



SAKSUTSKRIFT

Arkivsak-dok. 19/10695-196
Saksbehandler Heidi Rødven

Fornyett høring: Reguleringsplan for Risør sentrum Risør kommune

Saksgang	Møtedato	Saknr
1 Miljø- og teknisk utvalg	12.04.2023	23/10

Miljø- og teknisk utvalg har behandlet saken i møte 12.04.2023 sak 23/10

Odd Eldrup Olsen (Ap) fremmet følgende forslag:

Kommunestyret ønsker ikke å legge de endrede bestemmelsene ut til ny høring. Opprinnelige bestemmelser som har vært ute til høring, vedtas med hjemmel i § 12-12 i plan- og bygningsloven og lyder:

§ 3.1.1 Garasje kan tillates som frittliggende uthus eller sidebygning. Bruksareal skal ikke overstige 30 m².

§ 4.1.5 Balkong/veranda kan kun tillates dersom det ikke er synlig fra det offentlige rom.

Votering

Ved alternativ votering mellom kommunedirektørens forslag til vedtak og forslag fra Odd Eldrup Olsen (Ap) ble kommunedirektørens forslag vedtatt med 5 mot 4 stemmer.

Parti	For	Mot
Arbeiderpartiet (3)		3
Fremskrittspartiet (1)	1	
Høyre (3)	3	
Kristelig Folkeparti (0)		
Rødt (0)		
Senterpartiet (1)		1
Venstre (1)	1	

Miljø- og teknisk utvalgs vedtak

Miljø og teknisk utvalg viser til saksutredningen og legger endring av bestemmelser i §§ 3.1.1 og 4.1.5 i reguleringsplan for Risør sentrum, ut til høring i medhold av § 12-10 i plan- og bygningsloven.

Fornyhet høring:
Reguleringsplan for Risør sentrum
Forslagsstiller: Risør kommune

Kommunedirektørens forslag til vedtak

Miljø og teknisk utvalg viser til saksutredningen og legger endring av bestemmelser i §§ 3.1.1 og 4.1.5 i reguleringsplan for Risør sentrum, ut til høring i medhold av § 12-10 i plan- og bygningsloven.

Vedlegg

Statsforvalterens behandling av klager
Vedtatte reguleringsbestemmelser 01.07.22
Vedtatt reguleringsplan

Kort resymé

Reguleringsplan for Risør sentrum ble vedtatt 30.06./01.07.22 og tilhørende retningslinjer ble vedtatt 29.09.22. Ved behandlingen i juli ble det vedtatt endrede bestemmelser for garasjer og balkonger/verandaer uten at planen ble sendt på ny høring. Dette medførte at Agder fylkeskommune v/Fylkesutvalget, påklaget denne delen av bestemmelsene. Kommunestyret tok ikke klagen til følge og saken ble oversendt Statsforvalteren for avgjørelse.

Statsforvalteren har konkludert med at disse endringene skulle vært sendt ut på ny høring før sluttbehandling av planen, og har derfor opphevet denne delen av bestemmelsene p.g.a. saksbehandlingsfeil. Saken sendes dermed tilbake til kommunen for ny behandling.

Miljø og teknisk utvalg skal ta stilling til om de to bestemmelsene skal legges ut på høring. Dersom det ikke er ønskelig, må de opprinnelige bestemmelsene fremmes for behandling i Kommunestyret som selv står fritt til å gjennomføre en høringsprosess eller vedta de opprinnelige bestemmelsene som har vært på høring.

Kommunedirektøren innstiller på at endringene legges ut på høring fordi kommunestyret har vedtatt dem. Når høringsperioden er over, vil saken fremmes for sluttbehandling til kommunestyret, via Miljø og teknisk utvalg.

Saksopplysninger

Kommunestyret vedtok endring av to bestemmelser i reguleringsplan for Risør sentrum 30.06/01.07.22. Det gjaldt bestemmelser knyttet til garasjer og balkonger/verandaer. Etter vedtak lød bestemmelsene slik:

§ 3.1.1

Garasje kan tillates som frittliggende uthus eller sidebygning. Bruksareal skal ikke overstige 50 m². Veranda på taket av garasje/carport kan godkjennes.

§ 4.1.5

Balkong/veranda kan tillates dersom det ikke forringer byggets kulturminneverdi.

Vedtaket ble påklaget av Agder fylkeskommune v/Fylkesutvalget. Kommunestyret fattet følgende vedtak i sak 23/4 den 26.01.23, med 16 mot 13 stemmer:

«Kommunestyret viser til saksutredningen og tar ikke klagen til følge. Saken oversendes Statsforvalteren for endelig avgjørelse i medhold av § 34 i forvaltningsloven. Saken gis utsatt virkning i medhold av § 42 i forvaltningsloven til klagen er endelig avgjort.

Begrunnelse:

Som det fremgår av saken vil det kun være et fåtall eiendommer i byen som eventuelt vil kunne få en garasje på 50 kvm og da kanskje med takterrasse på toppen. Derav er dette kanskje ikke noen «stor» sak, men den er derimot prinsipiell. Dels knyttet til kommunal selvråderett og lokalkunnskap og dels knyttet til det å kunne ha et praktisk godt liv på egen eiendom. Det er i dag eiendommer hvor det er bygget garasjer med veranda på toppen som

glir fint inn i miljøet. Når det gjelder bestemmelser om tak og punkt om stedegen byggeskikk og håndverkstradisjon, anser vi at kommunens egne saksbehandlere har bedre eller vel så god vurderingsevne rundt tolkning og uforutsigbarhet av disse bestemmelsene som en saksbehandler på et kontor utenfor byen. Med kommunens nåværende vedtak i ryggen, er vi trygge på at kommunens saksbehandlere kommer til å praktisere godt skjønn utfra gjeldende regler og lover. Når det gjelder det å bo i gamle Risør og å samtidig kunne ha et praktisk tilrettelagt liv på egen eiendom i den gamle bydelen, er det viktig å veie mellom de som «bor» og de som «går på gaten» utenfor og betrakter eiendommen i et «museumsperspektiv» når de passerer. Der hvor det er mulig innenfor gjeldene regler og lover, mener vi at bo-perspektivet må telle sterkt. Vi ønsker å begrense de områdene der innbyggerne skal måtte søke dispensasjon.»

I klagebehandlingen hos Statsforvalteren, som også omhandlet to andre klager som ikke ble tatt til følge, vurderes klagen slik:

«Vi forstår som nevnt klagen fra fylkeskommunen slik at den i det vesentligste går på at det foreligger saksbehandlingsfeil som fører til ugyldighet, ved at endringene av bestemmelsene §§ 3.1.1 og 4.1.5 som ble vedtatt i kommunens sluttbehandling 30.06.2022, kan få så stor innvirkning på kulturmiljøet at de i alle fall burde vært sendt fylkeskommunen på ny begrenset høring. Dette særlig sett i sammenheng med de tidligere innsigelsene fylkeskommunen hadde til å åpne for takterrasser på Strandgaten 2 og 6, med senere prosess. Vi viser ellers til klagen i sin helhet.

Statsforvalteren vurderer først om det foreligger saksbehandlingsfeil ved at endringene i bestemmelsene ikke ble sendt på ny, evt. begrenset, høring. Reglene om prosessen for utarbeidelse og vedtakelse av reguleringsplaner fremgår hovedsakelig av pbl. kap. 12. I § 12-10 første ledd første punktum heter det at «Forslag til reguleringsplan sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.». Kravene til høring og offentlig ettersyn er utdypet i § 5-2. Høring og offentlig ettersyn er formelle skritt som skal bidra til å sikre plan- og bygningslovens formål om «åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning fra alle berørte interesser og myndigheter», jf. § 1-1 fjerde ledd. Endringene i bestemmelsene § 3.1.1 og 4.1.5 ble vedtatt etter at forslaget til detaljregulering var sendt på høring og utlagt til offentlig ettersyn. Spørsmålet er om de endringene som ble gjort i planbestemmelsene innebærer at planforslaget skulle ha vært sendt på ny høring og/eller lagt ut til nytt offentlig ettersyn eller på annen måte vært gjenstand for medvirkning.

Det er ikke oppstilt noe uttrykkelig krav i loven om at det skal gjennomføres ny høring eller nytt offentlig ettersyn ved endringer i planprosessens avsluttende fase. Heller ikke i forarbeidene til plan- og bygningsloven er det omtalt et krav om ny høring eller nytt offentlig ettersyn ved endringer. Det samme gjelder forarbeidene til plan- og bygningsloven 1985, mens det i forarbeidene til bygningsloven 1965 kun fremgår at «forslaget må legges ut til ettersyn på ny, dersom rådet gjør endring i det tidligere forslag til skade for noen grunneier».

Det følger imidlertid av pbl. § 12-10 første ledd at «forslag til reguleringsplan» skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn før det i tråd med § 12-12 første ledd første punktum legges frem for kommunestyret til vedtak. Sammenhengen mellom §§ 12-10 og 12-12 tilsier at det forslaget som legges frem for kommunestyret til vedtak, i utgangspunktet må være det samme som tidligere har vært på høring og offentlig ettersyn. I den avsluttende behandlingen av planforslaget må derfor det klare utgangspunktet være at kommunen kun kan gjøre mindre endringer i planforslaget, blant annet for å imøtekomme innvendinger som er fremkommet gjennom høringen og ettersynet. Ønsker kommunestyret å foreta andre endringer, som høringsinstansene og andre berørte ikke har hatt foranledning til å uttale seg om, legger vi dermed til grunn at det i tilfelle må utarbeides et nytt planforslag som sendes på

ny høring og evt. legges ut på nytt offentlig ettersyn, jf. pbl. § 12-10 første ledd første punktum.

Det fremgår av lovforarbeidene at planmyndigheten skal tilstrebe størst mulig offentlighet og reell medvirkning i planprosessene, og at de formelle skrittene som beskrives i reglene om den enkelte plantype kun er å anse som «minstekrav» til saksbehandling og medvirkning. Selv om det ikke er krav om ny høring og nytt offentlig ettersyn etter § 12-10 første ledd, er altså det sentrale etter systemet i loven, at alle berørte i nødvendig utstrekning skal få reell mulighet til å uttale seg om arealbruken og virkningene den vil få, før kommunestyret vedtar planen. Gjøres det endringer i planen som de berørte ikke tidligere er gitt reell foranledning til å uttale seg om, må kommunen derfor sikre medvirkning fra disse. Der endringene er mindre omfattende og berører en mindre krets, krever ikke lovens system og formål at alle interesser gis ny mulighet til å medvirke. I slike tilfeller kan det benyttes en begrenset høring der den berørte kretsen gis anledning til å uttale seg om endringenes virkning overfor dem.

(...)

Statsforvalteren er uenig med kommunen i at endringen kun er «prinsipiell». Etter vårt syn er endringene i denne saken klart av en slik karakter at reguleringsplanen ikke kunne vedtas uten at berørte interesser først fikk mulighet til å uttale seg om disse. Endringene åpner for en betydelig økning i areal på garasjer, sammenlignet med det forslaget som var på høring og offentlig ettersyn. Samtidig åpner man for en vesentlig annen bruk av taket på både garasje og carporter ved at det gjennom bestemmelsene åpnes for å godkjenne etablering av veranda på disse. En slik bruk av tak på garasjer og carporter har heller ikke vært gjenstand for høring. Vi mener det i liten grad kan ses hen til at kommunen i forberedende klagebehandling mener dette kun vil være aktuelt for et fåtall av eiendommene, når dette ikke er dokumentert med antall, og uansett fremstår denne delen av saken, med bakgrunn i at den ikke har vært på høring, for å være for dårlig opplyst hva gjelder konsekvenser. Vi antar også at bestemmelsen vil åpne for økning i areal på allerede oppførte garasjer, og for etablering av takterrasser på eksisterende garasjer og carporter. Vi mener også det er en vesentlig endring at reguleringsbestemmelsene ikke lenger forbyr balkonger/verandaer som er synlige fra det offentlige rom, men i stedet gir en generell åpning for dette der det ikke «forringer byggets kulturminneverdi». Som det fremgår av klagen, anser fylkeskommunen verandaer i et kulturminnefaglig perspektiv som et fremmedelement på nær sagt alle bygninger i miljøet, og det vil etter deres syn ikke være tilstrekkelig å vurdere hvilke konsekvenser veranda/balkong får på hver enkelt bygning for seg, man må vurdere tiltakenes konsekvenser for det helhetlige kulturmiljøet. At endringene ikke kan karakteriseres som kun «prinsipielle» og av betydning kun for kommunens selvråderett og lokalkunnskap, mener vi her særlig underbygges av begrunnelsen i klagen fra fylkeskommunen, som er fagmyndighet på kulturmiljø. Videre mener vi det underbygges av at fylkeskommunen reiste innsigelse til tidligere foreslåtte bestemmelser om takterrasser i Strandgaten 2 og 6, som gir en langt mer avgrenset åpning for takterrasser enn det endringene i bestemmelsene her gjør.

Endringene i bestemmelsene angår i størst grad fagmyndigheter på kulturmiljø, men vi mener også de kan være av betydning for andre, herunder særlig innbyggerne i sentrum, da de åpner for en økning i bebyggd areal og ny bruk av bebyggelse som man som innehaver av eiendom i planområdet vil kunne ha meninger om. Etter vårt syn er det utvilsomt at fylkeskommunen som fagmyndighet på kulturmiljø blir berørt i en slik grad at den skulle vært gitt anledning til å medvirke om endringene i planbestemmelsene. I lys av det ovenstående er vi i tvil om også andre interesser, skulle fått anledning til å medvirke. Vi mener altså det er klart at mangelen på medvirkning utgjør en saksbehandlingsfeil.

Det følger av prinsippet i fvl. § 41 at reguleringsvedtaket likevel er gyldig dersom feilen ikke kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold. Det er her tilstrekkelig med en ikke helt

fjerntliggende mulighet for at feilen kan ha innvirket på vedtaket. Det er imidlertid lagt til grunn i rettspraksis at det må ha vært en «reell mulighet» for at feilen har virket inn på innholdet.

Statsforvalteren finner det i denne saken ikke tvilsomt at det foreligger en både ikke helt fjerntliggende og reell mulighet for at feilen har virket inn på kommunestyrets vedtak. Hverken fylkeskommunen eller andre fikk komme med innspill til bestemmelsene slik kommunestyret vedtok dem. At man fikk gjøre gjeldende synspunktene gjennom klage ser vi ikke at kan tillegges særlig vekt ved vurderingen av prinsippet i fvl. § 41. Vi viser til at fylkeskommunen som berørt fagmyndighet ville hatt myndighet til å fremme innsigelse dersom planforslaget ble sendt dem på høring. Gjennom at man unnlot å sende endringen på ny høring, fratok man også fylkeskommunen denne muligheten. At fylkeskommunen ville hatt innspill og evt. fremmet innsigelse til endringene, mener vi kommunestyret burde ha forstått, all den tid fylkeskommunen tidligere i prosessen hadde innsigelse til bestemmelser av betydning for kulturmiljøet. Vi mener her det klart ikke kan utelukkes at kommunestyret ville kommet til et annet resultat dersom de var kjent med fylkeskommunens synspunkt før vedtaket ble truffet.

Reguleringsvedtaket er etter dette ikke å anse som gyldig etter prinsippet i fvl. § 41. Når dette er situasjonen, blir spørsmålet om feilen leder til at avgjørelsen er ugyldig. Dette beror på ulovfestede regler. Saksbehandlingsfeil, som det foreligger her, er i litteraturen klassifisert som en tilblivelsesmangel, og ugyldighetsspørsmålet beror da ifølge momenter utviklet i teorien og rettspraksis på en samlet vurdering av bl.a. feilens art og omfang, om ugyldigheten er til gunst eller ugunst for noen, om forvaltningen eller parten kan bebreides for feilen, hvor lang tid som har medgått mv. I lys av gjennomgangen over av situasjonen her, mener vi det etter en samlet vurdering ikke kan være tvil om at denne delen av reguleringsvedtaket er ugyldig.

Hovedregelen i forvaltningsretten er at ugyldighet ikke rekker lenger enn ugyldighetsgrunnen tilsier. I dette tilfellet mener vi ugyldighetsgrunnen ikke tilsier at ugyldigheten rammer hele reguleringsvedtaket, men kun den delen av det som gjelder bestemmelsene i §§ 3.1.1 og 4.1.5. Denne delen av vedtaket må dermed oppheves, og returneres kommunen for ny behandling.

Ved den nye behandlingen av saken, må kommunen i alle fall sende endringene i bestemmelsene ut på en begrenset høring til klager. I lys av det som fremgår over, mener vi imidlertid også at kommunen må vurdere om endringene bør være gjenstand for en fullstendig høring, slik at beboere i planområdet og eventuelle andre interesser også får mulighet til å medvirke. Vi viser til at endringene ikke nødvendigvis bare har betydning kulturmiljømessig, men også for beboere i planområdet som kan bli påvirket av bebyggelsen endringene i bestemmelsene åpner for. Kommunen bes gjøre en konkret vurdering av dette.

Oppsummering og konklusjon

Den delen av vedtaket som gjelder reguleringsbestemmelsene §§ 3.1.1 og 4.1.5 oppheves som ugyldig, og sendes tilbake til kommunen for ny behandling. Klagen fra Agder fylkeskommune tas dermed til følge.

(...)

Statsforvalterens vedtak

Statsforvalteren opphever kommunestyrets vedtak av 30.06.2022 for den delen av vedtaket som gjelder endring av reguleringsbestemmelsene §§ 3.1.1 og 4.1.5. Nevnte del av saken sendes tilbake til kommunen for ny behandling. For øvrig opprettholdes vedtaket av 30.06.2022. Klagen fra Agder Fylkeskommune tas til følge. Øvrige klager tas ikke til følge.

Statsforvalterens vedtak i klagesaken kan ikke påklages til overordnet forvaltningsorgan, jf. fvl. § 28 tredje ledd.»

Økonomi

Ny høring har ingen økonomiske konsekvenser utover tidsbruk til saksbehandling.

Kommuneplan

Oppnåelse av kommuneplanens hovedmål «Vi skal vokse gjennom samarbeid og attraktivitet» vil være todelt i denne saken. På den ene siden kan det øke bokvaliteten til den enkelte med en større frihet når det gjelder størrelse, utforming og plassering av garasjer med takterrasser, balkonger og verandaer. På den andre siden, kan det minske attraktiviteten for Risør som et helhetlig kulturmiljø. Det anses også attraktivt for mange å bo i et mest mulig autentisk kulturmiljø.

Folkehelse og levekår

Økt bokvalitet kan påvirke folkehelse til en viss grad. Levekår anses ikke relevant for saken.

Klima og miljø

Ikke relevant for saken i særlig grad.

Næringsperspektiv

Ikke relevant for saken.

Vurderinger

Kommunedirektøren tar til etterretning at Statsforvalteren har konkludert med at endringen av §§ 3.1.1 og 4.1.5 skulle ha vært sendt ut på ny høring. Opphevelsen av vedtaket betyr at det per dato ikke er bestemmelser for størrelse på garasjer eller for balkong/veranda, noe som er veldig uheldig. Dersom det kommer søknader om dette nå, må søker avvente endelig vedtak av nye bestemmelser. Det innstilles derfor på at endringen sendes på ny høring.

SF ber kommunen ta stilling til om saken bare må på høring til Fylkeskommunen eller også må høres av alle som bor innenfor området og blir berørt direkte. Kommunedirektøren støtter at endringen berører hver huseier i tillegg til fagmyndigheten og vil sende planen ut på høring til alle berørte.

Etter at hørings svarene foreligger, vil saken bli fremmet for ny sluttbehandling hva gjelder disse to konkrete bestemmelsene. Kommunedirektørens vurdering rundt konsekvensene av de to endringene er at det vil være til ulempe for det helhetlige kulturmiljøet. Dette fremkommer også av vår forberedende klagebehandling i sak 23/4 hvor vi skriver: *«Kommunedirektøren deler forøvrig fylkeskommunens vurdering i denne saken. Dersom det åpnes for store garasjer med takterrasser og balkonger/verandaer/terrasser ut mot det offentlige rom, vil dette i sum og over tid, bidra til å endre kulturmiljøet i Risør by. Det har gjennom mange år vært ført en ganske restriktiv politikk for å ivareta det verdifulle bygningsmiljøet. Samtidig har det vært forsøkt å tillate en viss grad av utvikling for å ivareta beboerne i byen og hensynet til andre boformer enn da byen opprinnelig ble bygd.*

Kommunedirektøren har forståelse for at mange ønsker en garasje og gode og solrike uteplasser. I mange tilfelle lar det seg også gjøre å finne løsninger som ivaretar både dette og kulturmiljøet, men kanskje i en mindre målestokk enn eier ideelt sett ønsker seg og med andre plasseringer. Hvordan Risør oppleves som kulturmiljø er også et viktig bidrag til at byen er attraktiv å bo i og besøke. Hvis kulturmiljøet svekkes, vil også denne attraktiviteten reduseres.

Risør består av mange bygningsdetaljer som hver seg kan virke uvesentlige, men problemet med mange endringer gjennom år, er at byens verdi som kulturmiljø gradvis blir mindre. Byens kulturminneverdier er mange. Historisk verdi knytter seg til byen som kilde til historisk kunnskap, dvs. å kunne «lese» hvordan byen har sett ut tidligere. Autentisitet betyr ekthet eller opprinnelighet. Jo flere endringer som tillates, jo lavere autentisitet vil byen ha. Arkitektonisk verdi finnes for mange av bygningene i byen, men varierer alt etter alder og originalitet. Til sammen utgjør alle disse verdiene en opplevelsesverdi av et helhetlig kulturmiljø. Når denne helheten over tid endres, minsker også verdien som kulturmiljø.

Kommunedirektøren mener de to bestemmelsene er svært uheldige for det helhetlige kulturmiljøet og støtter også vurderingen av at det kan være vanskelig å avslå søknader ettersom de skaper en forventning om en tillatelse. Det kan også være vanskelig for kommunen å avgjøre om kulturminneverdier svekkes i søknader om balkonger. En tillatelse vil heller ikke være avhengig av dispensasjon og høring hos fylkeskommunen før behandling.»

Det innstilles allikevel på å legge endringene ut på høring fordi kommunestyret har vedtatt bestemmelsene. Kommunestyrets begrunnelse følger av vedtaket først i saken. Etter at høringssvarene foreligger, vil kommunedirektøren ta en ny vurdering av saken og fremme de to bestemmelsene for sluttbehandling.

Alternativt vedtak

Miljø og teknisk utvalg kan velge ikke å legge endringen ut til høring. Saken må i så fall fremmes videre til kommunestyret med innstilling om dette ettersom det da blir nødvendig å fatte vedtak for de opprinnelige bestemmelsene som har vært ute til høring.

Forslag til alternativt vedtak:

Kommunestyret ønsker ikke å legge de endrede bestemmelsene ut til ny høring. Opprinnelige bestemmelser som har vært ute til høring, vedtas med hjemmel i § 12-12 i plan- og bygningsloven og lyder:

§ 3.1.1

Garasje kan tillates som frittliggende uthus eller sidebygning. Bruksareal skal ikke overstige 30 m².

§ 4.1.5

Balkong/veranda kan kun tillates dersom det ikke er synlig fra det offentlige rom.

Kommunedirektørens konklusjon

Endring av §§ 3.1.1 og 4.1.5 legges ut til offentlig ettersyn/høring.

RETT UTSKRIFT
DATO 17.april.2023