

Se vedlagte adresseliste

Deres ref
08/02682-53

Vår ref
200901643-10 /SCO

Dato
19.02.2010

Klage på midlertidig kulturmiljøfredning av Levanger sentrum.

Vi viser til Coop Inn-Trøndelags brev av 09.01.09, Levanger kommunes brev av 21.01.09 og Elvehavnbygg AS' brev av 06.02.09 med klager på Riksantikvarens vedtak av 10.12.08 etter kulturminneloven § 22 nr 4, jf § 20 om midlertidig fredning av kulturmiljøet i Levanger sentrum.

Miljøverndepartementet har etter en samlet vurdering av saken kommet til at Riksantikvarens vedtak av 10.12.08 om midlertidig fredning av Levanger sentrum, oppheves.

* * *

I medhold av kulturminneloven § 22 nr 4, jf § 20 fattet Riksantikvaren 10.12.08 vedtak om midlertidig kulturmiljøfredning av sentrumsbebyggelsen i Levanger by.

Riksantikvarens vedtak ble påklaget av Coop Inn-Trøndelag BA i brev av 09.01.09, Levanger kommune i brev av 21.01.09 og Elvehavnbygg AS i brev 06.02.09. Klagene er rettidige ettersom vedtaket dels ble mottatt lenge etter vedtaksdatoen, og dels var feiladressert ved første forsendelse. Levanger kommune var innrømmet fristutsettelse.

Riksantikvaren har vurdert klagene og oversendt disse til behandling i Miljøverndepartementet ved brev av 22.04.09 og 25.06.09, jf forvaltningsloven § 33. Riksantikvaren opprettholder sitt vedtak.

Klager Elvehavnbygg AS har i brev av 14.05.09 kommentert Riksantikvarens oversendelse.

Bakgrunn for saken

Levanger sentrum har ett av Midt-Norges få gjenværende og godt bevarte trehusmiljø fra sent 1800-tall og tidlig 1900-tall. Sentrumsbebyggelsen er pekt ut som et prioritert kulturmiljø for bevaring i Nord-Trøndelag fylke. I Riksantikvarens kartlegging av Nasjonale kulturminneinteresser i by, skisseres et område i Levanger sentrum med nasjonale kulturminneinteresser.

Byggmester Grande AS søkte 08.04.08 om tillatelse etter plan- og bygningsloven til riving av bygningene Jernbanegata 27 A (Larsengården) og Håkon den godes gate 32 B (Bjøråsgården) i Levanger. Planen var å oppføre nybygg for blant annet å huse banklokaler. I søknaden ble det foreslått å tilpasse nybygget til eksisterende gammel trehusbebyggelse i området.

Nord-Trøndelag fylkeskommune avga uttalelse til søknaden den 08.05.08, og gikk sterkt imot ettersom tiltaket ville bidra til å ødelegge særpreget i den eldre trehusbebyggelsen i Levanger sentrum.

Parallelt med rivesøknaden, behandlet og vedtok Levanger kommune ny reguleringsplan for Levanger sentrum. I denne er de aktuelle bygningene gitt kombinert formål byggeområde og spesialområde bevaring. For all bebyggelse i spesialområde bevaring hjemlet reguleringsbestemmelsene riving etter tillatelse fra kommunens plan- og utviklingskomité. Det var ikke knyttet materielle krav til bestemmelsen.

Rivesøknaden ble behandlet i medhold av de nye reguleringsbestemmelsene, og plan- og utviklingskomitéen gav 24.09.08 rivetillatelse for de to bygningene. Riksantikvaren mente at riving av de to bygningene ville redusere eller ødelegge kulturmiljøets verneverdi, og vedtok den 10.12.08 å midlertidig frede bygningene sammen med den øvrige av Levangers sentrumsbebyggelse. Avgrensningen faller sammen med det området som er skissert i kartleggingsprosjektet nevnt foran.

Parallelt med vedtaket om midlertidig fredning, påklaget fylkeskommunen rivevedtaket. Dette ble opphevet av fylkesmannen i Nord-Trøndelag den 27.02.09. Reguleringsplanens bestemmelse om kommunens adgang til å tillate riving av bygninger regulert til bevaring, ble vurdert som ugyldig da den gikk lenger enn lovens dispensasjonshjemmel.

Klagernes anførsler:

Coop Inn-Trøndelag BA i brev 09.01.09

Vedtaket om midlertidig fredning skaper problemer for gjennomføring av endringer i henhold til prosjekt for vitalisering av kvartalet der Coop inngår. Det anmodes derfor om at foretakets eiendom i dette kvartalet holdes utenfor den midlertidige fredningen.

Levanger kommune i brev 21.01.09

Kommunen mener at vedtaket om midlertidig fredning bør begrenses til det som kommunen selv har regulert til spesialområde bevaring. Da vil bevaringsverdiene beskyttes, mens søknader i områdene utenfor får en rask og enkel saksbehandling. På den måten kan kommunen fortsatt arbeide for utvikling av Levanger sentrum som en "levende by".

Elvehavnbygg AS i brev 06.02.09

Saksforberedelsen til vedtaket har ikke fulgt bestemmelsene om forhåndsvarsel i forvaltningsloven. For klagers eiendom forelå det ingen trussel, som kan forsvare at forhåndsvarsel ble unnlatt. Vedtaket mangler også begrunnelse for hvorfor klagers eiendom måtte tas med i den midlertidige fredningen. Den begrunnelse som er gitt, knytter seg til bebyggelse av helt annen beskaffenhet enn klagers eiendom, og er derfor ikke relevant. Saksbehandlingen inneholder vesentlige feil, og vedtaket må oppheves.

Skjønnsutøvelsen i forkant av vedtaket skulle vært knyttet til behovet for å hindre riving av to bevaringsverdige bygninger. Vedtaket viser ikke at det er gjort konkrete vurderinger av bevaringsverdien til de andre bygningene innenfor området. Hvis vurderingene er gjort, er skjønnets ikke etterprøvbart. Vedtaket savner også spor av den avveining forvaltningsorganet skal gjøre mellom de hensyn som taler for inngripen, og de negative konsekvenser inngrepet får for eiendommene. Klager viser til at Levanger sentrum i dag preges av butikkdød, tomme lokaler og forringelse av bymiljøet. Et generelt fredningsvedtak – selv om det er midlertidig – hindrer tiltak for å skape et mer levedyktig sentrum. Skjønnsutøvelsen er så mangelfull at vedtaket må oppheves.

Riksantikvarens merknader til klagen fra Coop, jf brev av 22.04.09:

Riksantikvaren mener det er mulig å utvikle kvartalet i tråd med vitaliseringsprosjektet samtidig som den gamle trebygningen på gbnr 315/121 tas vare på. Riksantikvaren viser til at en kulturmiljøfredning kan omfatte elementer som i seg selv ikke er fredningsverdige. For slike elementer kan fredningsbestemmelsene utformes slik at endringer kan tillates, så langt dette ikke forringer kulturmiljøet for øvrig. Endelig gir kulturminneloven også hjemmel for dispensasjon for ikke-vesentlige inngrep i fredningsområdet. På denne bakgrunn, mener Riksantikvaren at klager ikke har anført grunner som tilsier at vedtaket bør oppheves eller endres.

Riksantikvarens merknader til klagen fra Elvehavnbygg AS, jf brev av 22.04.09:

Forhåndsvarsel er unnlatt fordi det hastet å fatte vedtaket, da det allerede var gitt tillatelse til riving av de to gårdene. I sak om midlertidig fredning har Riksantikvaren tidligere erfart at riving er forsert for å komme fredningsvedtak i forkjøpet.

Riksantikvaren mener at vedtaket om midlertidig fredning er begrunnet; det er gjort rede for den gamle trehusbebyggelsens nasjonale verdi og for at endringer eller riving av sentrumsbebyggelse – som også gjelder nyere bygninger – vil forringe kulturmiljøet. Ved kulturmiljøfredning må kulturminnemyndigheten holde et overordnet grep om hva som skjer innenfor området. Det er denne helheten som begrunner vedtaket, og ikke den enkelte bygning i seg selv. Riksantikvaren har ikke gjort saksbehandlingsfeil.

Det er riktig at Riksantikvaren forut for vedtaket ikke har gjort en konkret skjønnsmessig vurdering knyttet til hver enkelt eiendoms kulturhistoriske verdi. Fredningen gjelder Levangers byplanmessige struktur, bebyggelsens karakter og bygningenes eksteriører. De enkelte elementer er underordnet denne helhetsvurdering. Det vil imidlertid være naturlig å ta inn i den ordinære fredningen bestemmelser som er mindre rigide med hensyn til endringer på nyere bygninger, enn det som vil gjelde for den gamle bebyggelsen. Endelig gir kulturminneloven også hjemmel for dispensasjon for ikke-vesentlige inngrep i fredningsområdet. På denne bakgrunn mener Riksantikvaren at klager ikke har anført grunner som tilsier at vedtaket bør oppheves eller endres.

Riksantikvarens merknader til klagen fra Levanger kommune, jf brev av 25.06.09:

Riksantikvaren vurderte det opprinnelig ikke slik at Levanger kommunes brev av 21.01.09 var en klage på vedtaket. Dette er imidlertid presisert fra kommunens side i brev den 18.05.09.

Avgrensningen av det midlertidig fredete området følger en kulturminnefaglig begrunnelse, som bygger på byplan sammen med den helhetlige bebyggelse fra perioden 1896-1904. En del av begrunnelsen for å la den midlertidige fredningen omfatte hele området er at man skal ha muligheten til å vurdere om kulturminnene har slike kvaliteter at ordinær fredningssak skal igangsettes. En kulturmiljøfredning vil nødvendigvis omfatte elementer av annen karakter enn det som begrunner fredningen. For disse vil det siden kunne gis mindre restriktive fredningsbestemmelser. Frem til avklaring av oppstart av ordinær fredningssak, fastholder Riksantikvaren områdeavgrensningen i vedtaket om midlertidig fredning.

Elvehavnbygg AS' merknader av 14.05.09 til Riksantikvarens oversendelsesbrev:

Klager gjentar at den fare for tap av kulturminner som begrunnet Riksantikvarens vedtak er irrelevant for foretakets eiendom, som verken er en del av trehusbebyggelsen eller er omsøkt revet. Riksantikvarens argumentasjon om at eiendommen ligger innenfor et miljø, som må vurderes som en helhet, er heller ikke relevant for så vidt gjelder et vedtak om *midlertidig* fredning. Klager reiser også spørsmål ved vedtakets henvisning til en faglig begrunnelse, som grunneierne ikke er i stand til å etterprøve. Vedtaket inneholder ingen avveining av de ulike hensyn som gjør seg gjeldende; konsekvensene for grunneierne og bysentrum synes ikke vurdert.

Riksantikvarens skjønnsutøvelse skjer uten at noen "moteekspertise" kan kontrollere at de riktige vurderinger er gjort. Opplysningen om at fredningsbestemmelsene kan bli mindre rigide for ikke verneverdig bebyggelse, er irrelevant, idet saken nå gjelder midlertidig fredning, hvor alle tiltak på alle bygninger skal behandles på samme måte. Opplysningen om at det vil kunne søkes om dispensasjon fra fredningen er heller ikke relevant, idet dette ikke berører vedtakets gyldighet. Klager fastholder at vedtaket må oppheves for selskapets eiendom gbnr 315/108 og 241 i Levanger sentrum.

Departementets merknader

Etter kulturminneloven § 20 kan Kongen frede kulturmiljø av kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi. Levanger sentrums kulturhistoriske verdi er dokumentert gjennom bevaringsplan i 1984, utarbeidet av Nord-Trøndelag fylkeskommune, og siden i reguleringsplan for Levanger sentrum, hvor store deler siden 1994 er regulert til bevaring. Levanger sentrum ble allerede i 1995 pekt ut av Nord-Trøndelag fylkeskommune som et prioritert kulturmiljø for bevaring i fylket. I henhold til Riksantikvarens riksdekkende kartlegging gjennom prosjektet Nasjonale kulturminneinteresser i by, inneholder sentrumsbebyggelsen i Levanger kulturminneinteresser av nasjonal verdi.

Riksantikvaren igangsetter nå fredningsprosessen for kulturmiljøfredningen av Levanger sentrum, og oppstarten markeres med et folkemøte i byen den 19. mars i år.

Riksantikvarens saksforberedelser forut for, eller beslutning om å sette i gang en fredningssak, båndlegger ikke de byggverkene eller områdene som skal vurderes for fredning. Ved igangsatt fredningssak oppfordrer Riksantikvaren likevel til – og forutsetter, at partene behandler byggverkene som om de allerede var fredet.

Hvis det på tross av vurdering av fredning planlegges tiltak som kan ødelegge kulturminneverdiene, kan Riksantikvaren etter kulturminneloven § 22 nr 4 fatte vedtak om midlertidig fredning, inntil den ordinære fredningssaken er avgjort. Dette er den eneste måten man etter kulturminneloven kan hindre tiltak som kan true / ødelegge

verneverdiene i området. Tiltak som kan komme i konflikt med det midlertidige fredningsvedtaket kan ikke iverksettes uten at det er gitt dispensasjon. Midlertidig fredning skal følges opp med ordinær fredningssak etter § 20.

I forkant av den midlertidige fredning i denne saken, var det gitt tillatelse til riving av to bevaringsverdige bygninger innenfor kulturmiljøet i Levanger sentrum. Departementet er ikke i tvil om at en riving av disse to bygningene ville bidratt til tap av kulturminneverdier. Etter departementets vurdering forelå det på tidspunktet for vedtaket hjemmel til å midlertidig frede bygningene.

Miljøverndepartementet er imidlertid kommet til et annet resultat enn Riksantikvaren.

Etter kulturminneloven § 22 nr 4 kan kulturminnemyndigheten fatte vedtak om midlertidig fredning av kulturminner og kulturmiljøer. Vedtak om midlertidig fredning kan bare ha gyldighet når det foreligger reell fare for tap av kulturminneverdier. Dersom faren for tap bortfaller etter vedtakstidspunktet, som i dette tilfellet, må vedtaket oppheves. I og med at fylkesmannen i Nord-Trøndelag kom til at rivevedtakene var ugyldige, falt også grunnlaget for den midlertidige fredningen bort. På nåværende tidspunkt er det derfor etter departementets vurdering ikke hjemmel til å opprettholde den midlertidige fredningen.

Konklusjon

Ut fra sakens opplysninger og departementets vurdering av vedtaket, er Miljøverndepartementet kommet til at Riksantikvarens vedtak av 10.12.08 om midlertidig fredning av sentrumsbebyggelsen i Levanger, må oppheves.

Klagene tas derfor til følge.

Miljøverndepartementet minner partene om at dette vedtaket kun bygger på den trusselen som var rettet mot Jernbanegata 27 A (Larsengården) og Håkon den godes gate 32 B (Bjøråsgården) i Levanger. Skulle det oppstå nye saker med akutte trusler mot kulturmiljøverdiene i Levanger sentrum, kan Riksantikvaren fatte midlertidig fredningsvedtak igjen. Midlertidige fredningsvedtak kan også rettes mot bygninger som i dag ikke er regulert til bevaring, hvis Riksantikvaren kommer til at tiltak på dem medfører fare for tap av kulturminneverdier i kulturmiljøet. Alle typer tiltak innenfor det tenkte kulturmiljøet kan altså begrunne vedtak om midlertidig fredning, hvis tiltaket vurderes som en trussel mot kulturmiljøet som sådant.

Miljøverndepartementet vil i tilknytning til sitt vedtak understreke at den videre utvikling av Levanger sentrum forutsettes å skje under hensyn til de verneverdier som blir beskrevet i Riksantikvarens igangsatte fredningssak. Det er derfor viktig at det

snarest etableres hensiktsmessige samarbeidsrutiner mellom kommunen og kulturminneforvaltningen om den videre oppfølging av saken.

Med hilsen

Benedicte Boye (e.f.)
avdelingsdirektør

Susanne Colding

Kopi: Riksantikvaren
Nord-Trøndelag fylkeskommune
Fylkesmannen i Nord-Trøndelag

Adresseliste

Elvehavnbygg AS, Postboks 2503, 7413 Trondheim

Coop Inn-Trøndelag BA, Postboks 144, 7651 Verdal

Levanger kommune, Postboks 130, 7601 Levanger