



SAKSBEHANDLER
Lars Erik Bru, Ingunn Holm

VÅR DATO

18.02.2021

postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

VÅR REF.
21/00530-5

DERES REF.

DERES DATO

Ørland kommune
Alf Nebbs gate 2
7160 BJUGN

Nessaveien 71 - Ørland kommune - klage på vedtak

Riksantikvaren viser til vedtak i Ørland kommune, datert 15.12.2021, i sak om dispensasjon for oppføring av ny bolig i Nessaveien 71. Riksantikvaren viser også til oversendelse fra Trøndelag fylkeskommune datert 21.1.2021. Riksantikvaren har fått saken oversendt fra Trøndelag fylkeskommune for vurdering av klage på selvstendig grunnlag, i henhold til underretningsplikten innen kulturminneforvaltningen, jf. *Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven*, § 7 om underretningsplikt mv.

Vi viser også brev av 21.1.2021 fra Riksantikvaren til Ørland kommune med forespørsel om utsatt frist, og brev fra Ørland kommune, datert 26.1.2021 med innvilgelse av utsatt frist til 19.2.2021.

Nessaveien 71 på Ørland er regulert til vern gjennom kommuneplanens arealdel. Kommunen har gitt dispensasjon for riving av bygningen grunnet omfattende skader, og for oppføring av et hus som er større og ikke utformet i henhold til kommuneplanens bestemmelser om gjenoppføring av vernete bygg etter uopprettelig skade.

Riksantikvaren klager på kommunens vedtak. Kommunen har valgt å se helt bort fra fylkeskommunens klare uttalelse i saken, hensynet bak formålsbestemmelsen i loven er vesentlig tilsidesatt og fordelene ved tiltaket er ikke klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Bakgrunn for saken

Ørland kommune mottok 26.6.2019 søknad om rammetillatelse for riving og oppføring av ny bolig i Nessaveien 71. Begrunnelsen for dispensasjonssøknad var at eksisterende bolig var så skadet av råte, mugg og skadedyr, at den vanskelig kunne settes i stand.

Boligen er regulert til vern som del av et særpreget strandsittermiljø. Boligens bygningsnummer er oppført i § 0.9 i kommuneplanens bestemmelse som regionalt viktig bebyggelse, og ligger innenfor bestemmelsesområde #1 (kulturmiljø): *Regionalt verdifulle bygninger i rød støysone skal bevares, og tillates ikke revet eller flyttet.* Bygningen ligger for øvrig innenfor 100-metersbeltet fra sjø.

Trøndelag fylkeskommunen har i uttalelser til flere tegningsutkast høsten 2020 åpnet for delvis riving av bygningen ned til grunnmur på grunn av skadeomfanget, under forutsetning av at nytt bygg utformes med tilsvarende volum og utførelse, og med et ønske om en tilbakeføring til historisk utseende slik at det ivaretar strandsittermiljøets særpreg.

Kommunedirektør i Ørland kommune kom i sin innstilling med de samme kravene som Trøndelag fylkeskommune til gjenoppbygningen som en forutsetning for dispensasjon fra riveforbudet. Planutvalget i Ørlandet kommune tok imidlertid ikke innstillingen til følge og fattet vedtak om dispensasjon som omsøkt. Byggesøknaden etterlevde ikke kravet til tilsvarende volum og utførelse som eksisterende bygg. Den planlagte boligen har et foreslått bruksareal på cirka 30 m² mer enn eksisterende bolig. Den er 1,5 meter lenger og utbygg mot sør er cirka 1,5 meter bredere. Strandsitterstuas fasadeuttrykk mot sjøen er dessuten vesentlig endret. Utbygg i nord er i to etasjer der eksisterende bygning er i en etasje.

Planstatus

Eiendommen er i kommuneplanens arealdel for Ørland (gamle Ørland) vist som LNF-sone og rød støysone. Tredje ledd i pkt. 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 bestemmelsesområde #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.

Kulturminneinteressene i området

Gjeldende eiendom er del av bevaringsområdet *Kulturlandskap Hoøya - Uthaug*, der kulturmiljøet *Strandsitterstuene ved Nettet* er en del av det overordnede og regionalt vernede kulturmiljøet delområde #1, vedlegg til KPA 2016. Eiendommen som omhandles, er en av fire gjenværende strandsitterstuer, opprinnelig tilhørende hovedgården, men der livsgrunnlaget ble utvidet med fiske grunnnet manglende mulighet for videre oppstyking av jordeiendommen.

Nessaveien 71 ble reist i 1912. Kulturminnet huset fisker Anders Nettet, en person med viktige samfunnsroller; formann i Norges fiskarlag og stortingsmann (kilde: Yrjar heimbygdslag). Huset skiller seg av den grunn noe fra de andre i dette miljøet. Eiendommen har hvitt gjerde rundt et staselig hvitmalt bygg med vinterhage og med en flott utformet pipetopp som likner på et skikkelig by-borger hus. Denne kulturhistorisk viktige statusoppgraderingen kom trolig i 1938. Tilbygget mot nord er yngre enn 1969.

Trøndelag fylkeskommunes vurdering

Etter fylkesrådmannens oppfatning vil dispensasjonsvedtaket med det innhold planutvalget vedtok, vesentlig tilsidesette hensynene bak bestemmelsen i kommuneplanens arealdel og skade opplevelsen av det vernede strandsittermiljøets særpreg.

Kommuneplanens arealdel ble vedtatt i 2018 og er relativt ny. Etter runder med innsigelser, blant annet knyttet til omtalt planbestemmelse, ble planen stadfestet av Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Bestemmelsen fremstår som klar. Det må legges til grunn at bestemmelsene det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg sterkt gjeldende. Der hensynene bak den aktuelle bestemmelsen fortsatt gjør seg gjeldende med styrke, vil det normalt ikke være anledning til å gi dispensasjon.

Det skal etter fylkesrådmannens oppfatning svært sterke grunner til for å avvike fra dette utgangspunkt. Skader på bygning kan gi et slikt grunnlag. Begrensninger i rivetillatelse og krav om gjenoppbygging til tilsvarende volum og utseende vil bøte på de skadevirkninger et nytt bygg vil få for det helhetlige kulturmiljøet, slik at formålet med vernet i mindre grad settes til side.

Riksantikvarens vurdering

Det skal foreligge tungtveiende grunner for å se bort fra kulturminneforvaltningens råd i saker som gjelder områder som omfattes av hensynssone vern og generelle bestemmelser om vern og gjenoppbygging. Dette prinsippet er innarbeidet i plan- og bygningsloven § 19 - 2 fjerde ledd, hvor det heter: *"Ved vurderingen om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1 - 8 når en direkte berørt statlig eller regional*

myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.” (Vår utheving). Vi anser det som svært uheldig at Ørland kommune gjennom sitt vedtak av 15.12.2021 har sett bort fra Trøndelag fylkeskommunens klare uttalelser. Riksantikvaren stiller seg bak fylkeskommunens uttalelser.

Etter en samlet vurdering mener Riksantikvaren at vilkårene for å gi dispensasjon, jf. pbl. § 19 - 2, ikke er til stede. Til grunn for denne vurderingen legger vi vekt på følgende:

Hensynet bak lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt.

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt, jf. pbl. § 19 - 2. Tiltaket omfattes av bestemmelse 09 i kommuneplanens arealdel for Ørland, hvor det fremgår at regionalt verdifulle bygninger i rød støysone skal bevares, og ikke tillates revet eller flyttet.

Det følger videre av bestemmelse 09 i kommuneplanens arealdel at 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.

Dispensasjonsvedtaket er i strid med formålet om å bevare kulturmiljøet. Etter planbestemmelsen 09's tredje ledd skal *husets takform, fasader, vinduer, dører og materialbruk opprettholdes eller tilbakeføres* ved fasadeendringer og etter fjerde ledd skal tilbygg *tilpasses eller underordnes den eksisterende bygningen med hensyn til plassering, utforming, størrelse og materialbruk*. Formålet med disse bestemmelser er å ivareta det unike kulturmiljøet og opplevelsen av det. Bestemmelsene sikter seg inn på fasadeendringer og tilbygg, siden rivning er forbudt. Men gitt en situasjon med rivning og gjenoppbygging bør bestemmelsene tolkes slik at de også får anvendelse ved gjenoppbygging. En slik forståelse vil harmonere med den generelle bestemmelsen i tredje ledd første pkt. om at det *ikke [kan] gjennomføres endringer på bevaringsverdige bygninger som hindrer formålet med bevaring*. Det følger i alle tilfeller av pbl. § 29-2 at tiltak av den denne art skal etter kommunens skjønn inneha gode visuelle kvaliteter både i seg selv og dets bygde og naturlige omgivelser.

Tillatelse til oppføring av ny bolig slik vedtatt, er etter Riksantikvarens oppfatning også i strid med planbestemmelsen annet ledds krav om samråd med regional kulturminneforvaltning, i det fylkeskommunens høringsuttalelser er tilsidesatt. Planbestemmelsen harmonerer for øvrig med pbl. § 19-2 fjerde ledd første pkt.

Kommunens adgang til å gi dispensasjon er avgrenset.

Det kreves at det foretas en interesseavveining, der fordelene ved tiltaket vurderes opp mot ulempene. Det må foreligge en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjon. Det foreligger i denne saken ikke en klar overvekt av fordeler ved å innvilge dispensasjon som veier klart tyngre enn ulempene. Selv om en privatperson har fordeler av et større bolighus, kan dette ikke oppveie de samfunnsmessige ulempene ved at det helhetlige strandsittermiljøet som er vernet gjennom hensynssone og bestemmelser i kommuneplanen, endres på en svært uheldig måte.

Kommunen begrunner sitt vedtak som følger:

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.

Riksantikvaren er sterkt uenig i de vurderingene kommunen legger til grunn for sitt vedtak. Kommunen har ikke grunnlag for å fastslå at omsøkt ny bolig er godt tilpasset eksisterende bygg og kulturmiljøet i området når de krav fylkeskommunen som regional kulturmiljømyndighet har stilt i sakens anledning, og som også er fulgt opp av kommunedirektøren i innstillingen, ikke er fulgt opp. Vi er selvsagt enige i at det vil være en fordel for kulturmiljøet at gjenoppbygd hus vil bli bebodd, men kan ikke se at kommunen på noen måte har godtgjort at en ivaretagelse av fylkeskommunens krav ville minske sannsynligheten for dette.

Riksantikvaren vil videre påpeke at det å fravike planbestemmelser vedtatt så nylig som 2018, etter en omfattende prosess, blant annet med innsigelse og stadfesting av planen i Kommunal- og moderniseringsdepartementet, bryter med grunnleggende forutsetninger om forutsigbarhet i planleggingen, og derfor i seg selv fremstår som sterkt uheldig. De vernehensyn som begrunner den aktuelle bestemmelsen er like aktuelle og sterke i dag som da planen ble vedtatt.

Det må legges til grunn at bestemmelsene det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke. Der hensynene bak den aktuelle bestemmelsen fortsatt gjør seg gjeldende med styrke, vil det normalt ikke være anledning til å gi dispensasjon, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242 og Sivilombudsmannens uttalelse 26. januar 2016 (SOM-2014-3266).

Oppsettende virkning

I brev av 22.1.2021 ba Riksantikvaren om at klagen blir gitt oppsettende virkning, jf. forvaltningsloven § 42. I brev av 26.1.2021 opplyste kommunen om at søknaden om riving/oppføring av ny bolig ikke er komplett før det foreligger støyfaglig rapport for ny bolig, og at det derfor foreløpig ikke kan iverksettes tiltak på stedet.

Konklusjon

Riksantikvaren klager på Ørland kommunes vedtak, datert 15.12.2020 om dispensasjon for oppføring av ny bolig i Nessaveien 71. Kommunen har valgt å se helt bort fra fylkeskommunens klare uttalelse i saken, hensynet bak formålsbestemmelsen i loven blir vesentlig tilsidesatt og fordelene ved tiltaket er ikke klart større enn ulempene etter en samlet vurdering.

Vennlig hilsen

Elisabeth Dahle (e.f.)
avdelingsdirektør

Leidulf Mydland
seksjonssjef

Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift

Kopi til: Trøndelag fylkeskommune, Fylkets hus, Postboks 2560, 7735 STEINKJER/
Statsforvalteren i Trøndelag, Postboks 2600, 7734 STEINKJER