



SAKSBEHANDLER
Kristian Hole Fløtre

VÅR DATO
17.03.2025

postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

VÅR REF.
23/02071-8

DERES REF.

DERES DATO

Oslo kommune - Plan- og bygningsetaten
Boks 364 Sentrum
0102 OSLO

Forslag til reguleringsplan for felt A5 i Bjørvika, Oslo kommune – Riksantikvaren reiser innsigelse

Vi viser til høring av forslag til reguleringsplan med konsekvensutredning og to ulike planalternativer for felt A5 i Bjørvika. Riksantikvaren fikk plansaken oversendt av Byantikvaren i brev av 10.12.2024 (mottatt 16.12.2024) for vurdering av innsigelse, jf. rundskriv T-4/92 *Kulturminnevern og planlegging etter plan- og bygningsloven* og § 7 i *Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter Kulturminneloven*.

Vi overtok saken som kulturmiljømyndighet, og reiste innsigelse til planforslagets alternativ 1 i brev av 16.01.2025.

Plan- og bygningsetaten har i brev av 27.02.2025 anført at vår innsigelse ikke er fremmet innen plan- og bygningslovens frist, og dermed er ugyldig. Vi er uenige i dette, og viser til at innsigelsen også i vårt brev av 15.01.2025 var korrekt hjemlet i lovens bestemmelser, og klart begrunnet i konflikt med nasjonale kulturmiljøinteresser. I det følgende gir vi en mer utfyllende begrunnelse for vår innsigelse, og beklager samtidig at dette har tatt lenger tid enn ønsket.

Riksantikvaren har innsigelse til planforslag 1.

De foreslåtte byggehøydene, plasseringen og utformingen av ny bebyggelse vil innebære vesentlige negative konsekvenser for det nasjonalt viktige kulturmiljøet i området, som i tillegg til de fredete bygningene Børsen, Tollboden, Operaen og Stenpakkhuset, også omfatter blant annet Havelageret og forholdet til Kvadraturen.

Vi har også innsigelse til den delen av kjellerarealet som strekker seg ut over bygningenes fotavtrykk, da disse er i konflikt med sjøavsatte kulturlag eldre enn 100 år.

Riksantikvaren har videre innsigelse til konsekvensutredningen av planforslaget. Vi mener utredningen har vesentlige mangler, og at den ikke gir et riktig bilde av planforslagets faktiske konsekvenser.

Vi presiserer at innsigelsen kun gjelder planalternativ 1, utarbeidet av HAV Eiendom, og ikke planalternativ 2, utarbeidet av Plan- og bygningsetaten (PBE).

Kulturminner og kulturmiljøer som vil påvirkes av planen

Planområdet er omfattet av Bjørvikaplanen (delområde A5), og ligger i et område med flere kulturminner av nasjonal interesse, herunder flere fredete kulturminner; Børsbygningen, Tollboden, Operaen, Treschowgården og Stenpakkhuset. Av disse er Operaen oppført på Riksantikvarens liste over kulturminner og kulturmiljøer som direktoratet har forvaltningsansvar for, jf. forskrift om fastsetting av myndighet etter kml. av 13. des. 2019, § 2 (6).

Planområdet grenser i tillegg mot Kvadraturen, som er et kulturmiljø av nasjonal interesse. Ny bebyggelse vil ligge sentralt i miljøets havneområde. Videre berøres også Havnelageret, Børshagen, Langkaia, Paléhaven, som sammen med store deler av kvartalsbebyggelsen innen Kvadraturen enten er regulert til bevaring eller ført opp på Byantikvarens Gule liste som bevaringsverdig.

Planområdet var en del av havnebassenget i 1600-tallets Kristiania. Dagens Dronningens gate var opprinnelig den ytterste gata i kvadraturen mot havnebassenget. Ut fra Dronningens gate gikk det lange pirer ut i det langgrunne havnebassenget. Det har trolig gått en eller flere slike pirer ut i havnebassenget i det som er det aktuelle planområdet. Det er derfor et høyt potensial for sjøavsatte kulturlag og skipsvrak/skipsfunn innenfor planområdet.

I henhold til Bjørvikaplanens planbestemmelse § 10 (e) skal undersøkelsesplikten etter kulturminnelovens § 9 oppfylles i forbindelse med anleggsperioden. Dette er også nedfelt i reguleringsbestemmelsene § 1.3.9 Plan for arkeologisk overvåking av gravearbeider.

Kort beskrivelse av planforslagene

Forslaget til reguleringsplan skal legge til rette for oppføring av to nye bygg foran Børsen i Oslo sentrum. Planområdet inngår som delområde A5 i Bjørvikaplanen, og berører et kulturmiljø av nasjonal interesse. Ved høring forelå to planalternativer, utarbeidet av henholdsvis HAV Eiendom, planalternativ 1 og PBE, planalternativ 2.

Planalternativ 1 legger til rette for etablering av to nye bygg med høyder som overstiger rammene i overordnet plan med inntil 7,2 meter, pluss ytterligere 2,3 meter for tekniske anlegg på tak, samt bygging av en sammenhengende underjordisk kjeller på to etasjer mellom byggene. Forslaget er konsekvensutredet.

Planalternativ 2 legger også til rette for oppføring av to nye bygg, med tilsvarende fotavtrykk og plassering som planalternativ 1. Høyden på ny bebyggelse vil være i tråd med bestemmelsene i Bjørvikaplanen, og omfanget av kjellere er redusert til én etasje, tilsvarende byggenes fotavtrykk. Planalternativet er i hovedsak i tråd med hovedtrekkene i overordnet plan, og tar etter vår vurdering tilstrekkelig hensyn til kulturmiljøverdiene i området. Forslaget er ikke konsekvensutredet.

Forslagsstillers begrunnelse for planalternativ 1

Forslagsstiller begrunner ønsket om å bryte høydebestemmelsene i Bjørvikaplanen med et ønske om økt fleksibilitet, og at nyere krav, både tekniske og fra markedet, gir behov for høyere etasjehøyder. Økt byggehøyde er dermed nødvendig for å kunne oppnå maksimalt tillatt BRA for området. Forslagsstiller viser i denne forbindelse til en avtale mellom staten, kommunen og grunneierne i området, hvor det ble stilt krav om utbygging av et gitt antall m² BRA innenfor Bjørvikaområdet. Forslagsstiller viser også til at den gjennomførte konsekvensutredningen av planforslaget angir konsekvensene for berørte kulturminner og kulturmiljøet som ubetydelige eller svakt positive.

Byantikvarens vurdering

Byantikvaren har vurdert at planforslag 1 vil få vesentlige negative konsekvenser for de nasjonale kulturmiljøinteressene i området, og planforslaget ble derfor oversendt Riksantikvaren for vurdering av innsigelse. Vi mottok saken den 16.12.2024. Her ble vi anbefalt å reise innsigelse til planalternativ 1, og høringsfristen var utsatt til 16.01.2025. I brevet fra Byantikvaren ble vi kun gitt en kort orientering om de vesentligste forholdene ved planforslaget, mens en utfyllende redegjørelse ville bli ettersendt.

Vi mottok Byantikvarens utfyllende redegjørelse i brev av 14.01.2025. Her er det gitt en grundig gjennomgang av planforslagene, og en utfyllende faglig begrunnelse for hvorfor Byantikvaren mener at de nasjonale kulturmiljøinteressene i området vil bli negativt berørt. Byantikvarens oppsummering:

Byantikvaren fraråder sterkt forslagsstillers planalternativ, som bryter med rammene i Bjørvikaplanen og er i konflikt med vesentlige nasjonale kulturminneverdier.

Med bakgrunn i de høye verneverdiene har Byantikvaren oversendt plansaken til Riksantikvaren for vurdering av innsigelse mot alternativ 1, da ny bebyggelse i felt A5a og A5b ikke i tilstrekkelig grad tar hensyn til de nasjonale kulturmiljøverdiene knyttet til Tollboden, Børsen og kulturmiljøet Kvadraturen.

Høyderammene i Bjørvikaplanen må være en grunnleggende premiss slik at ny utvikling innpasser seg eksisterende kulturmiljø av nasjonal verdi. Ny bebyggelse vil inngå i et viktig havnemiljø langs Langkaia fra Østbanen til Havneleret, og dermed også en sentral del av Kvadraturen der bymiljøet møter fjorden. Kvadraturen er av nasjonal kulturminneinteresse. Miljøet omfatter også enkeltanlegg av nasjonal verdi, bl.a. fredete Tollboden, Børsen, Østbanen og Treschowgården. De tre første er symbolsterke bygg for samfunnsfunksjoner som er ment å ta plass i byveven, og det er særlig viktig at Tollboden får dominere nærmiljøet ut mot fjorden. Også relasjonen til Operaen er vesentlig for formgivningen av nybygg i miljøet.

Vi anbefaler alternativ 2 som følger opp Bjørvikaplanen, og som vi mener bedre ivaretar det helhetlige kulturmiljøet.

Byantikvaren har også oversendt saken til Riksantikvaren for uttalelse om detaljreguleringsforslag til reguleringsbestemmelser. Når det gjelder arkeologiske forhold er det Riksantikvaren som avgjør om undersøkelsesplikten etter kulturminneloven § 9 kan utsettes.

Byantikvaren vurderer at KU-en som er utarbeidet har en del svakheter og vi er uenige i en del vektning av vern og hensyn. Dette og nærmere beskrivelse av verneverdier er utdypet i eget vedlegg.

Riksantikvarens vurdering

Bjørvikaplanen ble i sin tid utarbeidet med utgangspunkt i en fremforhandlet avtale mellom staten, Oslo kommune og grunneierne i Bjørvikaområdet. Her ble det blant annet fastsatt prinsipper for utbygging og finansiering av infrastruktur, og et krav om utbygging av et gitt antall m² BRA innenfor området. Samtidig skulle også hensynet til natur- og kulturverdier ivaretas. Forslagsstiller var selv part i avtalen mellom staten, kommunen og grunneierne, og deltok aktivt i utarbeidelsen av Bjørvikaplanen.

Bjørvikaplanen fulgte opp denne avtalen, og fastsatte de nødvendige overordnede føringene og hovedstrukturene for den bymessige utviklingen av Bjørvikaområdet,

herunder arealformål, lokalisering og byggehøyder. Planforslaget var gjenstand for omfattende forhandlinger mellom partene, og ble til slutt stadfestet av Miljøvern-departementet i 2004. I planbeskrivelsen omtales formålet slik:

"Forslaget til reguleringsplan for Bjørvikaområdet er en grovmasket plan hvor de overordnede grepene og hovedstrukturene nedfelles, med blant annet regulering av bebygde og ubebygde arealer, hovedformål for arealbruk, maksimalt bruksareal (T-BRA) og tillatte byggehøyder for byggeområdene og krav til rekkefølge i utbygging og gjennomføring av felles anlegg."

For det nå aktuelle delområdet (A5), ble både lokalisering, utforming og høyder på nye bygg vurdert inngående. Kulturmiljøinteressene i området ble helhetlig avvleid i forhold til andre samfunns- og utbyggingsinteresser. Både Byantikvaren og Riksantikvaren var tungt involvert i prosessen, og partene var enige om at det i dette området måtte tas særskilte hensyn til de nasjonalt viktige kulturmiljøinteressene i området. Forholdet til Kvadraturen, fredete bygninger og tilpasning av ny bebyggelse til kulturmiljøet var av særlig stor betydning.

Man ble enige om hvilke prinsipp og føringer man skulle legge til grunn for videre planlegging og utforming av ny bebyggelse: Ny bebyggelse skulle styrke og komplettere Kvadraturen i samsvar med miljøets formgrammatikk, og høyden på ny bebyggelse skulle ta hensyn til Tollboden, det eldre havnemiljøet, den lave Børsen og Børshaven, samt koblingen mot Operatomten. På bakgrunn av disse prinsippene kom man deretter til enighet om hvilke overordnede krav og føringer det på dette plannivået var nødvendig å stille til den videre planleggingen og utformingen av ny bebyggelse.

I planbestemmelsene ble det stilt krav om at tilpasning til kulturmiljøinteressene i området skulle være et grunnleggende premiss for detaljert planlegging og utforming av ny bebyggelse. I dette ligger det et betydelig rom for skjønnsmessige vurderinger, men plankravet sikrer at berørte parter og sektormyndigheter fortsatt har mulighet til å medvirke og ivareta sine interesser.

Våre vurderinger tar derfor utgangspunkt i Bjørvikaplanen, og planprosessen som ligger til grunn for det endelige vedtaket.

Det er ikke skjedd endringer i bybildet eller andre forhold, som etter vår vurdering svekker forutsetningene som ble lagt til grunn for Bjørvikaplanen. Tvert imot er verdiene i området styrket; Operaen er nå fredet, og vi har fått betydelig økt kunnskap om de svært store arkeologiske verdiene i området. Det er blant annet gjort flere skipsfunn i Bjørvika, og erfaringene tilsier at det er et svært stort potensial for skipsfunn og sjøavsatt kulturlag innenfor det aktuelle planområdet.

Den maksimale høyden på nye bygg i dette området vurderer vi fortsatt som en helt grunnleggende forutsetning for tilpasning av ny bebyggelse til de fredete kulturminnene og det helhetlige kulturmiljøet i området, spesielt i forhold til Kvadraturen. Andre forhold av betydning for tilpasning av ny bebyggelse, som for eksempel fasadeutforming og materialbruk, forutsetter skjønnsmessige vurderinger på et detaljnivå det ikke var grunnlag for i Bjørvikaplanen. Dette er temaer det derfor er naturlig å vurdere nærmere i forbindelse med påfølgende detaljregulering og prosjektering, jf. Bjørvikaplanens krav om utarbeiding av bebyggelsesplan (detaljregulering).

Riksantikvaren vurderer at de foreslåtte byggehøydene, plasseringen og utformingen av ny bebyggelse i alternativ 1, innebærer vesentlige negative konsekvenser for kulturmiljøet i området, som i tillegg til de fredete bygningene Børsen, Tollboden, Operaen og Stenpakkhuset, også omfatter blant annet Havnelageret og Kvadraturen. Vi reiser derfor **innsigelse** til planforslaget alternativ 1 på dette punktet.

Siden Bjørvikaplanen ble vedtatt, er det gjennomført omfattende arkeologiske utgravinger i området, og vi har fått mye verdifull ny kunnskap. Med utgangspunkt i at det ikke lenger er behov for areal til varmesentral, og den nye kunnskapen vi har fått om de arkeologiske verdiene i området, mener vi at de bevarte kulturlagene mellom de to bygningene bør bevares for ettertiden. Omfanget av kjellere bør derfor begrenses til bygningenes fotavtrykk, slik det er gjort i Plan- og bygningsetatens alternativ 2. Å redusere omfanget av kjellere kan samtidig innebære en ikke ubetydelig reduksjon av kostnadene for arkeologiske utgravinger i forbindelse med utbygging. Riksantikvaren reiser **innsigelse** til de kjellerarealene som går ut over bygningenes fotavtrykk.

Merknader til konsekvensutredningen

Konsekvensutredningen har flere mangler. Den omfatter kun den private forslagsstillerens planforslag, og ikke PBEs alternativ 2. Dette er en helt vesentlig mangel ved utredningen, som gjør det svært vanskelig å sammenligne planforslagene.

Forslagsstiller har heller ikke konsekvensutredet andre aktuelle alternativer, selv om alternativ 2 tydelig viser at det finnes flere realistiske måter å utnytte området på. Dette gjelder både med hensyn til høyder, lokalisering og utforming. Forskriften om konsekvensutredninger stiller klare krav om utredning av alternativer, og vi mener det er ekstra viktig når forslagsstiller skal underbygge plangrep som utfordrer nasjonale kulturmiljøinteresser.

Utredning av flere alternativer ville lagt et langt bedre grunnlag for reell medvirkning og konstruktivt samarbeid med berørte sektormyndigheter. En synliggjøring og visualisering av flere konseptuelt ulike måter å utnytte området på ville gitt alle berørte parter et bedre grunnlag for å ta stilling til hvordan de ønsker at et av landets mest sentrale områder skal utvikles for fremtiden. Vi hadde også hatt et vesentlig større

handlingsrom for å finne frem til gode løsninger i samarbeid med planmyndigheten. Dette ville redusert risikoen for at planforslaget blir avvist, at utviklingen av området blir utsatt, og at man må bruke ytterligere ressurser på en ny planprosess.

Konsekvensutredningen mangler også et fullverdig utredet nullalternativ, som er en svært viktig forutsetning for å kunne sammenligne "mervirkningene" planforslaget vil innebære, sammenlignet med en utbygging som er i henhold til Bjørvikaplanen. Vi mener at nullalternativet, som i dette tilfellet dermed skal vise en maksimal utnyttelse av tomten innenfor rammene i Bjørvikaplanen, ikke er tilstrekkelig utredet, visualisert og brukt som gjennomgående referanse.

Nullalternativet burde rent prinsipielt også være utformet som "beste praksis" for tilpasning til kulturminner og kulturmiljø, i tråd med de klare føringene i overordnet plan. Planalternativ 2 viser at både byggehøyder, utforming og materialvalg har vesentlig betydning, men innebærer også avvik fra Bjørvikaplanen. Områdets beliggenhet tilsier etter vår vurdering at mulighetene burde vært langt grundigere utforsket. Forslagsstillers rolle som part i planprosessen bak Bjørvikaplanen tilsier også at det burde vært vist større lojalitet til den.

På bakgrunn av dette reiser Riksantikvaren **innsigelse** til konsekvensutredningen.

Bruk av illustrasjoner og visualiseringer

Når vi skal vurdere visuelle påvirkninger av planlagte tiltak, er illustrasjoner av eksisterende og planlagt bebyggelse svært viktig. De skal gi grunnlag for å vurdere ulike alternativer. Illustrasjonene må blant annet ha et hensiktsmessig detaljeringsnivå, og ta utgangspunkt i relevante perspektiv.

I planbeskrivelsen er det brukt enkle 3D-volumer for å illustrere nullalternativet, som sammenstilles med detaljerte renderinger av den planlagte bebyggelsen. I konsekvensutredningen er det derimot hovedsakelig benyttet mer likeverdige og nøytralt fremstilte volumer, som kun brukes til å vurdere effektene av høyder og plassering. Dette er ikke dekkende for det planlagte tiltakets helhetlige påvirkning. I tillegg er det i stor grad benyttet illustrasjoner hvor trærne har tett løv, til tross for at både planmyndigheten og Byantikvaren har påpekt at dette ikke gir en hensiktsmessig fremstilling av virkningene.

Visualiseringene av planalternativ 1 og 2, og særlig de som er utarbeidet i tilknytning til alternativ 2, viser hvor stor betydning fasadeutforming og materialvalg har for god tilpasning og den samlede påvirkningen. Vi mener at den nye bebyggelsens påvirkning på det eksisterende kulturmiljøet må vurderes helhetlig, og med utgangspunkt i realistiske visualiseringer av de planlagte tiltakene. Det burde også vært utarbeidet illustrasjoner hvor omrissene av alle aktuelle alternativer vises over hverandre som overlegg.

Samlet sett mener vi at illustrasjonene bidrar til at både konsekvensutredningen og planbeskrivelsen underkommuniserer de faktiske virkningene av alternativ 1 og mulighetsrommet som ligger innenfor gjeldende plan.

Merknader til planbeskrivelsen(e)

Planbeskrivelsen er en viktig del av beslutningsgrunnlaget i en plansak, og må gi en samlet og korrekt beskrivelse av planlagte tiltaks virkninger. I denne saken er det utarbeidet en separat planbeskrivelse for hvert av de to planforslagene.

Etter vår oppfatning har planbeskrivelsene til både alternativ 1 og 2 vesentlige mangler. Rent grunnleggende foreligger det ikke en samlet konsekvensutredning som grunnlag for beskrivelser av planforslagenes virkninger. Planbeskrivelsen til alternativ 1 mangler også en grundig drøfting av forholdet til Bjørvikaplanen, som vi mener er av relevans for saken.

Vi er også, i likhet med både Byantikvaren og Plan- og bygningsetaten, svært uenige i ansvarlig utreders faglige vurderinger av de foreslåtte byggenes helhetlige påvirkning og konsekvenser. Etter vår vurdering vil den planlagte bebyggelsen i alternativ 1 ha *vesentlig negativ* påvirkning på de fredete kulturminnene og det helhetlige kulturmiljøet i området. Dette gjelder særlig med hensyn til de foreslåtte byggenes høyde, men også deres øvrige utforming.

Utredning har ikke gitt en tilfredsstillende faglig begrunnelse for sine vurderinger, som klart er i strid med de faglige prinsippene som er lagt til grunn for bestemmelsene i overordnet plan. Vi savner også en drøfting av ulike prinsipper for helhetlig tilpasning av ny bebyggelse til det eksisterende kulturmiljøet. Opptrappingen av byggehøyden mot Havnelageret, gir også en uryddig avslutning mot Kvadraturen, i strid med prinsippene som er lagt til grunn i Bjørvikaplanen.

Vi har som nevnt innledningsvis ikke innsigelse til planalternativ 2. Illustrasjonene som er utarbeidet av PBE viser at den foreslåtte nye bebyggelsen i planalternativ 2 er langt bedre tilpasset til det helhetlige havne- og kulturmiljøet i området enn alternativ 1. Høyden på de nye byggene vil være lik, og følge gesimshøyden til Tollboden. Avslutningen mot Tollboden gir den markerte avslutningen som er lagt til grunn i Bjørvikaplanen, og fasadeutformingen gir en bedre tilpasning til de fredete byggene.

Konklusjon

Riksantikvaren reiste innsigelse til detaljreguleringsplan for A5, forslagsstillers alternativ 1. Vi begrunner vår innsigelse med at byggehøyden er for høye og i konflikt med en rekke fredete bygg og et kulturmiljø av nasjonal interesse og at det planlegges et

omfattende kjellerareal som er i konflikt med sjøavsatte kulturlag eldre enn 100 år. Vi har også innsigelse til konsekvensutredningen da denne er mangelfull og ikke egnet som beslutningsgrunnlag.

Riksantikvaren kan akseptere planalternativ 2.

Hilsen

Linda Veiby
avdelingsdirektør

Kristine Johansen
fung. seksjonssjef

Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift