



ARENDAL KOMMUNE

Postboks 123  
4891 GRIMSTAD

Saksbehandler, innvalgstelefon

Christina Erdvik-Gabrielsen, 37 01 49 57

## Arendal kommune. Statsforvalterens behandling av klage på vedtatt endring av reguleringsplan for Nedre Tyholmen og Rådhusgaten, endringer Tyholmen Hotel, planID: 2014r19 og 2013r10

Vi viser til kommunens oversendelse mottatt her 2. mars 2023.

### Statsforvalteren opphever kommunens vedtak

#### Sakens bakgrunn

Stærk & Co AS har på vegne av O.G. Ottersland Eiendom AS den 12. september 2022 fremmet forslag om endring av reguleringsplan for Nedre Tyholmen, vedtatt 26. juni 2003 og deler av reguleringsplan for Rådhusgaten, vedtatt 21. juni 2012. Formålet med reguleringsendringen er å legge til rette for utvidelse av Tyholmen Hotel, for å øke hotellkapasiteten i Arendal. Det foreslås at hotelllets to fløyer mot Teaterplassen forlenges i tilsvarende stil og høyde som dagens fløyer, slik at det kan gi 16 nye rom. Utvidelsen skjer på areal som i dag benyttes til fortau og parkeringsplasser. I tillegg planlegges det fire nye rom på hjørnene ut mot sjøen, der det i dag er karnapper. Det planlegges også ny renovasjonsløsning langs byggets vestside. Forslagsstiller anser endringen som en mindre endring som kan godkjennes etter forenklet planprosess i plan- og bygningsloven (pbl.) § 12-14 andre ledd.

Planforslaget lå ute til høring i perioden 12. september 2022 til 26. september 2022. Det er mottatt bemerkninger fra Hilde. L Austarheim (24. september 2022), Arendal Historielag (1. oktober 2022) og Agder fylkeskommune (10. oktober 2022). Agder fylkeskommune skriver i merknaden at de vurderer tiltakene til å komme i konflikt med regionale og nasjonale kulturminneinteresser. De fraråder sterkt at endringsforslaget godkjennes, og vil vurdere å påklage dersom dette ikke tas til følge.

I møte av 23. november 2022 vedtok kommuneplanutvalget følgende:

#### **Kommuneplanutvalget vedtak**

*I medhold av plan- og bygningsloven § 12-14, 2. ledd, godkjennes mindre endring av reguleringsplan for Nedre Tyholmen, og reguleringsplan for Rådhusgaten som endringskart, planbeskrivelse og endrede bestemmelser datert 12.09.2022 viser.*



Riksantikvaren klaget på vedtaket i brev av 7. februar 2023. Vi viser til klagen i sin helhet.

Kommunen tok ikke klagen til følge i forberedende klagebehandling den 1. mars 2023. Saken ble deretter oversendt Statsforvalteren for endelig behandling.

Klagen er gitt oppsettende virkning, jf. fvl. § 42.

Statsforvalteren forutsetter at partene er kjent med sakens dokumenter, og gir derfor ikke ytterligere saksreferat. Vi viser til sakens dokumenter.

### **Statsforvalterens vurdering**

#### Statsforvalterens myndighet

Klagen behandles i medhold av pbl. § 12-12 tredje ledd, jf. pbl. § 1-9 siste ledd, samt delegasjon av avgjørelsesmyndighet fra Miljøverndepartementet. For behandling av klager gjelder forvaltningsloven (fvl.) så langt ikke annet er bestemt.

Statsforvalteren kan prøve alle sider av saken og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. fvl. § 34 andre ledd første setning. Vi skal legge stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønn, jf. fvl. § 34 andre ledd.

#### Klagerett og klagefrist

Statsforvalteren legger til grunn at klager har klagerett og at klagefristen er overholdt, jf. fvl. §§ 28 og 29.

#### Sakens opplysning

Vi anser saken som tilstrekkelig opplyst, jf. fvl. § 17 første ledd. Befaring på stedet anses unødvendig, da de faktiske forholdene er tilstrekkelig opplyst gjennom kart, illustrasjoner, fly- og skråfoto, samt bilder i saksdokumentene.

#### Klagers anførsler

Riksantikvaren mener at Agder fylkeskommune i sin merknad kommer med en klar fraråding av å behandle saken etter forenklet prosess. Det vises til at en påpeking av de nasjonale kulturminneinteressene som vil bli berørt i saken, er en innvending som har en klar karakter av innsigelse. Riksantikvaren anfører på denne bakgrunn at Arendal kommune dermed ikke har anledning til å behandle saken etter forenklet prosess i henhold til pbl. § 12-14 andre ledd, og at vedtaket må oppheves.

#### Vurdering av om planendringen ligger innenfor rammen av pbl. § 12-14 andre ledd

Siden klagen gjelder spørsmålet om de foreslåtte endringene kan behandles etter den forenklete fremgangsmåten for planendringer som fremgår av pbl. § 12-14 andre ledd, er det naturlig først å redegjøre kort for bestemmelsen og aktuelle uttalelser i lovens forarbeider.

Det følger av § 12-14 første ledd at plan- og bygningslovens bestemmelser for utarbeidelse av ny reguleringsplan som hovedregel også gjelder for endring av reguleringsplan. Når det gjelder kommunens adgang til å delegere vedtaket av reguleringsendring fra kommunestyret, viser vi til pbl. § 12-14 andre ledd:

*Kommunestyret kan delegere myndigheten til å treffe vedtak om endringer i reguleringsplan når endringene i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, ikke går utover hoveddrammene i planen, og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder.*



Om adgangen for delegerte planendringer etter pbl. § 12-14, følger det av lovforarbeidene<sup>1</sup> at det har vært ønskelig å utvide adgangen, og videre at:

*[...] det er konsekvensen av endringene, og ikke først og fremst størrelsen på endringen i seg selv, som vil være utgangspunktet for om det kan være enklere saksbehandling. Departementet mener også at det i større grad må gjøres en planfaglig og praktisk vurdering her, og at det legges vekt på konsekvensene for omgivelsene og behovet for en bredere medvirkning. Slik departementet ser det, bør et avgjørende utgangspunkt for vurderingen være om endringene må betraktes som i vesentlig grad omstridt eller konfliktfylt, og derfor krever bredere medvirkning og grundigere behandling. Dersom endringen ikke er av en slik karakter og den også ligger innenfor planens hoveddrømme, vil endringen kunne anses å være av en slik art at prosessen kan forenkles. Dette gjelder selv om det foreligger protester fra naboer og andre berørte.*

*[...]*

*Forslaget tar sikte på å åpne for en enklere prosess også der det skal innføres nye planformål eller grensen mellom formålene endres, uten at det endrer planens karakter og går ut over planens hoveddrømme. Departementet forutsetter at dagens ordning, hvor fagmyndighetenes uttalelser tillegges vekt, videreføres. Dersom uttalelsene har karakter av innsigelse og klart gir uttrykk for at det er behov for full planbehandling, bør kommunen ta hensyn til dette i den videre planbehandlingen. Vilårene for enklere prosess vil da normalt ikke være til stede.*

Av lovforarbeidene<sup>2</sup> følger det også at:

*Hva som ligger i at endringene «i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig og heller ikke går ut over hoveddrømmene i planen» må vurderes av kommunen konkret i det enkelte tilfellet. Justering av grenser og arealformål vil som tidligere kunne være aktuelt. Det kan også være mulig å gjøre endringer i arealformål. Det må imidlertid i den konkrete vurderingen tas hensyn til hva slags tiltak det gjelder og hvilke interesser som blir berørt. Dersom det gjelder tiltak i strid med nasjonale eller viktige regionale interesser som gir grunnlag for innsigelse, vil det ikke være aktuelt å gjennomføre endringen etter den enklere prosessen. Dersom endringen får konsekvenser av vesentlig betydning for andre saker som gjør at det er nødvendig å se endringen i en større sammenheng, vil det heller ikke være aktuelt å behandle den uten ordinær prosess.*

*Det må i det enkelte tilfellet vurderes om det gjelder endringer som «i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig». En endring som berører viktig infrastruktur eller har sammenheng med andre tiltak planen inneholder vil kunne falle utenfor.*

*Meningen er at det bare skal være aktuelt å ha den enklere saksbehandlingen for endringer som ikke er spesielt konfliktfylte. Protester fra nabo eller andre berørte vil imidlertid ikke nødvendigvis føre til at endringen ikke kan gjennomføres på den enklere måten. Heller ikke vil enhver merknad fra berørte myndigheter forhindre dette. Imidlertid vil merknader fra berørte myndigheter som har karakter av innsigelse, føre til at endringen må behandles videre etter en ordinær planprosess.*

Vi går etter dette over til å vurdere om endringene som er vedtatt faller inn under bestemmelsens anvendelsesområde.

Statsforvalteren legger til grunn at Tyholmen hotell ligger i et kulturverneområde av nasjonal interesse, og er en del av Riksantikvarens NB!-register. Begge de aktuelle reguleringsplanene har til hensikt å bevare, videreutvikle og dels gjenopprette området kulturhistoriske, arkitektoniske og miljømessige verdier. I reguleringsplan for Nedre Tyholmen pkt.2.02 følger det at alle tiltak innenfor

---

<sup>1</sup> Prop.149 L (2015-2016) side 46

<sup>2</sup> Prop.149 L (2015-2016) side 76



reguleringsområdet må faglig begrunnes i forhold til den antikvarisk verdifulle bebyggelsen i nabolaget. Statsforvalteren vurderer at området verdi som kulturminne er søkt ivaretatt gjennom gjeldende plangrunnlag, og at det etter vårt syn må vises særlig hensyn til dette i forbindelse med forvaltning og utvikling. Dette stiller et skjerpet krav til at eventuelle endringer i reguleringsplanene skjer i tråd med det overordnede formålet med planene.

Dersom en ser på historikken for området, er det tydelig at det er gjennomført flere tiltak og endringer innenfor området som har utfordret kulturminneverdiene. Trehusbebyggelsen på Tyholmen sin tilknytning til sjøen er trukket frem som en viktig del av det historiske bymiljøet. Den planlagte utbyggingen av hotellet medfører at utsikten fra Teaterplassen mot sjøen blir innskrenket, noe som innebærer at området tilknytning til sjøen svekkes. Utvidelsen av hotellet planlegges ut mot Teaterplassen som i dag benyttes til fortau og parkeringsplasser, og dette vil medføre at byrommet rundt Teaterplassen vil bli trangere. Dette vil være med på å utfordre området historiske karakter. Statsforvalteren vurderer på denne bakgrunnen at endringene utfordrer kulturminneinteressene i området, noe som tilsier at det i denne saken kan være behov for en full planprosess.

Som nevnt over vil ikke enhver merknad fra berørte myndigheter forhindre at planprosessen gjennomføres på en forenklet måte. Det vil imidlertid ikke være anledning til å benytte seg av den forenklete behandlingen dersom fagmyndigheters uttalelse har karakter av innsigelse og gir klart uttrykk for at det er behov for full planbehandling. Riksantikvaren som overordnet kulturminnemyndighet, og avdelingen for kulturminneforvaltning hos Agder Fylkeskommune må i dette tilfellet ses på som særlig relevante myndigheter, og deres merknader og eventuelle innvendinger må etter vårt syn særlig vektlegges.

Statsforvalteren legger til grunn at det rent formelt ikke er lagt opp til at man kan komme med innsigelse ved forenklet prosess, og at det derfor kan være avgjørende om en merknad har karakter av å være en innsigelse. Statsforvalteren er av den oppfatning at fylkeskommunes merknad er tydelig negativ. Fylkeskommunen vurderer at tiltakene kommer i konflikt med regionale og nasjonale kulturminneinteresser, de fraråder sterkt at endringsforslaget godkjennes og de forventer at det legges opp til en normal planprosess. Statsforvalteren vurderer på denne bakgrunn at fylkeskommunes merknad har karakter av innsigelse, og at de tydelig gir uttrykk for at det er behov for en full planbehandling i denne saken. Dette trekker i retning av at endringene som er vedtatt ikke faller inn under bestemmelsens anvendelsesområde.

Kommunen mener det ikke er nødvendig med en full planprosess, og viser til at saken trolig ikke ville blitt bedre opplyst. Det vises til at berørte parter er blitt orientert og gitt anledning til å komme med merknader, og at dokumentasjonen i endringsforslaget har fått fram fordeler og ulemper på en god måte. Det vurderes at utvidelsen virker liten i forhold til størrelsen på hotellanlegget, og at forslagsstiller trolig har funnet den måten å utvide hotellet på som gir minst ulemper for nabolag og kulturmiljø. Fylkeskommunen mener på sin side at en full planprosess er nødvendig, og anser det svært bekymringsfullt at kulturminneverdiene på Tyholmen utfordres ytterligere, uten at konsekvensene av dette er belyst. Det vises også til at forslagsstiller ikke nevner at dette er et NB!-område, og undervurderer de kulturhistoriske verdiene innenfor planområdene.

Statsforvalteren er av den oppfatning at dersom en ser Riksantikvarens klage og fylkeskommunes merknad i sammenheng gis det klart uttrykk for at endringene i reguleringsplanen fremstår i vesentlig grad omstridte og konfliktfylte. Dette tilsier at prosessen krever en bredere medvirkning og grundigere behandling. Dette trekker ytterlig i retning av at endringene som er vedtatt ikke faller inn under bestemmelsens anvendelsesområde.



Samlet sett vurderer Statsforvalteren at de endringene som er vedtatt ikke faller inn under bestemmelsens anvendelsesområde. De foreslåtte endringene må etter vårt syn utarbeides gjennom en ordinær planprosess.

Vilkårene for å behandle saken etter den forenklete fremgangsmåten som beskrives i lovens § 12-14 andre ledd, er etter Statsforvalterens vurdering ikke oppfylt, og kommunen er henvist til å behandle saken som en ordinær reguleringsendring.

Statsforvalteren har kommet frem til at klagen fra Riksantikvaren må tas til følge, slik at kommunens vedtak oppheves.

### **Statsforvalterens vedtak**

**Arendals kommunes vedtak av 1. mars 2023 om endring av reguleringsplan oppheves under henvisning til begrunnelsen over. Klagen tas til følge.**

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

Partene i saken har med visse unntak rett til å se sakens dokumenter, jf. fvl. §§ 18 og 19.

Klagerne er underrettet om vedtaket ved kopi av dette brevet.

Med hilsen

Monica Bjørkholt Breive  
ass. direktør

Christina Erdvik  
rådgiver  
Justis- og vergemålsavdelingen

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

O G OTTERSLAND EIENDOM AS  
AGDER FYLKESKOMMUNE  
STÆRK & CO AS  
RIKSANTIKVAREN

Postboks 153	4801	ARENDAL
Postboks 788 Stoa	4809	ARENDAL
Havnegaten 1	4836	ARENDAL
Postboks 1483 Vika	0116	OSLO