



DET KONGELIGE KOMMUNAL-
OG MODERNISERINGSDEPARTEMENT

Statsråden

Fylkesmannen i Hordaland
Postboks 7310
5020 Bergen

Deres ref
2012/11464

Vår ref
16/629-17

Dato
26.09.2016

Bergen kommune - Innsigelse til reguleringsplan Mølleneset felt B1

Saken er oversendt fra Fylkesmannen i Hordaland 4. februar 2016 for behandling etter plan- og bygningsloven § 12-13 andre ledd. Det foreligger innsigelse fra Hordaland fylkeskommune.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet godkjenner ikke reguleringsplan for Mølleneset felt B1. Høyhuset er i strid med vedtatte overordnede planer. Bystyrets vedtak er ikke tilstrekkelig begrunnet og saken er ikke godt nok opplyst til at departementet kan godkjenne planen.

Bakgrunn for saken

Forslaget til «Reguleringsplan Mølleneset felt B1» omfatter felt B1 av reguleringsplan for Møllendal øst, vedtatt 31. mai 2010. Av planen fra 2010 er felt B1 det eneste av i alt sju felt som ikke er ferdig utbygget eller som er under utbygging. Planforslaget innebærer et høyhus for boliger med 16 etasjer og en høyde på 53 meter, med 42 boenheter. Planforslaget er fremmet av privat forslagstiller, Mølleneset AS, og er utarbeidet av Opus Bergen AS. Forslaget om et høyhus i felt B1 er i strid med den vedtatte overordnende reguleringsplanen, der maks byggehøyde er på 18 meter. Kommunen la samtidig ut et alternativt forslag med maksimal høyde på 20 meter, med 39 boenheter. Området er også omfattet av kommunedelplan for Store Lungegårdsvann søndre del vedtatt 22. januar 2007, og kommuneplanens arealdel vedtatt 24. april 2013. Reguleringsplanen er i strid med begge disse planene.

Planområdet er på ca. 3 daa og ligger ved Store Lungegårdsvann og Møllendalselven. Bydelen er inne i en transformasjon der den nye Kunst- og designhøgskolen som er under bygging er en viktig attraksjon og katalysator for utviklingen. Det er bygd lavblokkboliger og studentboliger i området forøvrig. I tillegg til høyhuset er det i reguleringsplanforslaget også

lagt opp til felles uteoppholdsareal og offentlig friområde langs Fløenstien og Møllendalselven.

Hordaland fylkeskommune ved kultur- og ressursutvalget fremmet innsigelse til planforslaget i møte den 4. juni 2013, og i nytt møte den 19. mars 2015. Innsigelsen er begrunnet i at høyhuset er i strid med overordnede arealplaner, og at høyhuset er svært uheldig for sentrumsutvikling på Møllendal. De mener utbygging av Møllendal i størst mulig grad bør være i samsvar med vedtatte overordnede planer for å sikre en helhetlig utbygging med vekt på gode urbane kvaliteter i bygg, fellesareal, gater og plasser. Fylkeskommunen viser til at planen ikke er konsekvensutredet, på tross av at den bryter med overordnede planer. Fylkeskommunen mener vedtak av en plan som er i vesentlig motstrid til overordnet plan vil svekke tiltroen til overordnede planer, og vil kunne skape presedens for å tillate høyhus og andre omfattende tiltak andre steder i kommunen uten at det foreligger en helhetlig planvurdering.

Fylkeskommunen hadde opprinnelig også begrunnet innsigelsen med kulturminneinteresser. Spørsmålet ble lagt frem for Riksantikvaren, som ikke fant grunn til å ta over saken som kulturminnemyndighet. Den delen av innsigelsen ble derfor trukket etter møte den 19. mars 2015.

Hordaland fylkesting vedtok 10. desember 2014 en regional plan for attraktive senter. Planen trekker særlig frem kvalitet og strategier for å bygge by og sentrumsområder som kan være attraktive for boliger, næring og gode steder for trivsel og aktivitet. Videre mener fylkeskommunen at et høyhus vest for den sentrale allmenningen i Møllendal vil kaste skygger og skape dårlig lokalklima for dette sentrale byrommet og plassen foran Kunst- og designhøgskolen.

Fylkeskommunen tilrår at det alternative planforslaget blir endret og videreført i samsvar med kommunedelplanen for området.

Statsbygg har fått i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å bygge nytt bygg for Kunst- og designhøgskolen i Møllendalsveien 61, altså på nabotomten til det foreslåtte høyhuset. Prosjektet har en kostnadsramme på over én milliard kroner. Det var arkitektkontoret Snøhetta som vant den internasjonale konkurransen. Skolen skal huse 300 studenter og 100 ansatte. Prosjektet er utformet slik at skolens fysiske omgivelser skal legge til rette for kunstnerisk utfoldelse og være et fristed for studenter og ansatte. Byggestart var våren 2015 og skolen skal stå klar høsten 2017.

Skoletomten ligger på Møllendal i Bergen og var bebygd med en særegen industrihall fra 1950-tallet, som en del av Sverre Muncks kranfabrikk. Tomten er på 11,45 daa og eies av staten ved Statsbygg. Steinmuren og trærne langs Møllendalsvegen har kulturhistorisk verdi og deler av muren skal bevares. Det nye bygget skal være en generator i den nye bydelen Møllendal, gi bydelen identitet og være den viktigste offentlige institusjonen for bydelen. Skolen skal være fondveggen i bydelens nye offentlige plass, Kunstallmenningen. Bygget skal være godt synlig fra den andre siden av Store Lungegårdsvann.

Statsbygg gir i brev av 5. desember 2014, e-post 12. mars 2015 og brev 7. april 2015 støtte til fylkeskommunens innsigelse. Statsbygg peker på at høyhusets byggehøyde på 53 meter, utgjør henholdsvis 34,5 og 40,5 meter over høyeste og laveste byggehøyde i gjeldende overordnede regulering for Møllendal øst. Videre peker de på at høyhuset bringer inn nye forutsetninger som ville gitt den nye Kunst- og designhøgskolen helt andre rammer for utforming av bygget og for den gjeldende reguleringsplanens utforming av offentlig byrom. Det at planene nå skal fravikes, fremstår som svært uforutsigbart for øvrige utbyggere i området.

Statsbygg peker på at høyhuset ikke gir høyere utnyttelse, men har samme utnyttingsgrad som i gjeldende reguleringsplan for Møllendal Øst, 250%. Høyhuset gir ødeleggende slagskygge for Kunst- og designhøgskolen og Kunstallmenningen, som er skolens offentlig tilgjengelige byrom i forlengelsen av Byallmenningen. Høyhuset vil også svekke lysforholdene i skolens innvendige lokaler. Lysforholdene var viktige ved valg av tomt for den nye skolen. Statsbygg uttaler at slagskyggen fra høyhuset potensielt kan være problematisk for utøvelse av skolens aktiviteter.

Statsbygg påpeker at Kunst- og designhøgskolen i tillegg til å tilby høyeste utdanning i Norge innen kunst og design, skal formidle viktigheten og verdien av kunst og design i samfunnet gjennom en aktiv og synlig rolle. En sol-/skyggestudie viser at slagskyggen på kveldstid mot Kunst- og designhøgskolen er betydelig. Skolens aktiviteter vil pågå ut over normal arbeidstid.

Statsbygg påpeker også at plan- og bygningslovens krav om planprogram og konsekvensutredning for planer som vesentlig avviker fra overordnet plan, ikke er fulgt. Dette vil etter Statsbyggs syn undergrave tiltroen til planverket, og vil være uheldig i forhold til presedens i andre reguleringssaker i Møllendalsområdet.

Mekling ble avholdt den 30. september 2015 uten at det ble oppnådd enighet.

Bergen bystyre vedtok reguleringsplan for Mølleneset felt B1 i møte 22. oktober 2014. Byrådet innstilte på ikke å vedta planen. Det foreligger derfor ikke saksframlegg eller innstilling som begrunner vedtaket. Kommunen har etter anmodning fra fylkesmannen redegjort for saken i brev 17. september 2015.

Fylkesmannen har i sin oversendelse av 4. februar 2016 anbefalt departementet å ta innsigelsen til følge. Subsidiært er det anbefalt at reguleringsplanen oppheves som ugyldig og blir sendt tilbake til kommunen for ny behandling.

Fylkesmannen gjennomgår i oversendelsen kommunens behandling, og viser til at det ikke foreligger et saksframlegg med begrunnelse for vedtaket, ut over forslagsstillers redegjørelser. Det foreligger ingen konsekvensutredning. Fylkesmannen går nærmere inn på spørsmålet om overordnede planer og gjeldende regulering hjemler høyhus på området. Bergen kommune har laget en egen utredning om høyhus, der det er avmerket hvilke områder som kan være

aktuelle for slik utbygging. Mølleneset er ikke et slikt område. Høyhusutredningen er innarbeidet i kommuneplanens arealdel. I kommuneplanens arealdel fra 2013 er det tatt inn en åpning for høyhus innenfor grensene for kommunedelplan sentrum, men ikke for Mølleneset.

Fylkesmannen viser også til at Reguleringsplan for Møllendal øst, vedtatt 11. mai 2010, setter byggehøydene for området til fra 18,5 meter lengst fra sjøen og til 12,5 meter mot sjøen og elva. I kommuneplanen av 2013 er det gitt bestemmelser om at denne reguleringsplanen skal gjelde for området.

Fylkesmannen konkluderer med at reguleringsplanen for Mølleneset felt B1 er i strid med samtlige overordnede planer for området. Det er vist til at det ikke foreligger saksutredning eller innstilling fra administrasjonen og ingen begrunnelse for vedtaket til bystyret. Planforslaget er derfor ikke tilstrekkelig vurdert av kommunen. Fylkesmannen mener den manglende begrunnelsen for vedtaket er en vesentlig saksbehandlingsfeil som klart har virkning for vedtaket, og at privat forslagsstiller bygger på uriktig forståelse av gjeldende plangrunnlag for området. Dette tilsier at planvedtaket om høyhus bør oppheves som ugyldig.

Videre har fylkesmannen i sin oversendelse også vurdert saken planfaglig. Selv om fylkesmannen ikke har fremmet innsigelse, mener fylkesmannen at høyhuset er dårlig landskapstilpassing og bryter med prinsippene for utbygging i strandsonen. Høyhuset vil framstå som et "fyrtårn" som bryter med de vedtatte prinsippene om å bygge lavere ut mot sjøen. Fylkesmannen viser til at høyhuset ikke gir noen høyere utnytting, og derfor ikke er noe argument i forhold til kravet om økt fortetting og flere boliger.

Befaring og møte ble gjennomført 28. april 2016 med representanter fra Bergen kommune, Hordaland fylkeskommune, Fylkesmannen i Hordaland og Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Representanter for grunneier, Statsbygg, Snøhetta og Kunst- og designhøgskolen var også tilstede på befaringen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets vurdering

Departementet skal ta stilling til om reguleringsplan for Mølleneset felt B1 skal godkjennes. Saken behandles etter plan- og bygningsloven (pbl.). Etter pbl. § 5-4 første ledd kan berørt statlig og regionalt organ fremme innsigelse til forslag til planer i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning. Etter pbl. § 12-13 andre ledd avgjør Kommunal- og moderniseringsdepartementet om innsigelsene skal tas til følge, og kan i den forbindelse gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd.

Møllendal er en bydel som endres fra å være et areal med aktiviteter innenfor transport- og industrisektoren til å bli et urbant sentrumsområde med mange boliger. Området er i kommuneplanen utpekt som et sentrumsnært byutviklingsområde. Etablering av Kunst- og designhøgskolen er viktig i områdeutviklingen, ved at den tilfører området kultur og aktivitet, og plasserer det som ett av endepunktene for kulturaksen fra Nøstet og gjennom byens sentrum. Den framtidige utviklingen av området er definert gjennom kommunedelplanen for Store Lungegårdsvann – søndre del som ble vedtatt i januar 2007. Kommuneplanens arealdel, sist revidert i 2013, viderefører målsettingene om transformasjon av området.

Kommunen har utarbeidet en egen høyhusstrategi som ligger til grunn for kommuneplanens avklaring av hvor i Bergen det vil være aktuelt med høyhus. Mølleneset er ikke definert som et område hvor det legges opp til høyhus.

De konkrete rammene for utbygging i området er avklart i reguleringsplan for Mølleneset øst fra 2013. Planen definerer rammene for bystruktur, utnyttning og høyder i området, med særlig vekt på god landskapstilpasning mot sjøen, gode solforhold og lokalklima og godt samspill mellom kunst- og designhøgskolen og omgivelsene. Reguleringsplanen åpner for å øke utnyttingsgraden noe i forhold til kommunedelplanen, fra 220 %-TU til 250 %-TU. Byggehøyden varierer mellom 3 og 6 etasjer, med lavest bebyggelse mot sjøen. Høyeste tillatte høyde er kote +21,5.

Fylkeskommunens innsigelse gjelder to forhold:

- a) De negative virkningene av et høyhus for Kunst- og designhøgskolen, Kunstallmenningen og øvrige byrom, tilgrensende boliger og sjøfronten. De nasjonale interessene knyttet til Kunst- og designhøgskolen er utdypet i Statsbyggs uttalelser.
- b) Planforslaget er i vesentlig motstrid til overordnet plan, uten at dette er begrunnet fra kommunens side. Dette svekker tiltroen til vedtatte planer og fører til manglende forutsigbarhet i arealplanleggingen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet viser til uenigheten i saken om denne reguleringsplanen er i strid med overordnede planer eller ikke. Forslagstiller hevder at høyhuset er i samsvar med overordnede planer. Byrådet har imidlertid i tidligere saksframlegg redegjort for at planen er klart i strid med overordnet plan, og flere høringsuttalelser konkluderer med det samme. Fylkesmannen har foretatt en grundig vurdering av forholdet mellom reguleringsplanen og gjeldende plangrunnlag i området, og konkluderer med at planen er klart i strid med gjeldende reguleringsplan og kommuneplan. Departementet slutter seg til fylkesmannens vurdering av dette.

Reguleringsplan for Mølleneset felt B1 er fremmet som privat detaljreguleringsforslag etter pbl. § 12-3. Etter loven må slike forslag innholdsmessig følge opp hovedtrekk og rammer i kommuneplanens arealdel og foreliggende overordnede reguleringer. Fylkesmannen viser til det ikke foreligger saksutredning som støtter vedtaket i Bergen bystyre og ingen begrunnelse for vedtaket, og at planforslaget derfor ikke er tilstrekkelig utredet.

Byrådet har innstilt på å avvise planforslaget, og det foreligger ingen begrunnelse for bystyrets vedtak. Det foreligger heller ingen vurderinger fra kommunen om konsekvenser av tiltaket. Departementet er enig med fylkesmannen i at dette er en saksbehandlingsfeil som fører til at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å vedta planen slik den foreligger.

Vedtak

I medhold av plan- og bygningsloven § 12-13 andre ledd godkjenner ikke Kommunal- og moderniseringsdepartementet reguleringsplan for Mølleneset felt B1 vedtatt den 22. oktober 2014.

Kommunen er orientert om vedtaket gjennom kopi av dette brevet.

Med hilsen

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'Jan Tore Sanner', written in a cursive style.

Jan Tore Sanner

Kopi:

Bergen kommune

Hordaland fylkeskommune

Statsbygg

Ståle Eeg Nielsen