



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

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Regine Dorothea Clausen, 69 24 70 00

## Statsforvalteren opphever vedtak i klagesak - Oslo - 196/57 og 196/72 - Sundveien 22 - pålegg og tvangsmulkt

Vi viser til kommunens oversendelse datert 15. oktober 2021. Saken gjelder klage over pålegg om retting og tvangsmulkt datert 4. august 2021 for ulovlig lagring av båter og gjerde på ovennevnte eiendom.

**Kommunens vedtak av 4. august 2021 i sak 202103005 oppheves. Klagen har ført frem. Kommunen må behandle saken på nytt**

### Sakens bakgrunn

Saken har en lengre forhistorie. Statsforvalteren gjør kun rede for hovedpunktene i det følgende. Vi forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter.

I 2021 gjennomførte plan- og bygningsetaten en «aktiv» ulovlighetsoppfølging langs strandsonen i Oslo området. Kommunen oppdaget i denne forbindelse forhold som de mente var ulovlige på eiendommen i Sundveien 22. Kommunen varslet deretter 26. mars 2021 Malmøya Vel som eier om at eksisterende forhold som lagring av båter, gjerde og bom er å anse som ulovlig forhold i henhold til plan- og bygningsloven. Det ble opplyst at forholdene er søknadspliktige, og må enten opphøre/ tilbakeføres eller omsøkes.

Malmøya Vel ved Anne-Cecilie Kaltenborn oversendte svar til varselet i et udatert brev. Av brevet fremkommer at Malmøya Vel er uenig i at oppsetting av gjerde og lagring av båter er søknadspliktig tiltak, jf. plan- og bygningsloven § 30-5 og byggesaksforskriften § 4-2 a og b. Av brevet fremkommer



at båtene er plassert på egen grunn og er kun midlertidig plassert. Gjerdet har til hensikt å sikre eiendommen mot at andre bruker området til parkeringsplass.

Plan- og bygningsetaten fattet 4. august 2021 vedtak om pålegg om retting og tvangsmulkt:

«Vedtaket om pålegg og tvangsmulkt

Plan- og bygningsetaten pålegger dere å stoppe lagringen av båter i området for fredningsbestemmelse innen 01.11.2021. Dette er hjemlet i plan- og bygningsloven § 32-3. Med «tilbakeføring» menes at eiendommen må se ut slik den gjorde før dere satte i gang med det ulovlige bruken/arbeidet. Vi vedtar samtidig en tvangsmulkt på kr 20 000. Dersom dere fjerner/ tilbakefører/ opphører bruken som lagrings og parkeringsplass innen fristen, slipper dere å betale tvangsmulkten

Begrunnelse for vedtaket

Bruken/lagringen er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven § 20-2 første ledd jf. § 20-1 første ledd bokstav d og j, og forholdet er ulovlig.»

Vedtaket ble påklaget 23. august 2021 og supplert 14. september 2021 av Crawford & Company (Norway) AS på vegne av Malmøya Vel. I brevet 23. august 2021 anføres i hovedsak at vedtaket er ugyldig på grunn av rettsanvendelsesfeil og at kommunen har lagt til grunn feil faktum. I brev datert 14. september 2021 anføres primært at båttopplaget var et eksisterende tiltak da reguleringsplanen ble vedtatt og er derfor lovlig. Subsidiært at tiltaket ikke er i strid med reguleringsplanen § 9.

Plan- og bygningsetaten tok ikke klagen til følge i forberedende klagebehandling 15. oktober 2021, og oversendte klagen til Statsforvalteren i Oslo og Viken.

Statsforvalteren har 31. november 2021 mottatt ytterligere merknader fra Crawford & Company (Norge) AS. Klager fastholder sine anførsler om at vedtaket er ugyldig. Statsforvalteren har ikke funnet det nødvendig å oversende dokumentet til plan- og bygningsetaten da klager ikke viser til nye forhold.

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

### **Statsforvalteren ser slik på saken**

Klager anfører at det foreligger feil ved kommunens rettsanvendelse og at vedtaket er ugyldig. Problemstillingen er om vilkår for å gi pålegg og tvangsmulkt er oppfylt.

#### *Plan- og rettsgrunnlag*

Utgangspunktet for kommunens ulovlighetsoppfølging er at kommunen har plikt til å forfølge ulovligheter, jf. plan- og bygningsloven § 32-1. Det er kun ved overtredelser av «mindre betydning» at kommunen kan la være å forfølge ulovligheten.

Det følger av plan- og bygningsloven § 32-3 første ledd at

«Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene gi den ansvarlige pålegg om retting av det ulovlige forhold, opphør



av bruk og forbud mot fortsatt virksomhet, samt stansing av arbeid.»

Av plan- og bygningsloven § 32-5 fremkommer:

«Ved forhold i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, kan plan- og bygningsmyndighetene fastsette tvangsmulkt for å få gjennomført gitte pålegg innen en særskilt angitt frist. Tvangsmulkten fastsettes samtidig med pålegg om retting og løper fra fristoverskridelsen for retting. Der tvangsmulkt ikke fastsettes samtidig med pålegg, skal det gis eget forhåndsvarsel om tvangsmulkt.»

Plan- og bygningsloven § 20-1 første ledd bokstav d) fastsetter en søknadsplikt for «varig eller tidsbestemt bruksendring, vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift av tiltak som nevnt under bokstav a». Plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav j, fastsetter søknadsplikt for plassering av «midlertidig bygninger, konstruksjoner eller anlegg.»

Kommunen mener at opplag av båter på eiendommen har økt i omfang og er søknadspliktig etter plan- og bygningsloven § 20-1 bokstav d og j. Fordi tiltakene ikke er omsøkt foreligger ulovlig forhold. Kommunen viser også til at bruken av området er i strid med vernebestemmelser og reguleringsplanens bestemmelser.

Eiendommen i Sundveien 22 er omfattet av kommuneplan *Oslo mot 2030- smart, trygg og grønn*, vedtatt 23. september 2015.

Eiendommen er også omfattet av Reguleringsplan for Malmøya, S-3420, vedtatt 22. juni 1994.

Gnr. 196 og bnr. 72 er regulert til *spesialområde - naturvern/ landskapsvern, jf. reguleringsbestemmelsen § 2 og § 9*. Av bestemmelsen § 9 om *Spesialområde (naturvernområde - landskapsvern)*, fremkommer at «Vegetasjon og terreng skal vernes og det kan ikke iverksettes tiltak eller anlegg som vesentlig kan endre landskapets art eller karakter. Skjøtsel av vegetasjon og opparbeidelse av terreng skal skje i samråd med miljøetaten.»

Gnr. 196 og bnr. 57 er avsatt til *spesialområde (fredet som naturminne i medhold av lov om naturvern)*, jf. § 2 og § 11. Av bestemmelsen § 11 fremkommer at fredningsbestemmelsene for Malmøya er vedtatt ved Kongelig resolusjon 02.11.79. Fredningsbestemmelsene er tatt inn som vedlegg til reguleringsplanen § 11. Forvaltningen av bestemmelsene for naturminnene tillegges Fylkesmannen i Oslo og Akershus, jf. VII.

#### *Anførsel om feil faktum*

Klageren anfører at kommunen har lagt til grunn feil faktum og at vellets virksomhet ikke er ulovlig. Kommunen har i sin vurdering av klagen fremlagt som bevis ett rødt journalomslag hvor det er påført med skrift; mottatt henvendelse fra Inge Nilson, 4. november 1980. Kommunen viser tidligere praksis om at en «rød journal» betyr ulovlig forhold. I klageoversendelsen viser kommunen også til brev av 23. desember 1982 fra Inge Nilsson. Brevet uttrykker bekymring og klage over vellets lagring av båter i Sundveien 22. Kommunen viser også til brev av 7. desember 1983 fra Fru Inge Nilsson om klage over båter på eiendommen i Sundveien 22.

Videre har kommunen fremlagt «ekspedisjonsdokument» av 15. februar 1984 fra Oslo Byplankontor. I dokumentet fremkommer at eiendommen med gnr. 196, bnr. 57 er regulert til parkering i plan S-1117, datert 24. februar 1964. Videre er eiendommen omfattet av vernebestemmelse om



naturminne. I dokumentet skriver byplankontoret at småbåtopplag er i strid med regulering- og fredningsbestemmelser.

Av kommunens brev datert 13. juli 1984 til Malmøya Vel fremkommer at lagring av båter er ulovlig. I brev datert 12. september 1984 skriver Malmøya Vel til kommunen at de «arbeider med å redusere båtopplag ved Malmøya brygge, men dette vil ta noe tid. Vi har imidlertid tatt kontakt med fru Inger Nilsson og vil søke å komme overens med henne om en ordning i overgangsfasen.»

På samme brev er det notert: «Vi antar at forholdet nå er kommet i ordnede former, da ytterligere klage ikke er mottatt. Utgår og vedlegges eiendommen», signert den 3. mai 1985.

Av ytterligere dokumentasjon har kommunen fremlagt fotografier fra 1956, 1979, 1988 og 2020.

Kommunen skriver i sitt pålegg side 3:

«Foto fra 1956, 1979, 1988 og frem til i dag viser at det har vært en stadig økning i antall båter som lagres i området. Etter et brev fra etaten hvor vi informerer om den ulovlige bruken, uttaler Malmøya vel i sitt brev fra 1984 at vellet arbeider med å redusere båtopplaget (antall båter). I stedet for en reduksjon har båtopplaget og virksomheten økt.»

Klager viser til at kommunens dokumenter ikke viser at vellet utøver ulovlig virksomhet. Klageren viser særlig til korrespondanse 13. juli 1984 og brev 12. september 1984 med påtegning 3. mai 1985. Av brevene er det ikke påtalt noen ulovlighet. Klager skriver at bygnings sjefen var kjent med vinteropplaget og derfor må ansees som å ha akseptert dette når naboene var forlikte.

Klager skriver om kommunens dokumentasjon og fotografier:

«Det er fordi at fotografiet er tatt i vinterhalvåret mens båtene nettopp ligger i vinteropplag. Ser man derimot på de øvrige fotografiene så ser man at det ligger flere båter på vannet, mens det ikke er noen båter i vinteropplag. Det er fordi disse fotografiene er tatt i sommerhalvåret når båtene er på vannet og ikke i vinteropplag.

PBEs fotodokumentasjon dokumenterer således ingenting.

Det kan opplyses at området rundt Malmøya Brygge har vært benyttet i forbindelse med fritidsbåter svært lenge. Etter samtale med folk som har vokst opp på øya på 60 og 70-tallet har vellet fått opplyst at det tidligere ble tatt opp båter ved siden av brygga på bnr. 57 ved hjelp av skinner og et wiresystem. På samme måte har det alltid har ligget småbåter/joller på stranden om sommeren og i vinteropplag på Malmøya Brygge.»

Kommunen har i sin klageoversendelse kommentert følgende:

«I stedet for reduksjon, har båtopplaget og bruken økt i omfang. Dette mener vi er ulovlig. Ved en ny gjennomgang ser vi også at vellet har økt i størrelse uten at dette er omsøkt eller godkjent, dette er følgelig også ulovlig (dette forholdet er ikke inkludert i denne saken).

Den økte bruken på 1980-tallet ble vurdert som ulovlig den gang og vi mener at den ytterligere økte båtopplagringen/bruken er ulovlig. 03.05.1985 noteres det på dette brevet fra Malmøya vel i forbindelse med arkivering av saken følgende; «Vi antar at forholdet har



kommet i ordnede former, da ytterligere klager ikke har innkommet.» Med «ordnede former» antar vi det menes lovlige former, i og med at dette er en ulovlighetssak.

Det bemerkes at et ulovlig forhold ikke blir lovlig selv om bruken har vart i lang tid – eller har fortsatt etter at kommunen antok at det ulovlige forholdet var avsluttet og saken arkivert. Det er kun ved skriftlig tillatelse at et tiltak godkjennes.

På 1980-tallet ble det godkjent en rekke større flytebryggeanlegg i Oslo som skulle dekke behovet for båtplasser (også inkludert lagring). Dette skulle samle båtvirksomheten i noen større områder – bla slik at strandsonen ble ryddigere. Antall småbåter har etter dette økt i takt med befolkningsvekst og økt velferd. Presset mot bruken av arealene i strandsonen har ikke avtatt – og vi opplever at ulovlig bruk og lagring av båter og andre gjenstander er et utstrakt problem.

(...)

Etaten er inneforstått med at det kan ha vært en beskjeden lagring av båter i området før vedtatt regulering til parkering i 1964 og det midlertid vernet vedtatt i 1977 og senere vedtatte fredningsbestemmelser i 1979. Det omfang av båtlagring og bruk som var per 1964 og som senere har økt ytterligere i omfang vurderes klart i strid med begge reguleringsplaner og vernebestemmelser for området, samt lovgivningen som krever søknadsplikt for endret bruk, jf pbl § 12-4 og tidligere lovs § 31.

Etaten mener at den endrede bruken krever dispensasjon fra reguleringsformål samt søknad og tillatelse etter plan- og bygningsloven. Tiltaket er ikke omsøkt eller gitt tillatelse og er følgelig ulovlig.»

Statsforvalteren har gjennomgått saken slik den er opplyst av kommunen og klageren, samt ved saksinnsyn i sak nummer 198304691 og 202103005. For å dokumentere tidligere bruk av området har kommunen fremlagt fotografier fra 1956, 1979, 1988 og 1991. For å illustrere dagens bruk har kommunen fremlagt et fotografi fra 2020.

Fotografi fra 2020 viser flere båter i opplag på bnr. 72 og bnr. 57, men ingen båter i vannet. Fotografi fra 1956, 1979 og 1991 viser ingen båter i opplag, men båter i vannet. Fotografi fra 1988 viser båter i opplag, og ingen båter i vannet. Det kan ikke utelukkes at fotografiet fra 2020 er tatt i vinterhalvåret og når båter er i opplag. Det er sannsynlig at fotografiene fra 1956, 1979 og 1991 er tatt i sommerhalvåret.

Statsforvalteren er enig med klager i at fremlagt fotodokumentasjon ikke beviser at virksomheten har økt fra 1956 til i dag. Dokumentasjonen belyser ikke saken utover at det foreligger båtvirksomhet, noe som for øvrig ikke er omstridt. Av fotografiene kan det ikke utledes at det foreligger en ulovlig virksomhet.

Brev av 23. desember 1982, 7. desember 1983, samt påføring på rød saksmappe datert 4. november 1980, er ikke særlig viktig og viser ikke tiltakets omfang. En klage har i seg selv ikke relevans for om tiltaket er ulovlig. Det samme må gjelde for notater på en saksmappe, uavhengig av fargekode.

Når det gjelder «ekspedisjonsdokumentet» fra byplankontoret datert 15. februar 1984, og henvendelse til Malmøya Vel deretter, viser heller ikke de faktiske forhold og tiltakets omfang. Ekspedisjonsdokumentet er en redegjørelse over dagjeldende planbestemmelser på eiendommen.



Av forvaltningsloven §§ 17 og 33 andre ledd fastsettes at kommunen har en utredningsplikt og skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Pålegg om retting og tvangsmulkt er inngripende reaksjoner hvor det stilles strenge krav til kommunens utredningsplikt. Av ovennevnte dokumentasjon fremkommer hverken at virksomheten har økt i omfang, eller at tiltaket er søknadspliktig, eller at tiltaket omfattes av gjeldende reguleringsplan. Vi kan se at det har vært korrespondanse både internt og eksternt om virksomheten, noe som imidlertid ikke er tilstrekkelig. Kommunen argumenterer og utleder et ulovlig forhold fra fotografier som ikke viser virksomheten eller dens omfang.

Etter Statsforvalterens syn er det en saksbehandlingsfeil at kommunen ikke har fremlagt tilstrekkelig dokumentasjon over de faktiske forhold som ligger til grunn for sitt vedtak. For at en endret bruk skal kunne legges til grunn for ulovlighetsoppfølging, må endringen av bruken beskrives nærmere og vedtaket begrunnes på en mer utfyllende måte, jf. forvaltningsloven § 25.

Vi finner derfor at saken ikke er tilstrekkelig utredet etter forvaltningsloven § 17. Vi anser at det foreligger en saksbehandlingsfeil, og at feilen kan ha hatt betydning for vedtakets innhold, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41.

Statsforvalteren er etter dette kommet til at vedtaket er ugyldig.

Klagen har ført frem. Kommunen må behandle saken på nytt.

Vi vurderer ikke øvrige forhold i saken.

## **Konklusjon**

Kommunens vedtak av 4. august 2021 i sak 202103005 oppheves. Klagen har 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.

Statsforvalteren gjør oppmerksom på retten til å kreve dekning av vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket til en parts gunst, jf. forvaltningsloven § 36. Et slikt krav må sendes til Statsforvalteren innen 3 uker.

Med hilsen

Hege Skaanes Nyhus  
avdelingsdirektør

Odd Meldal  
seksjonssjef

Juridisk avdeling

*Dokumentet er elektronisk godkjent*



Kopi til:

OSLO KOMMUNE BYMILJØETATEN ADMINISTRASJON	Postboks 636 Løren	0507	OSLO
CRAWFORD & COMPANY (NORWAY) AS	Postboks 133	1300	SANDVIKA
MALMØYA VEL	Postboks 80	0101	OSLO