



SAKSBEHANDLER
Elisabeth Nordling, Ingunn Holm

VÅR DATO
19.01.2022

postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

VÅR REF.
21/02851-12

DERES REF.

DERES DATO

Stavanger kommune
Postboks 8001
4068 STAVANGER

Østervåg - Hustvedtgården - 55/1573 - dispensasjon fra vernebestemmelser - klage

Riksantikvaren viser til vedtak i Stavanger kommune, datert 30.9.2021, mottatt hos Rogaland fylkeskommune 4.10.2021, i sak om dispensasjon for riving m.m., Østervåg 19. Riksantikvaren viser også til oversendelse fra Rogaland fylkeskommune datert 21.1.2021. Riksantikvaren har fått saken oversendt fra Rogaland 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 til brev av 3.12.2021 fra Riksantikvaren til Stavanger kommune med forespørsel om utsatt frist, og brev fra Stavanger kommune, datert 7.12.2022 med innvilgelse av utsatt frist til 25.1.2022.

Omsøkt eiendom består av to byhus mot Østervåg og to sjøhus i bindingsverk mot Østervågkaien, som er delvis sammenbygget, oppført i ca. 1876. Eiendommen er regulert til hensynssone vern av kulturmiljø iht. PBL § 12 -6 med tilhørende bestemmelser i Plan 2222 reguleringsplan for sentrumshalvøya, vedtatt i 2014.

Riksantikvaren klager på kommunens vedtak. Vilkårene for å gi dispensasjon etter pbl § 19-2, er ikke til stede. Hensynet bak formålsbestemmelsen i loven og reguleringsplanen for området, samt nasjonale og regionale interesser er vesentlig tilsidesatt. Hensynet bak reguleringsbestemmelsen er å sikre at den historiske bebyggelsen og de kulturhistoriske verdiene i sjøhusrekka bevares.

Dispensasjonsvedtaket er i strid med formålet om å bevare kulturmiljøet ved Østervåg.

Bakgrunn for saken

Omsøkte tiltak omfatter renovering av Hustvedtgården i Østervåg, tilbakeføring av fasader, riving av to sjøhus langs Østervågskaien, og oppføring av to nye «sjøhus»/nybygg med moderne konstruksjon på samme sted. Den gamle sjøhuskonstruksjonen planlegges gjenbrukt uten bærende funksjon inne i nybygget. Eksisterende og ny bebyggelse ønskes brukt som moderne kontorlokaler.

Administrasjonen i Stavanger kommune ga avslag på søknaden. I forbindelse med kommunens behandling av klagen innstilte administrasjonen på at utbyggers klage ikke skulle tas til følge. Etter administrasjonens vurdering vil omsøkte tiltak «klart tilsidesette vernehensynet».

Utvalg for by- og samfunnsutvikling i Stavanger kommune behandlet i møte 30.9.2021 klage fra sivilarkitekt mnal Jonny Johansen AS, i sak som gjaldt avslag på søknad om renovering av Hustvedtgården, tilbakeføring av fasader, riving av to sjøhus og oppføring av to nye sjøhus på gnr. 55, bnr. 1573, Østervåg 19 i Stavanger. Det ble fattet følgende flertallsvedtak i Utvalg for by- og samfunnsutvikling, sak 165/21: *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 vernekvalitetene ved bygget. Fordelen ved å tillate riving og gjenoppbygging er at en tilrettelegger for et funksjonelt kontorbygg tilpasset dagens behov. Vilråene 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 [til] byen. På dette grunnlaget gis det dispensasjon fra vernebestemmelsene. (...)

Eiendommens planstatus og kulturminneinteresse

Omsøkt eiendom består av to byhus mot Østervåg og to sjøhus i bindingsverk mot Østervågakaien, som er delvis sammenbygget, oppført ca. 1876. De to sjøhusene har fått endret takform og nytt heisoppbygg, samt rabbitspussede fasader omkring 1970, men de originale sjøhuskonstruksjonene er intakte bak fasadene.

Alle byggene ligger innenfor *Middelalderbyen Stavanger* som er bygrunnen bygningene står på og et automatisk fredet kulturminne. Videre omfattes eiendommen av formelt vern i flere planer og plannivåer. Den inngår i hensynssone bevaring av kulturmiljø jfr. PBL § 11-8 c) i kommuneplanen og i plan 129K; kommunedelplan for Stavanger sentrum, vedtatt 11.3.2019, samt i kommunedelplan for kulturminner. Området eiendommen inngår i er regulert til hensynssone vern av kulturmiljø iht. PBL § 12 -6 med tilhørende bestemmelser i Plan 2222 reguleringsplan for sentrumshalvøya, vedtatt i 2014. Videre omfattes den av planen *Sjøhusrekken i Stavanger - prosjekt for vern og fornyelse* (1993). Bygningene omfattes også av Riksantikvarens NB!-område – et register over nasjonale verneinteresser i norske byer.

Eiendommen er av vesentlig regional interesse og er også av nasjonal interesse som en del av Riksantikvarens NB!-område i Stavanger sentrum.

Rogaland fylkeskommunes vurdering

Fylkesrådmannen har kommet med uttalelse i saken datert 28.06.2021, og har som regional kulturminnemyndighet frarådet å gi dispensasjon for riving av to sjøhus og oppføring av nybygg som omsøkt. Fylkesrådmannen har også kommet med en kommentar til klagen i saken datert 10.09.2021.

Fylkesrådmannen er uenig i Utvalg for by- og samfunnsutviklings begrunnelse i vedtaket om at det omsøkte «tiltaket ivaretar de vesentligste kvalitetene i bygget», og at det «[ikke] tilsidesetter hensynet bak vernebestemmelsene».

Fylkesrådmannen anmoder om at man i stedet for riving av de to sjøhusene og oppføring av nytt kontorbygg, setter sjøhusene i stand og tilrettelegger dem for ny og egnet bruk på de vernede sjøhusenes premisser, i tråd med gjeldende planer. Dette vil blant annet innebære oppjekking for økt etasjehøyde tilsvarende slik det er gjort på nabosjøhus i Østervåg 17 og tilbakeføring av sjøhusfasader. Det vil også fordre noen tilpasninger for å oppfylle ufravikelige byggekrav og dagens behov som skissert i plan for *Sjøhusrekken i Stavanger - prosjekt for vern og fornyelse*. På den måten kan man få inn ny aktivitet i de originale sjøhusene som bidrar til å gi byen en unik identitet og særpreg, og øke byens attraktivitet samtidig som viktig kulturarv blir ivaretatt.

Det foreligger ikke noen tilstandsrapport i saken som tilsier at de to sjøhusene *må* rives og at de ikke kan istandsettes på grunn av dårlig tilstand. Etter fylkesrådmannens vurdering må det være en forutsetning at bygget er i en så dårlig kvalitet og stand at det ikke kan brukes og istandsettes, for at det skal kunne aksepteres riving av originale sjøhus/ sjøhuskonstruksjoner i sjøhusrekka i Stavanger. Dette må dokumenteres i en uhildet rapport.

Riksantikvarens vurdering

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

Hensynet bak bestemmelsene det dispenseres fra, og lovens formålsbestemmelse blir vesentlig tilsidesatt.

Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. Tiltaket omfattes av bestemmelse § 6.3.1 i områdeplan for sentrumshalvøya, plan 2222, hvor det framgår at riving av bygninger som er regulert til hensynssone vern av kulturmiljø ikke er tillatt.

Hensynet bak bestemmelsen er å sikre at den historiske bebyggelsen og de kulturhistoriske verdiene i sjøhusrekka bevares. Dispensasjonsvedtaket er i strid med formålet om å bevare kulturmiljøet ved Østervåg.

Plan- og bygningslovens formålsbestemmelse sier blant annet at loven skal fremme bærekraftig utvikling. Planlegging etter loven skal blant annet gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, jf. pb. § 1-1. Vedtaket av reguleringsplan 2222 sikret nettopp vern av ressurser, mens dispensasjonsvedtaket setter til side dette hensynet. Det er også et spørsmål om hvor bærekraftig det er å rive to bygninger for å bygge nytt, framfor å restaurere de eksisterende bygningene.

Hensynet til nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt.

Med nasjonale interesser siktes det blant annet til mål og rammer som er kommet til uttrykk i lov eller forskrift (Prop. 169 L (2020-2021) s. 26). Vi viser til kulturminnelovens formålsbestemmelse § 1 første ledd, som fastslår at kulturminner og kulturmiljøer skal vernes som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Etter bestemmelsens tredje ledd, skal det legges vekt på kulturminnelovens formål når det fattes vedtak som påvirker kulturminneressursene etter annet lovverk.

Med regionale interesser siktes det til interesser som har kommet til uttrykk i regionale planbestemmelser eller regionale planer. Vi viser til avsnittet over om eiendommens planstatus og kulturminneinteresse. Det framgår uttrykkelig i forarbeidene til pbl § 19-2 andre ledd at kulturminne- og kulturmiljøinteresser inngår i forhold av nasjonal eller regional interesse.

Plan- og bygningslovens dispensasjonsbestemmelse ble endret i 2021. Før lovendringen var det fastsatt i fjerde ledd at statlige og regionale rammer og mål skulle tillegges særlig vekt, og at kommunen ikke burde dispensere fra planer dersom en direkte berørt statlig eller regional myndighet uttalte seg negativt til dispensasjonssøknaden.

Ved lovendringen ble hensynet til nasjonale og regionale interesser flyttet fra fjerde til andre ledd. Endringen skulle blant annet bidra til å understreke at nasjonale og regionale interesser er viktige hensyn som skal ivaretas ved vurderingen (Prop. 169 L (2020-2021)). Det uttales at endringen i ordlyden innebærer at de nasjonale og regionale interessene går fra å være noe som skal vektes tungt blant de mange hensyn som kan gjøre seg gjeldende i en dispensasjonsvurdering, til at dispensasjon ikke kan gis dersom disse interessene blir vesentlig tilsidesatt.

For at de nasjonale og regionale interessene skal kunne anses som «vesentlig tilsidesatt», må de generelt gjøre seg gjeldende med en viss tyngde. Men departementet uttaler at også tilsynelatende mindre saker kan reise viktige prinsipielle spørsmål, hvor valg av løsning kan ha betydelige konsekvenser utover den foreliggende sak (Prop. 169 L (2020-2021)).

Etter Riksantikvarens vurdering har denne saken stor prinsipiell betydning for videre bevaring av sjøhusrekken i Stavanger. Hensynet til nasjonale og regionale verneinteresser blir vesentlig tilsidesatt ved riving og oppføring av ny bebyggelse, og det er derfor ikke hjemmel til å gi dispensasjon for dette.

Vedtaket er ikke godt nok begrunnet

Lovendringen tydeliggjør kommunens ansvar for å omtale nasjonale og regionale hensyn i begrunnelsen for sine vurderinger. Kommunen må vurdere om nasjonale eller regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt og begrunne hvorfor den eventuelt mener at dette ikke er tilfelle. Der nasjonale eller regionale interesser er til stede, men vesentlighetskravet vurderes å ikke være oppfylt, skal uttalelser fra statlige og regionale myndigheter inngå i kommunens samlede vurdering, herunder i vurderingen av om fordelene ved en dispensasjon er klart større enn ulempene, jf. Innst. 606 L (2020-2021).

Riksantikvaren savner en utdypning i kommunens begrunnelse av hvordan hensynet til de nasjonale og regionale verneinteressene er vurdert.

Fordelene ved å gi dispensasjon er ikke klart større enn ulempene.

Kommunen må også foreta en interesseavveining, der fordelene ved tiltaket vurderes opp mot ulempene. Fordelene ved å gi dispensasjon må være klart større enn ulempene.

Etter vår oppfatning har ikke kommunen grunnlag for å fastslå at: *Omsøkt tiltak tilsidesetter ikke hensynet bak vernebestemmelsene, da det ivaretar de vesentligste vernekvalitetene ved bygget. Fordelen ved å tillate riving og gjenoppbygging er at en tilrettelegger for et funksjonelt kontorbygg tilpasset dagens behov. Vilårene 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 [til] byen. På dette grunnlaget gis det dispensasjon fra vernebestemmelsene.*

Riksantikvaren er sterkt uenig i kommunens oppfatning av at det omsøkte tiltaket ivaretar de vesentligste vernekvalitetene ved bygget. Kommunen har ikke synliggjort noen konkret og reell avveining mellom hensynet til kulturminneverdiene i området og de hensyn som tilsier at dispensasjon til riving og oppføring av nye bygninger skal innvilges.

Som beskrevet over, skal uttalelser fra statlige og regionale myndigheter inngå i kommunens samlede vurdering. Etter vår oppfatning må det foreligge tungtveiende grunner for å se bort fra kulturminneforvaltningens råd i denne saken.

At en utbygger har fordeler av at det gis dispensasjon for riving av sjøhus og rehabilitering og utbygging i Østervåg 19, kan ikke oppveie de samfunnsmessige ulempene ved at det helhetlige sjøhusmiljøet som er vernet gjennom hensynssone og bestemmelser i kommuneplan, kommunedelplan og reguleringsplan, endres på en svært uheldig måte.

I denne saken foreligger det ikke en klar overvekt av fordeler ved å innvilge dispensasjon som veier klart tyngre enn ulempene.

Hensynene bak bestemmelsene gjør seg fremdeles gjeldende med styrke

Riksantikvaren vil videre påpeke at det å fravike planbestemmelser vedtatt i 2014, og der vernet videreføres i kommunedelplanen fra 2019, bryter med grunnleggende forutsetninger om forutsigbarhet i planleggingen, og derfor i seg selv framstår som sterkt uheldig. De vernehensyn

som begrunner den aktuelle bestemmelsen er like aktuelle og sterke i dag som da planen ble vedtatt.

Det følger av forarbeidene til plan- og bygningsloven at endringer fortrinnsvis skal skje gjennom endring av plan, ikke gjennom å gi dispensasjoner. 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). Den omsøkte eiendommen og kulturmiljøet den inngår i anses å ha høy lokal, regional og nasjonal verneverdi og -interesse. De bevarte sjøhusene langs Stavangers sentrale havneområder representerer svært viktig bygningsarv som er vesentlig å ivareta.

Omsøkte tiltak er i strid med riveforbudet i § 6.3.1 i bestemmelsene i gjeldende reguleringsplan 2222. Det er heller ikke i tråd med bestemmelser for bevaring og ny bruk av sjøhus og sjøhuskonstruksjoner som forutsatt i *Sjøhusrekken i Stavanger – prosjekt for vern og fornyelse*. De to sjøhusene i Østervåg 19 er plassert i kategori 3; «*Sjøhus, som har sjøhuskonstruksjonen intakt, men endret hovedform og fasade, skal ved istandsetting tilbakeføres til sin opprinnelige eller mer sjøhustypiske hovedform og eksteriør*».

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.

Også omsøkt byggehøyde på nybygg anses som konfliktfull for resten av Hustvedtgården, nabosjøhus og omkringliggende kulturmiljø, grunnet vesentlig heving av etasjehøyder i forhold til eksisterende etasjehøyder i de to sjøhusene.

En dispensasjon fra bestemmelsene for riving og oppføring av nybygg som omsøkt, vil kunne skape uheldig og uønsket presedens for resten av sjøhusrekka. Dette gjelder både for rivingsspørsmålet og økning av etasje- og byggehøyder.

Områdeplan for sentrumshalvøya, plan 2222 ble vedtatt i 2014, og intensjonen om vern ble videreført i kommunedelplanen for Stavanger sentrum fra 2019. Bestemmelsen framstår 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 sterkt gjeldende, vil det normalt ikke være anledning til å gi dispensasjon.

Oppsettende virkning

I brev av 3.12.2021 ba Riksantikvaren om at klagen blir gitt oppsettende virkning, jf. forvaltningsloven § 42. Vi opprettholder vår anmodning om at klagen gis oppsettende virkning. Dersom kommunen beslutter å ikke gi oppsettende virkning, ber Riksantikvaren om å bli underrettet om dette så snart råd er, slik at vi kan bringe spørsmålet om utsatt iverksetting inn for Statsforvalteren, jf. forvaltningsloven § 42.

Forholdet til middelalderbyen Stavanger

Når det gjelder forholdet til *Middelalderbyen Stavanger*, kan ikke automatisk fredet middelaldergrunn frigis for graving med arkeologisk overvåking, før klagebehandlingen vedrørende søknad om bl.a. riving av vernete sjøhus er avklart.

Konklusjon

Riksantikvaren klager på Stavanger kommunes vedtak, datert 30.9.2021 om dispensasjon for riving m.m. i Østervåg 19.

Vennlig hilsen

Elisabeth Dahle
avdelingsdirektør

Leidulf Mydland
seksjonssjef

Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift

Kopi til: Rogaland fylkeskommune, Postboks 130 sentrum, 4001 STAVANGER