

SAKSFRAMLEGG

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Planutvalget	

KLAGE PÅ ENKELTVEDTAK FOR TILTAK PÅ 174/283

Kommunedirektørens innstilling

Ørland kommune ved Planutvalget kan ikke se at det er fremkommet nye opplysninger i klagen som medfører at vedtaket bør endres. Klagen sendes til Statsforvalteren for endelig avgjørelse.

Klage:

Vi mottok klage fra Riksantikvaren 18.02.2021, se vedlegg nr. 1. Vedtaket som påklages er Planutvalgets enkeltvedtak av 15.1.2020 i sak 20/88, se vedlegg 8.

Ønsker endring

Det fremkommer ikke eksplisitt av klagen *hvilken* endring Riksantikvaren ønsker. Etter en konkret vurdering av klagen legges det til grunn at Riksantikvaren ønsker at vedtaket skal endres, ved at omsøkt dispensasjon avslås.

Klagens begrunnelse

Klagen er i det vesentlige begrunnet med at:

- Vilkårene for å gi dispensasjon er ikke til stede:
 - Hensynet bak formålsbestemmelsen i loven blir vesentlig tilsidesatt.
 - Fordelene ved tiltaket er ikke klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.
- Kommunen har sett helt bort fra fylkeskommunens uttalelse.

Av Riksantikvarens vurdering fremkommer det blant annet:

- Dispensasjonsvedtaket er i strid med formålet om å bevare kulturmiljøet.
- Fylkeskommunen har åpnet for *delvis* riving på grunn av skadeomfang, *forutsatt* at nytt bygg utformes med tilsvarende volum og utførelse. Riksantikvaren stiller seg bak fylkeskommunens uttalelse.
- Omsøkt tiltak etterlevde ikke fylkeskommunens krav til tilsvarende volum og utførelse, som eksisterende bygg.
- Omsøkt tiltak avviker fra eksisterende bygg, slik:
 - ca. 30 m² mer bruksareal
 - 1,5 meter lengre
 - Utbygg mot sør er ca. 1,5 meter bredere

- Utbygg i nord er to etasjer der eksisterende bygg er i en etasje
- Fasadeuttrykk mot sjøen er vesentlig endret

Enn videre viser Riksantikvaren til fylkeskommunens vurdering der det fremkommer at KPA er relativt ny, og det legges til grunn at hensynene bak bestemmelsene fortsatt gjør seg sterkt gjeldende. Riksantikvaren viser også til pbl. § 19-2 fjerde ledd første punktum der det fremkommer at dispensasjoner ikke bør gis når direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.

Overstående tekst er kun en sammenstilling av klagens sentrale punkter, og er ikke ment som en helhetlig gjengivelse, det vises for øvrig til klagen i sin helhet, se vedlegg 1.

Merknader til klagen:

Klagen ble oversendt til ansvarlig søker for vurdering. Både ansvarlig søker og tiltakshaver har levert merknader til klagen, se vedlegg 2-7.

Ansvarlig søker

Ansvarlig søker anfører at boligen misvisende er vist til som del av strandsittermiljø, og at bygningen er i dårlig stand.

Ansvarlig søker viser til at det foreligger vesentlig forarbeid - og samarbeid med kommunen, fylkeskommunen og Statsforvalteren - for å avklare grunnlaget for videre beboelse av eiendommen og at tiltakshaver har strukket seg langt for å imøtekomme krav.

Ansvarlig søker oppfatter at følgende er avklart:

- Kjeller rehabiliteres
- Utvendige detaljer sikres ved gjenbruk av skifertak, reproduksjon av opprinnelig profilert kledning, stilriktig omramming, og bruk av vinduer med små glassruter.
- Vinterhage mot sør gjenoppbygges og tilpasses fasaden som avklart/anbefalt av saksbehandler hos fylkeskommunen. En mindre forlengelse tolkes til å ikke være et avgjørende tema, siden takløsning og fasadeuttrykk er tidligere avklart både på dette og andre prosjekter.
- Plassering av pipe, takvinkler og mønehøyder.

Eksisterende tilbygg mot nord har ikke noen historisk viktig funksjon for bygget – det har ingen visuell kvalitet, tvert imot. Det foreslåtte tilbygget i to etasjer er derimot utformet etter gjeldende retningslinjer for underordnet tilbygg, som avklart i godt samarbeid med fylkeskommunen i andre prosjekt. Underordnet tilbygg er innenfor verneplanen, ref. også tilbygg på nabogården som også har tilbygg i to etasjer.

Ansvarlig søker viser også til at nytt hus må oppføres i henhold til krav om brukbarhet og tekniske krav.

Overstående er kun en kort sammenstilling av merknadens mest sentrale elementer, det vises for øvrig til merknaden i sin helhet, og de vedlegg som fulgte merknaden, se vedlegg 2-6.

Tiltakshaver

Tiltakshaver anfører det ikke er nye opplysninger i klagen og at Riksantikvaren i realiteten er uenig i utøvelsen av det politiske skjønnet. Skjønnsvurderingen tilligger kommunen og enstemmig Planutvalg og Fylkesutvalg har kommet frem til at bygget er godt tilpasset kulturmiljøet. Det er bred politisk enighet på regionalt nivå om at Planutvalget har gjort korrekte vurderinger. Fylkesutvalget står over fylkesrådmannen, og dette medfører at tiltaket er planlagt i samråd med regional kulturminneforvaltning jf. KPA.

Tiltakshaver anfører også at det ikke foreligger føringer eller detaljbestemmelser i KPA om hvordan bygg i området skal utformes. Bestemmelsene er generelle og mye beror på skjønn. KPA åpner for tilbygg, mens Riksantikvaren/fylkeskommunen gir uttalelser som bærer preg av at tilbygg ikke er tillatt. Enn videre anføres det at:

- Eksisterende bolig er ingen strandsitterstue, og har aldri vært det. Bygd i 1912 etter strandsitternes epoke.
- Eksisterende hus er fabrikkprodusert av Christian Thams/Digre husfabrikker, det finnes mange slike hus og bygget har derfor ingen stor verneverdi i seg selv. Endringene som er omsøkt er tilpasset byggets lengde-breddeforhold til omkringliggende bygninger.
- Mulighetsstudie er gjennomført, det er ikke mulig å oppfylle TEK17 dersom fylkeskommunens råd skal følges.
- Kan ikke vektlegge at det kun er to personer som skal bo der nå, dimensjonert som enebolig med plass til 5 personer, slik også eksisterende boliger er. Nye krav medfører et det må bli noe større.
- Det er gjort utallige og fordyrende tilpasninger for å imøtekomme fylkesrådmannens anbefaling, for eksempel:
 - Kjeller blir ivaretatt og drenert.
 - Gjenbruk av eksisterende skifertak
 - Tilpassing av vinduer
 - Utbygg mot sør, dette var opprinnelig ikke med
- Utbygg mot nord i 2 etasjer underordner seg eksisterende da mønehøyde er lavere enn eksisterende.
- Grunnflaten i omsøkt bolig er kun 15 m2 større enn eksisterende.
- Nytt bruksareal i andre etasje (15m2) har sammenheng med hevet himling på grunn av annen takkonstruksjon og høydekrav i TEK 17. Hevingen er anbefalt av fylkeskommunen.
- Økt areal er også konsekvens av tilbygg mot sør, som ikke var med i opprinnelig søknad. Dette er tatt med for å tilpasse til eksisterende.
- Fylkeskommune har uttalt muntlig at de ikke vil sette seg imot lengdeutvidelse på 1-2 meter, da dette var normal byggeskikk.
- Det er stue i andre etasje i eksisterende bolig, og det anføres rett til å bygge tilsvarende, selv om dette medfører noe økt takhøyde og større vinduer m.v. på grunn av tekniske krav, ref. også juridiske vurderinger fra advokatfirmaet Bjerkan Stav
- Riksantikvaren har ikke fått oversendt notat fra politikere i fylkesutvalget. Dette var avgjørende i deres behandling og det er underlig at fylkesadministrasjonen

tilbakeholder opplysninger som var viktige da administrasjonen ikke fikk medhold i fylkesutvalget.

Enn videre peker tiltakshaver på at det er kommunen som skal utøve skjønn knyttet til visuelle kvaliteter, og at kommunen ikke har *plikt* til å avslå dispensasjoner som fylkeskommunen har uttalt seg negativt om. Fylkeskommunen skal kun ivareta det kulturhistoriske aspektet, mens kommunen skal ivareta alle regler gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven. Det må gjennomføres en interesseavveining der det kommunale selvstyret kommer i betraktning. Planutvalget la vekt på TEK17 og at bygg blir bebodd, dette var også tungtveiende for Fylkesutvalgets vurdering. Fylkesutvalget påpekte også at dette var et enkeltstående tilfelle som ikke skaper presedens.

Overstående er kun en kort sammenstilling av merknadens mest sentrale elementer, det vises for øvrig til merknaden i sin helhet, og de vedlegg som fulgte merknaden, se vedlegg 7.

Vedtaket som er påklaget:

Vedtaket som er påklaget Planutvalgets enstemmige vedtak i sak 20/88, som lyder:

«I henhold til plan- og bygningsloven § 19-2 gis det dispensasjon fra § 0.9 (bevaring av eksisterende regionale verdifulle bygninger og annet kulturmiljø innenfor rød støysone) i kommunedelplan for Ørland kommune for delvis riving av bolig med bygningsnummer [182403109](#) og oppføring av ny bolig på gnr. 174 bnr. 283, som omsøkt med tegningene datert 08.11.2020.

Eksisterende bolig er såpass skadd og er ikke egnet til beboelse. Ny bolig er godt tilpasset eksisterende bolig med gjenbruk av materialvalg, bygningsdeler, utforming som er tilpasset dagens byggetekniske krav og funksjon. Ny bolig er godt tilpasset nabobygg og kulturmiljøet i området. Hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra blir ikke vesentlig tilsidesatt. Det er en fordel for kulturmiljøet at gjenoppbygd hus vil bli bebodd. På grunn av ovenstående anses fordelene klart større enn ulempene.»

Juridisk utgangspunkt for klage:

Riksantikvaren har rettslig klageinteresse og har levert klage innen utvidet klagefristen. Klagen skal behandles.

Planutvalget kan oppheve eller endre vedtaket dersom utvalget finner klagen begrunnet. Dersom vedtaket fastholdes sendes klagen til Statsforvalteren for endelig avgjørelse. Dersom vedtaket endres eller oppheves er dette et nytt enkeltvedtak som kan påklages.

Faktisk og juridisk utgangspunkt for tiltaket:

Eiendommen

Eiendommen har ifølge matrikkelen et beregnet areal på 1545,8 m², og den ble opprettet i 1988. Eiendommen er ifølge samme register bebygd med enebolig i bruk som fritidsbolig og tilhørende garasje/uthus. Ingen av bygningene er SEFRAK-registrert.

Omsøkt tiltak

Riving av eksisterende enebolig ned til grunnmur, rehabilitering av kjeller og oppføring av ny enebolig.

Planstatus

Eiendommen er i kommuneplanens arealdel for Ørland (gamle Ørland) vist som LNF-sone og Rød støysone. Tredje ledd i 7.1.1 i kommuneplanens bestemmelser er aktuell for tiltaket: *For eksisterende boliger tillates gjenoppbygging etter brann og skade, om- og tilbygg uten plankrav så fremt ingen nye boenheter etableres. Kravene til innendørs støynivå jamfør T 1442 skal tilfredsstilles så langt dette er bygningsteknisk mulig innenfor et forsvarlig kost/nytte forhold.*

Boligens bygningsnummer er oppført i § 0.9 (Bevaring av eksisterende regionale verdifulle bygninger og annet kulturmiljø innenfor rød støysone) i kommuneplanens bestemmelse som regionalt viktig bebyggelse og ligger innenfor bestemmelses område #1 (kulturmiljø): *Regionalt verdifulle bygninger i rød støysone skal bevares, og tillates ikke revet eller flyttet.*

Tiltak på regionalt verdifulle bygninger i rød støysone skal planlegges i samråd med lokal (kommunen) og regional kulturminneforvaltning (fylkeskommunen).

Det kan ikke gjennomføres endringer på bevaringsverdige bygninger som hindrer formålet med bevaring. Ved tiltak som innebærer endring eller oppussing av fasade, skal husets takform, fasader, vinduer, dører og materialbruk opprettholdes eller tilbakeføres. Bygninger kan på- og tilbygges så fremt dette ikke reduserer bygningens verneverdi. Eventuelle tilbygg må tilpasses eller underordnes den eksisterende bygningen med hensyn til plassering, utforming, størrelse og materialbruk.

Administrasjonens vurdering

Administrasjonens opprinnelige innstilling var at tiltaket kunne godkjennes om det ble tilpasset fylkeskommunens vurdering. Planutvalget var ikke enig i denne vurderingen, og kom frem til at tiltaket kunne godkjennes som omsøkt og ga dispensasjon jf. pbl. § 19-2 fra § 0.9 i KPA, med følgende begrunnelse:

«Eksisterende bolig er såpass skadd og er ikke egnet til beboelse. Ny bolig er godt tilpasset eksisterende bolig med gjenbruk av materialvalg, bygningsdeler, utforming som er tilpasset dagens byggetekniske krav og funksjon. Ny bolig er godt tilpasset nabobygg og kulturmiljøet i området. Hensynet bak bestemmelsen det dispenseres fra blir ikke vesentlig tilsidesatt. Det er en fordel for kulturmiljøet at gjenoppbygd hus vil bli bebodd. På grunn av ovenstående anses fordelene klart større enn ulempene.»

Administrasjonen er enig med Riksantikvaren i at KPA legger føringer for samarbeid med kulturminnemyndigheten, og at det jf. pbl. § 19-2 skal legges vekt på uttalelse fra regional/statlig myndighet som er direkte berørt av saken. Det er likevel kommunen som planmyndighet som er vedtaksmyndighet, og som skal vurdere den konkrete dispensasjonssøknaden og vekte alle relevante hensyn i saken ref. også tiltakshavers anførsler om dette tema.

Administrasjonen er ikke enig i at kommunen ikke har grunnlag for å fastslå at tiltaket er «*er godt tilpasset eksisterende bygg og kulturmiljøet i området*» når krav fra fylkeskommunen ikke er fulgt opp, vi er heller ikke enig i at kommunen (eller tiltakshaver) har valgt å se helt bort fra fylkeskommunens klage uttalelse i saken.

Saken har vært gjenstand for grundig saksforberedelse, og tiltakshaver har underveis endret ved tiltaket for å tilpasse seg de råd han fikk fra fylkeskommunen - i den grad tiltakshaver anså dette var mulig uten å komme i konflikt med relevante krav til byggeteknikk og brukbarhet. Planutvalget kom frem til at dette ga en *tilstrekkelig* tilpasning og at dispensasjonen kunne gis.

Det er i klagen vist til at KPA er forholdsvis ny og at bestemmelsene fortsatt gjør seg gjeldende med styrke. Dette er administrasjonen generelt sett enig i, men dette betyr ikke at dispensasjoner er utelukket - dette betyr bare at søknaden må vurderes grundig og at dispensasjon ikke er kurant.

I merknader til klagen anføres det at boligen aldri har vært en strandsitterbolig, og at den falleferdige bygningen som skal rives er et ferdighus fra 1912 med liten verneverdi. Administrasjonen er delvis enig i dette, og dette gjenspeiles også i at fylkeskommunen aksepterer rivingen, og kun reiser krav om at kjelleren må bevares og at gjenoppbyggingen må ivareta kulturmiljøets formidlingsevne. Administrasjonen kan ikke se at opplysninger om opprinnelig eiers virke i næring og politikk har betydning for tiltakets betydning for kulturminnet i en større sammenheng, slik Riksantikvaren anfører. Så lenge det aksepteres at det skal rives å bygges nytt er det av mindre betydning hvem som har bodd i den opprinnelige bygningen. Sakens kjerne er om det nye huset slik det er omsøkt i tilstrekkelig grad er likt/har likhetstrekk med eksisterende bolig og fremstår som en bolig som ikke forringer kulturmiljøets særpreg. Det fremstår som klart at det er forholdsvis begrensende forskjeller mellom det som er omsøkt og det som fylkeskommunen har vurdert som akseptabelt. Forskjellene er både i søknaden og i merknader til klagen godt begrunnet i offentligrettslige krav til brukbarhet og byggeteknikk i nye hus.

Planutvalget har behandlet saken og vektet de ulike interesser opp mot hverandre. Administrasjonen har ingen merknader til Planutvalgets vurdering og konklusjon, men ser at Planutvalgets begrunnelse er noe kortfattet. Dette er uheldig, men forholdsvis kortfattede vedtak er ikke unormalt når politisk utvalg har umiddelbar saksbehandling i møte, administrasjonen kan ikke se at vedtaket har formelle mangler da det både er hjemlet og begrunnet med konkrete relevante hensyn.

At Planutvalget kun har nevnt hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, og ikke plan- og bygningslovens formålsbestemmelse er en svakhet ved vedtaket. Administrasjonen kan imidlertid ikke se at dette kan være avgjørende for konklusjonen i klagesaken. Dette er et tiltak av begrenset størrelse, saken er godt dokumentert og det er derfor forholdsvis enkelt å få oversikt over mulige konsekvenser. På denne bakgrunn er det lite å tjene på å henvise tiltakshaver til planarbeid før husbygging. En dispensasjon vil sette til side hensyn bak plan- og bygningslovens formålsbestemmelse, men ikke i vesentlig grad.

Folkehelsevurdering

Ikke relevant

Vedlegg

- 1 Klage på vedtak - Nessaveien 71 - 174/283
- 2 Anmerkninger til klage fra Riksantikvar
- 3 Typisk nabobygg 1
- 4 Typisk nabobygg 2
- 5 Fasade not nord
- 6 Følgebrev
- 7 Havbryn rev
- 8 Særutskrift Dispensasjon fra kommuneplanens arealdel for riving og oppføring av ny bolig på 174/283 - Nessaveien 71
- 9 Tegninger vedlegg D og H
- 10 Notat - Pkt 7.1.1 og 7.1.2 i bestemmelsene til kommuneplanens areal del - hva ligger i uttrykket "gjenoppbygging etter brann og skade"
- 11 Fylkesmannens uttalelse
- 12 Ny søker - tilleggsopplysninger og oppdatering av tegninger for videre behandling av rammetillatelsen - 174/283
- 13 Andre vedlegg
- 15 Høringsuttalelse vedr. byggesøknad til kulturfaglig uttalelse - Dispensasjon fra kommuneplanens arealdel for riving og oppføring av ny bolig på 174/283 - Nessaveien 71