



Haugesund kommune

Postboks 2160

5504 Haugesund

Kontakt saksbehandler

Erik Thomsen, 51568879

Klageavgjørelse i byggesak - gnr. 40, bnr. 551, Haugesund kommune - tiltakshaver: Jordan Finans AS

Naboer har påklaget kommunens vedtak om tillatelse til å oppføre boligbygg. Fylkesmannen omgjør kommunens vedtak slik at det ikke gis dispensasjon og tillatelse.

Vi viser til kommunens oversendelse av 15.5.2020.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder Haugesund kommunens vedtak den 2.4.2020 om dispensasjon og tillatelse til å oppføre bolig på ovennevnte eiendom. I vedtaket om dispensasjon heter det:

Dispensasjon

Vi gir dispensasjon fra § 3 i kommunedelplanen (sentrumsplanen), som har krav om detaljregulering.

Vi gir dispensasjon fra sentrumsplanens § 22.1 som har en høydebegrensning for gesims mot gate på 13 m målt fra fortausnivå, slik at et tilbaketrasket trappehus kan ha høyeste gesims ca. 15,8 m over fortau. Jfr. fasadetegninger, sists mottatt 23.10.2018.

Vi gir dispensasjon fra § 22.1 fjerde ledd i kommunedelplanen (sentrumsplanen), slik at den østre fløyen av nybygget, som inneholder 3 leiligheter med for stor dybde, kan ha bygningsdybde 13,2 m. Som vilkår for denne dispensasjonen skal lysinnslippet fra den tredje siden (mot gårdsrommet) økes. Reviderte tegninger må innsendes.

Vi gir dispensasjon fra sentrumsplanens § 22.2 som har krav om BYA maks 60% slik at omsøkt ca. 95 % av tomten kan bebygges.

Vi gir dispensasjon fra plan- og bygningslovens § 29-4 andre ledd, avstand til eiendomsgrense mot naboeiendom i øst og sørøst slik at tiltaket kan plasseres i og nær inntil grenser mot tilliggende eiendommer.

Dispensasjonene hjemles i PBL § 19-2.



(.....)

Kommunen har i vedtaket begrunnet dispensasjonen fra plankravet med følgende:

«Kommunedelplanen for Haugesund sentrum har krav om regulering. Plankravet kan fravikes, men når det er konflikt med gjeldende bestemmelser er ikke vilkårene for dette til stede. Om kommunen vurderer det som unødvendig med reguleringsplan for å oppnå en helhetlig område- eller strøksutvikling, så er det kun ett av fire vilkår som må være oppfylt.

I en planprosess ville alle forhold bli bredt belyst, og relevante statlige og andre offentlige organer ville fått anledning til å uttale seg. Sentrumsplanen med sine bestemmelser og intensjoner skal likevel være utgangspunktet for reguleringen. Det er derfor grunn til å tro at resultatet av en reguleringsprosess i dette tilfellet ikke ville blitt avstandskrav i henhold til pbl § 29-4.

Full utbygging i første etasje er ikke uvanlig på ei sentrumstomt, og det er grunn til å tro at en i en reguleringsprosess villa tillatt dette på denne eiendommen, bl.a. for å oppnå bedre kvalitet på uteoppholdsarealet i gårdsrommet

Større høyder i indre del av kvartaler er tillatt i andre deler sentrum. Rom for tekniske anlegg har blitt akseptert på tak opp mot tillatt høyde.

Det planlagte prosjektet ligger inntil en hjørnebygning med høy kulturhistorisk verdi, som ligger i hensynssone og som skal bevares og hensyntas. Dette er ivaretatt på en god måte. «Hovedkriteriet for reguleringsplikten må være at tiltaket i seg selv eller de konsekvenser det kan gi, vil fremkalle vesentlige endringer i det bestående miljøet, eller utløse behov for andre tiltak mv. som samlet kan gi større virkninger. Dette kriteriet må kombineres med hensynet til å gi offentligheten adgang til å gjøre sine synspunkter gjeldende før beslutning om tiltakets gjennomføring treffes.»

Hensikt og intensjon med sentrumsplanen bestemmelser vil bli ivaretatt på en god måte. Konsekvensene av å fravike plankravet vurderes derfor som små, da det er grunn til å tro at en reguleringsprosess ville resultert i tilsvarende muligheter for utbygging. Hensikt og intensjon med avstandsbestemmelsen (§ 29-4) vil bli ivaretatt i tiltaket, selv om nødvendig dispensasjon innvilges, ved at tekniske krav vil bli ivaretatt og strøkskarakteren opprettholdes.

Hensynet bak bestemmelsen anses derfor ikke for å være vesentlig tilsidesatt.

Vi mener problemstillingene i tiltaket er tilstrekkelig belyst i byggesaken.

Fordelene ved å gi dispensasjon er at byen får 11 nye sentrumsnære boenheter i varierende størrelse, der tilbudet også er parkeringsmulighet og alternative uteoppholdssoner på samme eiendom.

Ulempene ved å gi dispensasjon er at gir uforutsigbarhet for naboer og andre m.h.t. hvilke prosjekter som kan komme i deres nærmiljø. Ulempen med godkjenning av enkelttiltak «frimerkeutbygging» er også ulempen for en helhetlig kvartalsutvikling, som kan være uheldig for en helhetlig kvartalsutvikling.



Fordelene ved å gi dispensasjonen likevel etter vår vurdering klart større enn ulempene.»

Vedtaket ble i brev av 18.4.2020 påklaget av Vatnem Revisjon AS og K. Vatnem Eiendom AS som eier naboeiendom til bnr. 551. Klager anfører i det vesentlige følgende:

Som utgangspunkt presiseres at vi er positive til en renovering/oppgradering og nybygging i Haugesund sentrum som vil gjøre det attraktivt å bosette seg der. Imidlertid er det også viktig at eksisterende bygningsmasse blir hensyntatt slik at nybygging ikke forringer kvalitet og økonomi for de bygninger som eksisterer og er i bruk. Tiltaket er ikke endret eller justert i etterkant av Fylkesmannens vedtak i klagesaken 31. juli 2019. I vedtatt rammetillatelse er det gitt 5 dispensasjoner og unntak fra arealkrav til felles uteopphold, beliggenhet på terreng og solkrav. Ingen av nabomerknadene er tatt til følge. Det er ønskelig fra vår side at Fylkesmannen vurderer byggetiltaket ut fra følgende grunner: Etter vår mening er ikke byggetiltaket tilpasset tomten og de reguleringer som gjelder for denne. Det kan påregnes at det skal komme et tiltak/ bygg som er innenfor de lover og regler som gjelder for området. Det er ikke påregnelig at byggetiltak godkjennes med flere dispensasjoner fra lover og regler som gjelder for området. Når tomteutnyttelsen nærmer seg 100% blir det jo svært vanskelig å foreslå alternativ plassering på tiltaket. Iflg. søk på Finn.no den 12. april 2020 er det 119 leiligheter for salg innenfor en radius på 1 km fra sentrumskjernen (kryss Strandgt/ Skippergata) i Haugesund. Mange av leilighetene har ligget for salg svært lenge. Det er tydelig at Haugesund sentrum ikke er et pressområde hvor det er mangel på leiligheter for de som ønsker å bosette seg i sentrum. Vi kan derfor ikke se at det foreligger et argument om samfunnsmessig behov for ytterligere utbygging for å få flere til å bosette seg i sentrum. Det er tydelig at kommunen har en målsetting om at flere bosetter seg i sentrum. Tiltakshaver og kommunen har således sammenfallende interesser ved å bygge flere leiligheter. Det kan reises spørsmåltegn om dette også medfører at tiltaket skal godkjennes for enhver pris. Tiltaket bærer preg av å maksimere antall leiligheter og utnyttelse av tomten slik at det økonomiske utbyttet for utbygger blir størst mulig. Når dette samtidig sammenfaller med kommunens ønske om flere leiligheter i sentrum er det uheldig. Økonomiske og praktiske ulemper for oss blir ikke hensyntatt. Det er korrekt at jeg har fått godkjent bruksendring til leilighet. Dette er tidligere redegjort for i vårt brev av 20. november 2018 relatert til denne saken. I prosessen er brukt anerkjent arkitektfirma. Søknaden ble nabovarslet uten innvendinger og også godkjent av Haugesund kommune. Det er beklagelig dersom søknaden var heftet med feil vedr. avstandskravet som jeg ikke var klar over. Det må presiseres at jeg ikke er fagmann på området, og derfor ble det brukt profesjonelle til å utforme søknad og grunnlagsmaterieell. Jeg bør også kunne regne med at kommunen som skal saksbehandle søknaden eventuelt kommer tilbake på eventuelle feil ved søknaden. Det forundrer meg at dette momentet blir tatt opp av kommunen i foreliggende sak, da jeg ikke kan se relevansen. Det hevdes at en avstand på 5,5 - 6 m fra bygning til grense er uvanlig langs gateløp i sentrumskjernen, og ville ikke blitt godkjent. Etter gjennomgang av kart over Haugesund sentrum kan jeg ikke se at det er unaturlig med avstand mellom bygninger langs gateløp i sentrumskjernen. Det har vært dialog mellom partene for å bygge vegg i vegg. Vår betenkning har vært tilkomst til vår vegg i atriumet. Denne vil være eksponert for vær og vind og vil ha vedlikeholdsbehov med svært vanskelige tilkomstmuligheter dersom det bygges vegg i vegg. Tiltakshaver vil bygge leiligheter, dele opp i eierseksjoner og selge disse til ulike beboere til høyest mulig pris i markedet. I fremtiden må vi eksempelvis forholde oss til et styre i eierseksjonssameiet og mange beboere for aksept av både tilkomst og vedlikeholdsarbeid. Vi ønsker og håper at vi også i fremtiden kan få beholde adkomst til yttervegg slik at vedlikehold kan foretas for egen regning når det måtte være nødvendig uten at vi må forholde oss til mange forskjellige eiere. Forøvrig henvises til vedlagte merknader i brev datert 20. november 2018, 20. oktober 2019 og 25.februar 2020. Samtlige brev skal vurderes som integrert del av dette tilsvar. Vår konklusjon blir



dermed at fordelene ved dispensasjonene ikke er klart større enn ulempene, og at det ikke foreligger en klar overvekt av hensyn som taler for dispensasjonene.

Kommunen behandlet klagen den 15.5.2020 og opprettholdt kommunens tidligere vedtak.

Fylkesmannen viser for øvrig til sakens dokumenter.

Fylkesmannens vurdering

Fylkesmannen legger til grunn at klagerne 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, oppheve eller sende det tilbake til kommunen for hel eller delvis ny behandling.

Oppføring av bygning krever søknad og tillatelse av kommunen etter pbl. §§ 20-1 og 20-2. Kommunen skal gi tillatelse dersom tiltaket ikke er i strid med plan- og bygningslovgivningen, jf. pbl. § 21-4 første ledd.

Eiendommen er uregulert og ligger innenfor byggeområde B86 i Kommunedelplan for Haugesund sentrum 2014-2030. Kommunedelplanen stiller krav om at eiendommen undergis detaljregulering før nye byggetiltak iverksettes på eiendommen, jf. § 3 i bestemmelsene til kommunedelplanen hvor det heter:

Krav om detaljregulering (pbl §11-9, pkt 1)

Arbeid og tiltak som er nevnt i plan- og bygningsloven §20-1, samt fradeling til slike formål, kan ikke finne sted før området inngår i reguleringsplan. Det er søknad om byggetillatelse som utløser kravet.

Kommunen kan fravike krav om reguleringsplan når følgende kriterier er oppfylt:

- *Tiltakets samlede bruksareal (BRA) er mindre enn 3000 m²*
- *Tiltaket er i tråd med gjeldende bestemmelser og retningslinjer*
- *Tiltaket er ikke en etappe eller del av større utbyggingsprosjekt.*
- *Kommunen vurderer det som unødvendig med reguleringsplan for å oppnå en helhetlig område- eller strøksutvikling.*

Vedtatt detaljregulering for byggeområder BA1 på Risøy må foreligge før tiltak kan godkjennes.

(...)

Fylkesmannen ser det slik at samtlige av de ovennevnte kriteriene må være oppfylt før kravet om reguleringsplan kan fravikes. Tiltaket er ikke i samsvar med gjeldende bestemmelser og retningslinjer i kommuneplaner og plan- og bygningsloven og tiltaket krever derfor dispensasjon fra plankravet i kommunedelplanen. Tiltaket krever videre dispensasjon fra tillatt utnyttingsgrad, gesimshøyde og bygningsdybde på eiendommen, jf. § 22.1 og § 22.2.2 i bestemmelsene til kommunedelplanen. Tiltaket skal oppføres i eiendomsgrensen mot naboeiendommen gnr. 40, bnr. 646 og tiltaket krever derfor også dispensasjon fra kravet til byggeavstand mot nabogrense, jf. pbl. §



29-4 andre ledd. Videre krever tiltaket dispensasjon fra bestemmelser i kommuneplanen om krav til uteoppholdsareal, jf. §§ 41-42 i bestemmelsene til kommuneplanen.

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. Ved vurderingen av om det skal gis dispensasjon fra planer skal statlige og regionale rammer og mål tillegges særlig vekt. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, blir vesentlig tilsidesatt. I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene etter en samlet vurdering. Det skal normalt ikke være anledning til å gi dispensasjon når hensynene bak bestemmelsen det søkes dispensasjon fra fortsatt gjør seg gjeldende med styrke. Når det gjelder dispensasjon fra arealplaner heter det følgende i lovforarbeidene 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.

Fylkesmannen legger til grunn at hovedhensynet bak plankravet i kommunedelplanen er å sikre en mer detaljert planstyrt utbygging i planområdet enn det kommunedelplanen muliggjør. Plankravet skal videre gjennom reglene om høring og offentlig ettersyn sikre at allmenheten, offentlige instanser, naboer og andre berørte gis anledning til å uttale seg om hvordan eiendommen bør utnyttes. For den aktuelle eiendommens vedkommende gjør det sistnevnte hensynet seg særlig gjeldende der det er tale om en utbygging som krever flere store dispensasjoner fra plan og lov.

Når det gjelder i hvilken utstrekning en dispensasjon kan sette hensynene bak et plankrav vesentlig til side viser Fylkesmannen til Sivilombudsmannens uttalelse i sak 2019/4292 hvor det heter:

Ved vurderingen av om hensynene bak et plankrav vil bli vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon er det naturlig å ta utgangspunkt i hva en reguleringsplan for området vil kunne avklare. Det må deretter sees hen til om disse forholdene allerede er avklart på annen måte, f.eks. gjennom kommuneplanbestemmelser, etablert infrastruktur, eller at området har en etablert bebyggelsesstruktur. Dersom viktige forhold ikke er avklart, tiltakets virkning for omgivelsene er av en viss grad og størrelse, eller tiltaket er særlig omstridt, vil det være vanskelig å konkludere med at hensynene bak plankravet ikke blir vesentlig tilsidesatt ved en dispensasjon, jf. § 19-2 andre ledd første punktum.

Det er på det rene at det i kommunedelplanen er detaljert avklart i hvilken utstrekning eiendommen kan bebygges når det gjelder utnyttingsgrad og gesimshøyde, jf. § 22.2 og 22.1 i bestemmelsene til kommunedelplanen. Fylkesmannen ser det på denne bakgrunn slik at plankravet i kommunedelplanen i første rekke gjør seg gjeldende med styrke der utformingen av et byggetiltak



avviker betydelig fra de utbyggingsrammene som er bestemt i kommunedelplanen eller i lov eller forskrift, jf. merknadene ovenfor.

På den aktuelle eiendommen tillater kommunedelplanen en utnyttingsgrad (BYA) på inntil 60 % av netto tomteareal. Planen tillater videre en gesimshøyde på inntil 13 m målt fra fortausnivå.

Kommunens vedtak innebærer at eiendommen kan utbygges slik at den får en utnyttingsgrad på 95 % (BYA). Bygningen skal videre oppføres i eiendomsgrensen og med en høyeste gesims på 15,8m over gateplan. Fylkesmannen ser det slik at disse avvikene fra bestemmelsene i kommunedelplanen og i pbl. 29-4 andre ledd samlet sett er av en slik karakter at de tilsier at det bør utarbeides en detaljregulering før tiltaket tillates oppført. Fylkesmannen legger vekt på at det i dette tilfellet er tale om et større boligbygg som skal plasseres inntil en eldre verneverdig bygning sentralt plassert i sentrum av Haugesund. Fylkesmannen antar på denne bakgrunn at også andre enn naboer som har mottatt nabovarsel kan ha oppfatninger om i hvilken utstrekning eiendommen bør utnyttes på en annen måte enn det kommunedelplanen tillater. Når det gjelder det sistnevnte antar Fylkesmannen at også Rogaland fylkeskommune, som ikke synes å ha fått uttale seg om dispensasjonssaken, kan ha interesse av å uttale seg, f.eks. om forhold som bygningsvern og ivaretagelse av nødvendig bokvalitet ved utbygging på eiendommen, jf. pbl. § 19-1 siste punktum. Fylkesmannens vurdering er på denne bakgrunn at en dispensasjon vil sette hensynene bak plankravet vesentlig til side.

Fylkesmannen kan for øvrig vanskelig se at de fordelene kommunen har pekt på kan tillegges avgjørende vekt når det er spørsmål om å dispensere fra plankravet. Fylkesmannen vil bemerke at også en reguleringsprosess kan legge til rette for nye sentrumsnære boenheter på eiendommen slik kommunen synes å ønske. Slik Fylkesmannen ser det er fordelene ved å dispensere fra plankravet i første rekke at tiltakshaver sparer tid og penger på at kommunen dispenserer fra plankravet. Slike hensyn har imidlertid normalt liten vekt i en dispensasjonsvurdering etter plan- og bygningsloven.

Fylkesmannen finner på denne bakgrunn å måtte omgjøre kommunens vedtak slik at søknaden om dispensasjon og tillatelse avslås.

Fylkesmannen har i det ovennevnte ikke tatt nærmere stilling til hvorvidt det er grunnlag for kommunens øvrige dispensasjoner i byggesaken. Fylkesmannen har således ikke tatt stilling til hvorvidt det er grunnlag for å dispensere fra byggeavstandskravet i pbl. § 29-4 og kommunedelplanens tillatte utnyttingsgrad, m.m. Dette er uansett forhold som det er naturlig å avklare gjennom en reguleringsplan for tiltaket.

Vedtak:

Fylkesmannen omgjør kommunens vedtak av 2.4.2020 slik at søknaden om tillatelse og dispensasjon fra kommunedelplanen avslås

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

Monica Nessa
avdelingsdirektør

Erik Thomsen
seniorrådgiver



Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:

JORDAN FINANS AS Gardvegen 16 5515 HAUGESUND

PDS ARKITEKT AS Spannavegen 152 5535 HAUGESUND