



Stavanger kommune
Postboks 8001
4068 Stavanger

Kontakt saksbehandler

Randi Lind, 51568907
ralin@statsforvalteren.no

Klageavgjørelse i byggesak - gnr. 55 bnr. 1573, Østervåg 19, Stavanger kommune - tiltakshaver: Rønning Gruppen AS

Riksantikvaren har påklaget kommunens vedtak om dispensasjon fra reguleringsplanen for riving av eksisterende sjøhus og oppføring av nye bygg. Statsforvalteren omgjør kommunens vedtak.

Vi viser til kommunens oversendelse av 22.03.2022.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder en søknad om rammetillatelse til renovering av Hustvedtgården i Østervåg, tilbakeføring av fasader, riving av to sjøhus langs Østervågkaien, og oppføring av to nye sjøhus på samme sted. Søknaden krever blant annet dispensasjon fra reguleringsbestemmelse § 6.3.1 om forbud mot riving av bygning i hensynssone vern av kulturmiljø. Det er denne del av søknaden som er gjenstand for klagebehandling hos Statsforvalteren.

Det har ikke kommet inn nabomerknader mot søknaden.

Rogaland fylkeskommune har som regional kulturminnemyndighet i brev av 20.06.2021 frarådd at dispensasjon blir gitt.

Stavanger kommune avsto 08.07.2021 søknaden, da de fant at det ikke var grunnlag for dispensasjon fra reguleringsbestemmelsen § 6.3.1. Etter klage fra ansvarlig søker, fattet kommunen 30.09.2021 følgende vedtak:

«Utvalg for by- og samfunnsutvikling tar klagen til følge, og omgjør avslag på søknad datert. 08.07.2021.

Utvalg for by og samfunnsutvikling gir dispensasjon som omsøkt på følgende vilkår, jf. PBL § 19-2.:

- Opprinnelige fasade skal sikres og tilbakeføres i den grad det er mulig, og i større grad enn vist i søknad om rammetillatelse.



- Opprinnelig interiør sikres i den grad det er mulig, og i større grad enn vist i søknad om rammetillatelse.

Søker går i dialog med byantikvaren for å finne løsninger som sikrer at vilkårene blir fulgt opp innenfor prinsippet om at bygget kan rives og oppføres med ny bærende konstruksjon.

Begrunnelse:

Omsøkt tiltak tilsidesetter ikke hensynet bak vernebestemmelsene, da det ivaretar de vesentligste vernekvatitetene ved bygget. Fordelen ved å tillate riving og gjenoppbygging er at en tilrettelegger for et funksjonelt kontorbygg tilpasset dagens behov. Vilrårene for å kunne gi dispensasjon etter PBL § 19-2 er tilstede. Utvalg for by- og samfunnsutvikling mener at omsøkt endring og bruk vil være positivt for byutviklingen og øke attraktiviteten byen. På dette grunnlaget gis det dispensasjon fra vernebestemmelsene.

Byggesak og byantikvar følger opp vedtaket i ny rammetillatelse og igangsettingstillatelse.»

Vedtaket ble midlertidig påklaget av fylkesrådmannen (nå fylkesdirektøren) 28.10.2021, men Fylkesutvalget valgte å frafalle klagen.

Vedtaket ble påklaget av Riksantikvaren i brev datert 19.01.2022. Klager anfører i det vesentligste at den historiske bebyggelsen og de kulturhistoriske verdiene i sjøhusrekka ikke blir bevart ved riving av sjøhusene. Det anføres at de bærende konstruksjonene er noe av det vesentligste å bevare i gamle sjøhus, og at disse ikke blir bevart når de mister sin bærende funksjon og sammenheng. Videre anføres det at saken har en prinsipiell betydning for videre bevaring av sjøhusrekken, og at en dispensasjon vil medføre samfunnsmessige ulemper ved at det helhetlige sjøhusmiljøet endres på en svært uheldig måte.

Utvalg for by- og samfunnsutvikling i Stavanger kommune behandlet klagen 24.02.2022 og opprettholdt kommunens tidligere vedtak.

Stavanger kommune ga utsatt iverksetting av vedtaket i brev av 01.02.2022.

Ansvarlig søker har sendt tilleggsmerknader direkte til Statsforvalteren i Rogaland 08.04.2022 og 19.04.2022.

Stavanger kommune har per 29.04.2022 ikke fattet vedtak om rammetillatelse eller igangsettingstillatelse.

Statsforvalteren viser for øvrig til sakens dokumenter.

Statsforvalterens vurdering

Statsforvalteren legger til grunn at klager har klagerett og at klagefristen er overholdt, jf. forvaltningslovens (fvl.) kap. VI og plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9.

Ved behandling av klagen kan klageinstansen prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til kommunen for hel eller delvis ny behandling.



Avgrensning

Som presisert innledningsvis omhandler den foreliggende klagen kun klage over dispensasjon fra reguleringsbestemmelse § 6.3.1. Statsforvalteren tar med dette ikke stilling til hvilke eventuelle andre dispensasjoner tiltaket krever eller om det er grunnlag for slike dispensasjoner. Statsforvalteren tar heller ikke stilling til forhold knyttet til omsøkte rammetillatelse.

Planstatus

Eiendommen ligger innenfor reguleringsplan for Sentrumshalvøya – plan 2222, vedtatt 28.04.2014, og er regulert til sentrumsformål, S33, og hensynssone H570_44 bevaring kulturmiljø. Videre er det på eiendommen vist faresone H320_2 Flomfare, havstigning 3m.

Bygningene ligger innenfor bygrunnen Middelalderbyen Stavanger, som er et automatisk fredet kulturminne, og eiendommen er vist med båndleggingssone H730_4.

Eiendommen er videre omfattet av hensynssone bevaring av kulturmiljø i Stavanger kommuneplan 2019-2034, i kommunedelplan for Stavanger sentrum 2019-2034 og i kommunedelplan for kulturminner 2010-2025. Bygningene omfattes også av «Sjøhusrekken i Stavanger» - prosjekt for vern og fornyelse (1992), og inngår i Riksantikvarens NBI-register.

Tiltaket krever dispensasjon fra reguleringsplanen § 6.3.1:

«§ 6.3.1 Riving

Riving av bygninger som er regulert til hensynssone vern av kulturmiljø, tillates ikke.»

Etter pbl. § 19-1 kan dispensasjon gis etter grunnlagt søknad. Ansvarlig søker har begrunnet søknaden med at sjøhusene ønskes endret til kontorer til utleie, og at eksisterende konstruksjonsstyrke og etasjehøyder ikke er forenelige med ny type bruk og laster, samt bygningsmessige krav/spesifikasjoner til kontorbygg. I sin klage på opprinnelig vedtak viser ansvarlig søker til at konstruksjonene i sjøhusdelen vil demonteres kun i en byggeperiode, og at original konstruksjon i sjøhusene tilbakeføres i sin helhet, og dermed utgjør en sekundær konstruksjon.

Ansvarlig søker har innhentet uttalelser fra konsulenter, som bl.a. konkluderer med:

«For å få fornyet bruk av bygget er det ikke mulig at eksisterende trekonstruksjoner kan stå urørt og samtidig kunne ivareta nye forskriftskrav.» (RIB-rådgivende ingeniør Boye og Waage & Co)

«For å få fornyet bruk av bygget og ved rehabilitering i det omfang som er planlagt, er det ikke sannsynlig at eksisterende trekonstruksjoner kan stå urørt og samtidig kunne ivareta forskriftskrav. Det må regnes med oppgradering eller utskifting av større deler av konstruksjonene og etasjeskiller.» (Brannkonsulent BrannCon)

Vilkårene for å kunne gi dispensasjon fremgår av pbl. § 19-2. Søknaden må vurderes i forhold til de offentlige hensyn som skal ivaretas gjennom plan- og bygningsloven og den aktuelle planen, og spesielt hensynet til en forsvarlig og fornuftig areal- og ressursdisponering. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse, eller nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.



Vurdering av dispensasjon

Det første spørsmålet er hvorvidt dispensasjon vesentlig setter til side hensynene bak bestemmelsen, loven sitt formål eller nasjonale og regionale interesser.

Når det gjelder dispensasjon fra arealplaner har departementet uttalt følgende i Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242:

«Avvik fra arealplaner reiser særlige spørsmål. De ulike planene er som oftest blitt til gjennom en omfattende beslutningsprosess og er vedtatt av kommunens øverste folkevalgte organ, kommunestyret. Planene omhandler dessuten konkrete forhold. Det skal ikke være en kurant sak å fravike gjeldende plan. Dispensasjoner må heller ikke undergrave planene som informasjons- og beslutningsgrunnlag. Ut fra hensynet til offentlighet, samråd og medvirkning i planprosessen, er det viktig at endringer i planer av betydning ikke skjer ved dispensasjoner, men behandles etter reglene om kommuneplanlegging og reguleringsplaner. Innstrammingen er likevel ikke til hinder for at det f.eks. dispenseres fra eldre planer som ikke er fullt utbygget, og der reguleringsbestemmelsene er til hinder eller direkte motvirker en hensiktsmessig utvikling av de gjenstående eiendommene.»

Det følger av reguleringsplanen § 6.3 at formålet med hensynssonen er å sikre og videreutvikle området kulturhistoriske verdier, og at den kulturhistorisk verdifulle bebyggelsen skal bevares.

Gjennom å vedta en bestemmelse som forbyr riving av bygninger regulert til hensynssone vern av kulturmiljø, har kommunen valgt å sette hensynet til bevaring av historisk bebyggelse og kulturhistoriske verdier foran private utbyggingsinteresser.

Den aktuelle reguleringsplanen ble vedtatt i 2014, altså er den relativt ny. Videre er sjøhusene satt av til hensynssone bevaring av kulturmiljø gjennom flere både eldre og nyere planer, senest i Stavanger kommunes kommuneplan, vedtatt 09.12.2019. Statsforvalteren slutter seg videre til Riksantikvarens vurdering av at hensynene bak den aktuelle bestemmelsen fortsatt gjør seg gjeldende med styrke.

Kulturminnelovens formålsparagraf lyder som følger:

«§ 1.Lovens formål.

Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.

Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.

Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål.»

Det fremgår videre av veileder for kulturminner, kulturmiljøer og landskap fra 2020:

«Dispensasjon fra gjeldende plan for tiltak i et område regulert til spesialområde bevaring (plan og bygningsloven av 1985), regulert til vern eller avsatt som hensynssone (plan og bygningsloven av 2008), bør ikke gis.» (s. 71)



Når Riksantikvaren som nasjonal kulturminnemyndighet har klaget på dispensasjon, og Rogaland fylkeskommune som regional vernemyndighet har frarådd dispensasjon, tilsier det at nasjonale og regionale interesser vil bli tilsidesatt ved en dispensasjon.

I frarådingen viste fylkeskommunen blant annet til at det ikke var dokumentert at sjøhusene er i så dårlig tilstand at de ikke kan rehabiliteres med bevaring av original konstruksjon. Til tross for vernemyndighetens signaler i frarådingen fra juni 2021, er det ikke senere fremlagt slik dokumentasjon.

Statsforvalteren kan ikke, med grunnlag i sakens dokumenter, se at sjøhusene er i så dårlig stand at de ikke kan istandsettes med sin opprinnelige sjøhuskonstruksjon. Dette er heller ikke anført av ansvarlig søker. Begrunnelsen fra ansvarlig søker later til å være at det ikke vil være kostnadssvarende å foreta en reovering som bevarer eksisterende konstruksjon og samtidig oppfyller tekniske krav til den endrede bruken som tiltakshaver ønsker.

Byantikvaren konkluderte i sin uttalelse av 10.05.2021 med at det ikke er noen vei utenom den fremgangsmåten som er beskrevet i søknaden. Dette synes å først og fremst være begrunnet i at det for byggherren kun er aktuelt å rive eksisterende konstruksjon. Hva en eier eller tiltakshaver finner aktuelt eller ønskelig kan imidlertid ikke gis avgjørende vekt, til fortrenghet for øvrige, tungtveiende hensyn. Bevaring av kulturhistoriske verdier skjer i et mer permanent perspektiv, mens eierforhold vil være skiftende.

Statsforvalteren anser det som positivt at det er vilje til å få bruk og aktivitet i vernede bygg. Det vil videre være en forbedring av kulturmiljøet i sjøhusrekken at sjøhusenes nye utforming og detaljering skal bygge på de opprinnelige sjøhusenes utseende, med blant annet fjerning av det store heistårnet og rabbitz-pussen.

Vi er likevel enige med fylkesrådmannens uttalelse i sin foreløpige klage av 28.10.2021, i at istandsetting og tilrettelegging for ny og egnet bruk må skje på de vernede sjøhusenes premisser, i tråd med gjeldende planer. Vi viser i denne sammenheng til pbl. §§ 31-1 og 31-2, slik kommunen gjorde i vedtak av 08.07.2021.

Som også påpekt av ansvarlig søker selv, kommer sjøhusene innenfor kategori 3 i reguleringsplanen § 6.4, fordi bygningene har undergått større endringer på blant annet fasade. Statsforvalteren vurderer det desto viktigere å bevare de bygningsdeler som er intakt, herunder original sjøhuskonstruksjon.

Statsforvalteren viser til Riksantikvarens klage:

«Å rive to vernede sjøhus og gjenbruke store deler av original sjøhuskonstruksjon som «dekor» i interiør i nybygg med ny bærende konstruksjon i stål og betong, kan ikke vurderes som «bevaring», da det er de bærende konstruksjonene som er noe av det vesentligste å bevare i gamle sjøhus. Omsøkte tiltak innebærer nettopp at sjøhuskonstruksjonen mister sin bærende funksjon og sammenheng, og vil framstå som ute av proporsjon på grunn av vesentlig påskjøting, samt oppdeling etasjevis i nybygget.»
(s. 7)

Statsforvalteren har ikke vesentlige merknader til Riksantikvarens vurderinger, og kan i det vesentlige slutte oss til disse.



Statsforvalteren er enige med både kommunedirektøren, Rogaland fylkeskommune i sin fraråding og Riksantikvaren, i at en dispensasjon i foreliggende sak medfører en fare for presedens, og dermed en risiko for uthuling av forbudet mot riving av vernede bygninger.

Etter det ovennevnte har Statsforvalteren funnet at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra og nasjonale interesser blir vesentlig tilsidesett ved en dispensasjon. Da vilkårene for dispensasjon er kumulative (begge vilkårene må være oppfylt), går ikke Statsforvalteren inn i vurderingen av om fordelene ved dispensasjon er klart større enn ulempene.

Kommunen hadde ikke hjemmel til å innvilge dispensasjon. Statsforvalteren gjør om kommunen sitt vedtak slik at det gis avslag på søknaden.

Vedtak:

Statsforvalteren omgjør kommunens vedtak av 30.09.2021, slik at det gis avslag på søknad om dispensasjon jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Klagen tas til følge.

Vedtaket kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. fvl. § 28.

Lone Merethe Solheim
assisterende statsforvalter

Monica Nessa
avdelingsleder

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

RIKSANTIKVAREN	Postboks 1483 Vika	0116	OSLO
SIVILARKITEKT MNAL JONNY JOHANSEN AS	Øvre Holmegate 11	4006	STAVANGER
AK2 SIVILARKITEKT MNAL AS	Øvre Holmegate 11	4006	STAVANGER
RØNNING GRUPPEN AS	Zetlitzveien 2	4017	STAVANGER
ROGALAND FYLKESKOMMUNE	Postboks 130 Sentrum	4001	STAVANGER