



INNLANDET FYLKESKOMMUNE
Postboks 4404 Bedriftssenteret
2325 HAMAR

Saksbehandler, innvalgstelefon
Håvard Haugnes, 62 55 10 57

Klageavgjørelse - Riving av uthus og oppføring av nytt bygg med leiligheter Gbnr. 1/284 i Hamar

Statsforvalteren viser til oversendelse av klagesak, i brev datert 21.01.2022.

Resultat av Statsforvalterens behandling

Klagen tas til følge. Statsforvalteren omgjør Hamar kommunes vedtak av 25.03.2021. Vi avslår søknad om riving av uthus og oppføring av nytt bygg med to leiligheter, jf. pbl. § 21-4.

Saken gjelder

Stupetårnet Eiendomsutleie AS har søkt om rammetillatelse og dispensasjon for å rive eksisterende uthus på gbnr. 1/284 og sette opp et nytt bygg med to leiligheter.

Hamar kommune ga rammetillatelse for tiltaket i vedtak datert 25.03.2021. Vedtaket omfatter dispensasjon fra kravet til bevaring, antall bileiligheter, parkeringsdekning og avstand fra grense.

Innlandet fylkeskommune påklaget vedtaket i e-post datert 29.03.2021. De motsetter seg at det gis tillatelse og viser til sin negative høringsuttalelse. Fylkeskommunen mener at ingen av vilkårene for dispensasjon er oppfylt. De mener at saken må løses gjennom reguleringsplan og viser til at «vesentlige planforutsetninger må ikke fravikes ved bruk av dispensasjon», jf. Statsforvalterens rundskriv.

Hamar kommune v/ Formannskapet behandlet klagen i møte 03.11.2021 (sak 188/21) og tok den ikke til følge. I klagebehandlingen la kommunen til i vedtaket at det også omfatter dispensasjon fra plankravet i kulturminneplanen § 2.2. De besluttet i tillegg utsatt iverksetting av tiltaket. Saken ble deretter sendt til Statsforvalteren for endelig avgjørelse.

Formelle forhold og Statsforvalterens kompetanse

Vi konstaterer at klagen er inngitt rettidig, av berørt regional fagmyndighet, jf. fvl. § 28 flg.

Statsforvalteren er gitt myndighet til å behandle klager etter plan- og bygningsloven (pbl.) § 1-9. For behandling av klager etter pbl. § 1-9 gjelder reglene i forvaltningsloven, så langt ikke annet er bestemt. Statsforvalteren skal vurdere de synspunktene klageren kommer med og kan prøve alle



sider av saken, herunder forhold som ikke er tatt opp av klageren. Vi skal imidlertid legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av forhold som gjelder kommunens *frie skjønn*, jf. fvl. § 34. I dispensasjonssaker innebærer dette at Statsforvalteren fullt ut kan prøve om lovens to vilkår er oppfylt, da dette gjelder *rettsanvendelsen*. Hvis vilkårene er oppfylt, skal vi likevel være tilbakeholdne med å prøve om dispensasjon bør innvilges, da dette hører til kommunens frie skjønn.

Statsforvalterens vurdering av saken

Forholdet til arealplaner og plan- og bygningsloven

Eiendommen omfattes av reguleringsplanen for «Ankerløkken boligområde», vedtatt 26.06.1986. Denne er gitt forrang foran kommuneplanen, jf. pkt. 1.04. I reguleringsplanen ligger eiendommen innenfor hensynssonen «spesialområde bevaring». Eksisterende uthus er registrert som bevaringsverdig på kommunens «gule liste». Tiltaket berører følgende forhold:

- Reguleringsplanen har forbud mot riving: «Bygninger innenfor bevaringsområdet tillates ikke revet uten at det foreligger særskilte grunner for det», jf. pkt. 2.2.
- Eiendommen omfattes av kommunedelplan for kulturminner, vedtatt 31.08.2011 («kulturminneplanen»). Iht. denne, er det ikke tillatt med riving, uten at det først er avklart gjennom reguleringsplan, jf. § 2.2, jf. § 5.
- Kommuneplanen setter en ramme på «inntil én bileilighet» i tillegg til hovedbolig, ved fortetting i villaområder, jf. pkt. 3.02.
- Reguleringsplanen fastsetter parkeringsdekningen til: «en garasje og 0,25 parkeringsplass pr. leilighet», jf. pkt. 2a.2
- I tillegg setter plan- og bygningsloven krav om avstand på minst 4 m fra grense, for bygg med varig opphold, jf. § 29-4.

Tiltakshaver har søkt om riving av uthuset og oppføring av nytt bygg, uten å omregulere. Det er søkt om to bileiligheter, i tillegg til hovedboligen på tomta, samt tre p-plasser totalt (dvs. 0,8 p-plasser pr. leilighet). Tiltakshaver har også søkt om å plassere boligbygget mindre enn 4 m fra fire ulike naboeiendommer.

Statsforvalteren konstaterer etter dette at tiltaket er i strid med både plankrav, krav om bevaring, antall bileiligheter, parkeringsdekning og avstand fra grenser. Det kan derfor ikke gis tillatelse før reguleringsplanen er endret eller det er gitt dispensasjon for alle forholdene.

Generelt om dispensasjon

Plan- og bygningsloven § 19-2 oppstiller to vilkår, som begge må være oppfylt, for at dispensasjon kan innvilges. Det ene er at tiltaket *ikke vesentlig tilsidesetter hensynene* bak bestemmelsen det dispenseres fra eller lovens formålsbestemmelse. Det andre er at fordelene ved å gi dispensasjon må være *klart større enn ulempene*. Hensynene som begrunner plangrunnlaget, er sentrale i vurderingen av om lovens vilkår er oppfylt. Det samme er formålene i plan- og bygningsloven. Når det gjelder fordelene, er det primært den samfunnsmessige areal- og ressursdisponeringen som er relevant. Fordeler av privat karakter kan normalt ikke tillegges vekt.



Tilsidesettelse av hensyn

Slik Statsforvalteren vurderer det, er plankravet og kravet om bevaring de sentrale forholdene i saken. Disse henger sammen, siden plankravet og hensynssonen er begrunnet med det historiske bygningsmiljøet. De øvrige forholdene anser vi er av underordnet betydning. Disse vil inngå i vår vurdering, på den måten at de er momenter knyttet til behovet for regulering.

Hensyn bak plankravet

Kulturminneplanen stiller krav om reguleringsplan for alle tiltak som berører bevaringsverdige bygninger. Formålet med kulturminneplanen (og hensynssonen i reguleringsplanen) er å bevare historiske bygningsmiljøer. Planen skal videre sørge for hensiktsmessig videreutvikling av byens kulturmiljø til fellesskapets beste. Vi viser til forordet til kulturminneplanen:

«Planen skal legge til rette for utvikling i byen på en slik måte at det ikke er utbygges kortsiktige interesser som skal vinne fram, planen skal legge til rette for utvikling på en måte som tar ansvar for felles interesser for forvaltning av historiske bygninger og bylandskap.»

Plankravet er forankret i pbl. § 11-9 pkt. 1. I forarbeidene¹ står følgende om hensynet bak å sette slike bestemmelser:

«Her gis det hjemmel for å stille krav om at det må utarbeides og foreligge reguleringsplan for enkelte arealer eller for enkelte tiltak før det gis byggetillatelse eller før det gjennomføres tiltak. [...] Hensikten er at kommunen skal ha et redskap som sikrer at det utarbeides områdevis reguleringsplaner. Disse skal gi helhetlige planløsninger for områder der kommuneplanens arealdel ikke gir tilstrekkelige avklaringer.»

Etter vårt syn henger dette i stor grad sammen med lovens formålsbestemmelse (§ 1-1) og behovet for forsvarlig og helhetlig planavklaring av berørte interesser. Med et plankrav vil man sørge for å avklare nødvendige rammer for videre utvikling. Hensynene i lovens formålsbestemmelse vil derfor kunne gjøre seg gjeldende med styrke, dersom ikke alle nødvendige rammer for tiltaket er tilstrekkelig avklart gjennom eksisterende plan eller allerede etablerte strukturer. Vi viser til Sivilombudets sak 2019/4292:

«Formålet med et generelt plankrav er gjennom en planprosess å fastsette mer i detalj hvordan arealet innenfor planområdet skal benyttes. [...] Gjennom en planprosess vil man kunne sikre en demokratisk og helhetlig utvikling av arealutnyttelsen i et område, og viktige forhold [...] vil kunne sees i sammenheng med videre utvikling. Hensynene bak et generelt plankrav vil også kunne gjøre seg tydelig gjeldende for mindre tiltak, der tiltaket har eller vil kunne få større virkninger for et område.»

Hensikten med plankravet i kulturminneplanen er at det fastsettes mer i detalj hvordan grunnen innenfor planområdet skal brukes og vernes i tråd med det aktuelle arealformålet. Gjennom en planprosess blir berørte naboer, offentlige myndigheter og allmennheten sikret medbestemmelse når det gjelder videreutviklingen av området. Det innebærer at det omsøkte tiltaket må sees i sammenheng med den ønskede fremtidige utnyttelsen av området. Hensynene bak plankravet vil kunne gjøre seg gjeldende, hvis tiltaket gir virkninger for det bevaringsverdige bygningsmiljøet som uthuset er en del av.

¹ Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 221



Konkret vurdering av tiltaket

I dette området er bevaring av bygningsmiljøet en vesentlig interesse. Kulturvernmyndigheten bør derfor ha medbestemmelsesrett på hvordan arealene skal videreutvikles. Videre berører tiltaket interesser av delvis motstridende karakter (vern og utvikling), som ikke er godt egnet å avklare kun gjennom byggesak. Utvikling bør løses i et helhetlig og langsiktig perspektiv, uten å gå på bekostning av områdets kvaliteter. Vi viser til kulturminneplanens forord:

«Det vil alltid være ulike oppfatninger om vern og verneverdier, og debatt øker bevisstheten om vår bygningsarv. Vern skal ikke hindre utvikling, men sørge for at vi får en heldigere utvikling, som tar vare på byens identitet og egenart.»

Slik Statsforvalteren ser det, berører det omsøkte tiltaket flere interesser: bevaring, bomiljø og tettstedsutvikling. Dette er forhold som normalt avklares gjennom reguleringsprosesser. Vi vil i det følgende vurdere hvorvidt disse forholdene blir tilstrekkelig avklart, uten å gå vegen om regulering.

Bevaring av bygningsmiljøet

For det første innebærer tiltaket å rive et bygg som er registrert som bevaringsverdig. Reguleringsplanens hensikt er at «bebyggelsen [skal] søkes videreført». Som fylkeskommunen sier, er det et mål at bebyggelsen består og vedlikeholdes – herunder å hindre forfall. Reguleringen forutsetter at byggene ikke skal rives. Omsøkt tiltak vil her gå direkte imot en sentral intensjon i planen.

Når det gjelder det nye bygget som settes opp, må dette også ivareta den historiske verdien. Det vil imidlertid ikke være mulig å ivareta autenticiteten, når det opprinnelige bygget tas ned. Nytt bygg vil utgjøre en kopi, som i større eller mindre grad, skal ta uthusets plass og innpasses i bygningsmiljøet. I denne saken har fylkeskommunen hatt innvendinger til det nye bygget bl.a. fordi det medfører endring i eksteriør som dører, vinduer og kledning. Dette tilsier at det kan være grunn til å endre bygget og/eller fastsette tydeligere føringer for hvordan nytt bygg best mulig ivaretar bygningsmiljøets kvaliteter, all den tid originalen ønskes fjernet. Dette får man ikke ivaretatt i like stor grad, kun gjennom vilkår i dispensasjon.

Fylkeskommunen er kritisk til at det nye bygget får en annen bruk. Eksisterende bygg er et uthus og bygningsmiljøet er preget av uthusbebyggelse i bakgårdene. De skriver at «[b]ygningsmiljøet representerer en historie der helheten i området dannes av samspillet mellom boliger, uthus og hage». Å ta i bruk bakgårdsbebyggelsen som bolig, med én eller flere boenheter, vil endre karakteren av bygningsmiljøet. Fylkeskommunen mener at dette kan gi presedens for andre eiendommer i planområdet og at «det autentiske kulturmiljøet forringes». Etter Statsforvalterens syn vil man med plankravet sikre en tilstrekkelig avveining mellom kulturvern og utvikling, og få en bredere vurdering av hva nytt bygg kan brukes til og rammene for dette. Det er også mulig å se på hvordan bakgårdene kan utnyttes ellers i planområdene, og således skape forutsigbarhet og likebehandling. Etter vårt syn vil man ikke ivareta disse forholdene gjennom dispensasjon.

Kulturvernmyndigheten har frarådet dispensasjon av hensyn til bevaring – både uthuset som enkeltbygning og også som del av et bygningsmiljø. Statsforvalteren vurderer at deres negative uttalelse er et viktig moment i seg selv. Dette tilsier at fagmyndigheten i større grad må medvirke og tilpasse tiltaket gjennom en planprosess, og at man får satt bindende rammer i reguleringsplan.



Bomiljø og tettstedutvikling

Tiltaket utfordrer hvordan fortetting skal foregå i etablerte villaområder. Omsøkte bygg avviker fra kommuneplanen, idet det skal være to bileiligheter i tillegg til hovedboligen. Kommuneplanen åpner for én. Det gir dermed en større belastning enn det naboer kan forvente.

Avstanden til grenser vil bli mindre enn lovens minstekrav mot fire av naboeiendommene. Det er søkt om avstander fra 2,6 m mot én av naboene og ned til 0 m mot en annen. Eksisterende uthus står imidlertid nært grensene det også, men omsøkt tiltak innebærer et nytt bygg, annen høyde og endret bruk. Den endrede bruken vil gi en annen belastning på omgivelsene rundt. Nye boliger, helt inn mot grensen, vil påvirke bomiljøet ut over hva som er påregnelig.

Det er søkt om én p-plass på mark for hver av de tre boligene på tomte. Dette avviker fra reguleringsplanens krav om «en garasje og 0,25 parkeringsplass pr. leilighet». Etter vårt syn er ikke dette i seg selv så kontroversielt. Det viser imidlertid at utbyggingen utfordrer planens forutsetninger også på dette området. Man bør med fordel benytte planprosess for å fange opp utviklingen med redusert bilbruk og behov for garasjer, når reguleringsplanen ikke lenger gjenspeiler samtidens forutsetninger.

Konklusjon

Statsforvalteren konstaterer at tiltaket medfører avvik fra flere planbestemmelser, i tillegg til lovens avstandskrav. Avvikene går ut over de fastsatte forutsetningene om bevaring, bomiljø og tettstedutvikling. Vi vurderer at omsøkt tiltak har betydning for arealbruken i området for øvrig og at eksisterende planer ikke gir tilstrekkelige rammer for den videreutviklingen som her er omsøkt.

Av hensyn til forutsigbarhet, medvirkning og helhetlig planlegging, kan endringer av slik betydning ikke skje ved dispensasjoner, men må behandles gjennom reguleringsplan. Det vil være nødvendig med en planprosess, hvor kommunen avveier de ulike interessene mot hverandre og gir tilstrekkelige føringer for utviklingen. Samlet sett vil en behandling gjennom dispensasjon undergrave lovens system i dette tilfellet.

Etter Statsforvalterens syn utgjør summen av avvikene at tiltaket vesentlig vil tilsidesette hensynene bak plankravet og lovens formålsbestemmelse. Det er med andre ord ikke rettslig grunnlag for å behandle omsøkt tiltak, uten å gå vegen om reguleringsplan.

Dispensasjon fra krav om bevaring, antall bileiligheter, parkeringsdekning og avstander

Statsforvalteren går ikke inn på de konkrete dispensasjonene, siden tiltaket som helhet er avhengig av at det utarbeides reguleringsplan. Det forutsettes at disse forholdene inngår i avklaringene i reguleringsprosessen. De enkelte dispensasjonene vil dermed ikke ha noen selvstendig aktualitet, med mindre tiltaket endres og søkes om i ny søknad.



Statsforvalterens vedtak

Klagen tas til følge. Statsforvalteren omgjør Hamar kommunes vedtak av 25.03.2021.
Vi avslår søknad om riving av uthus og oppføring av nytt bygg med to leiligheter, jf. pbl. § 21-4.

Tiltaket betinger dispensasjon fra plankravet i kulturminneplanen § 2.2, jf. § 5. En dispensasjon for omsøkt tiltak vil vesentlig tilsidesette hensynene bak plankravet og lovens formålsbestemmelse. Det er ikke rettslig grunnlag for å innvilge dispensasjon, jf. pbl. § 19-2.

Vedtaket er truffet med hjemmel i forvaltningsloven § 34 og plan- og bygningsloven § 1-9. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Med hilsen

Anne Kathrine Fossum (e.f.)
kommunal- og samordningsdirektør

Jo-Bjørner Haugen
avdelingsdirektør

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

HAMAR KOMMUNE	Postboks 4063	2306	HAMAR
SØRENSEN ARKITEKTUR AS	Stangevegen 34	2317	HAMAR
STUPETÅRNET EIENDOMSUTLEIE AS	Stafsbergvegen 39	2318	HAMAR