer per år

per kvadratmeter bruksareal. De påviser også at byggene vil oppnå en god energimerking: B+. Dette viser altså at energiforbruket i Y-blokka etter rehabilitering vil bli lavt (104 kwh/m<sup>2</sup>/år).

Den andre utredningen tar for seg Bergen rådhus, med klimagassregnskap for rehabilitering versus riving og nybygg (Innledende klimagassberegninger datert 15.11.2018). Bergen rådhus er i likhet med Høyblokka og Y-blokka tegnet av Erling Viksjø og bygget med samme tekniske utførelse i naturbetong. Klimagassregnskapene for Bergen rådhus og Y-blokka er direkte sammenlignbare. Som i regnskapet som følger rivesøknaden for Y-blokka er konklusjonen basert på akkumulert utslipp i CO<sub>2</sub>-ekvivalenter etter 60 år. For Bergen rådhus kommer man fram til at alternativet med rehabilitering kun har 47 % av utslippet som genereres ved riving og nybygg. Dette står i sterk kontrast til konklusjonene i dokumentet som følger rivesaken for Y-blokka, der over halvparten av scenarioene konkluderer med at nybygg er mer klimavennlig enn rehabilitering. Ikke bare er konklusjonene fundamentalt forskjellige, men tallene for totalutslipp som fremkommer i dokumentet som følger rivesøknaden, er diametralt forskjellig fra tallene i de to grundige rapportene fra Rambøll.

Det er altså ikke bare manglende kvalitet og etterprøvnbarhet ved dokumentet – resultatene og konklusjonene er også helt annerledes enn tilsvarende arbeider gjort på disse byggene tidligere. Dette bygger ytterligere opp under vår konklusjon: Klimagassberegningen er både for dårlig og feilaktig. Å legge dette til grunn er saksbehandlingsfeil som har hatt direkte konsekvenser for vedtaket.

### **Riving i strid med forslag om fredning og fagmyndighetenes råd**

Statsbygg utarbeidet landsverneplanen for Fornyings- administrasjons- og kirkedepartementet (FAD) i 2008–10, jf. kgl.res. 01.09.2006 «Overordna føresegner om forvaltning av statlege kulturhistoriske eigedomar». Påfølgende forslag om fredning i regjeringsskvartalet var klart i juni 2011. Dette omfattet seks bygninger i verneklasse 1 (fredning), blant annet: *Y-blokka, eksteriør og interiør med bl.a. hovedtrapp og veggkunst ute og inne*. Fredningsforslaget var omforent i statsforvaltningen.

I plan- og bygningsloven er råd fra fagmyndighetene generelt tillagt betydelig vekt i kulturminnespørsmål, særlig når det gjelder kulturminner av nasjonal verdi. Vi viser til Rundskriv T-4/92 Kulturminnevern og planlegging etter plan- og bygningsloven. Her framgår det at «byggningsrådet som hovedregel ikke kan dispensere fra reguleringsplan der berørte fagmyndigheter har uttalt seg imot dette» (punkt 4.2.). Spørsmålet om Y-blokka handler om andre juridiske forhold enn dispensasjon, snarere om tilsidesetting av statlig forslag om fredning, jf. kgl.res. 2006. Vi nevner dette likevel, siden det illustrerer hvor graverende det er at de samstemte rådene om bevaring fra alle relevante fagmyndigheter (Byantikvaren, Plan- og bygningsetaten, Riksantikvaren, klima- og miljødepartementet) og ideelle organisasjoner (Fortidsminneforeningen m.fl.) er satt til side gjennom hele prosessen etter 22. juli 2011.

Den statlige planprosessen utelukket bruk av kontrollmekanismer som innsigelse, fredning og påklaging, som normalt skal vareta nasjonale kulturminneinteresser. Saken er snudd på hodet ved at staten selv tilsidesetter nasjonale mål for kulturminnevernet, og ved bruk av statlig plan umuliggjør for kommunen og Riksantikvaren å ivareta de samme hensynene. I et så viktig spørsmål som bevaring/riving av Y-blokka – et nasjonalt monument med internasjonal verdi grunnet Picassos integrerte kunst – burde fagetatens råd være premissgivende.

### **Anmodning om utsatt iverksetting**

Vi ber om at klagen får oppsettende virkning og rivevedtaket gis utsatt iverksetting inntil klagen er ferdig behandlet, jf. forvaltningsloven § 42. Dette er avgjørende for at muligheten

for bevaring av Y-blokka blir reell. Rivestart er som kjent planlagt i høst (fra 1. oktober).

Ifølge rundskriv H-17/92 (om forvaltningsloven § 42 og klage på vedtak i byggesaker etter plan- og bygningsloven) er avgjørelsen om utsatt iverksetting basert på fritt skjønn, kap. 4. Sivilombudsmannen har uttalt:

*“Avgjørelsen vil måtte bero på et helhetlig skjønn basert på en foreløpig vurdering av klagen og av de ulike interesser og forhold knyttet til selve klagesaken.”*

Videre i kap. 4: *«Dette vil f.eks. særlig være aktuelt i forbindelse med rivingstillatelser. I disse tilfeller er det nærmest en forutsetning for en reell klagebehandling at den aktuelle bygning ikke er revet når klagebehandlingen tar til.» (...)*

*«Generelt må man være forsiktig med å tillegge byggherres ønske om umiddelbar gjennomføring avgjørende vekt. Dette må nøye ses i sammenheng med de hensyn som taler for utsatt iverksetting under klagebehandlingen.»*

Vi bemerker tre forhold som er av særlig betydning i denne saken, og som styrker kravet om utsatt iverksetting:

- Riving er i strid med kgl.res. 2006 om statens kulturhistoriske eiendommer, og med statlig forslag om fredning av regjeringskvartalet/Y-blokka fra juni 2011. Den høye verneverdien tilsier at riving må utsettes i påvente av klagebehandlingen.
- Dersom riving påbegynnes før klagen er behandlet, må tapet av verdier anses som uopprettelig. Y-blokkas konstruksjon og materialbruk er av en slik karakter at eventuell gjenoppbygging av en kopi er urealistisk. Dette vil dessuten innebære utilbørlige kostnader og tap av autentisitet, da materialet naturbetong er unikt og ikke standardisert mht. steintilslag osv.
- Fortidsminneforeningen har bragt saken inn for Riksrevisjonen 28.06.2019. En eventuell forvaltningsrevisjon vil kunne påvirke sakens politiske status og medføre nye vurderinger.

Med hilsen

FORTIDSMINNEFORENINGEN



Ola H. Fjeldheim  
generalsekretær

Vedlegg:

- Fortidsminneforeningens uttalelse 10.01.2019 til søknad om riving

Kopi til:

- Oslo kommune, Byantikvaren
- Oslo kommune, byrådsavdeling for byutvikling
- Riksantikvaren
- Klima- og miljødepartementet
- Riksrevisjonen