



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

AT arkitektur
v/ Frida Sandbæk
Postboks 1232
9262 TROMSØ

Deres ref

Vår ref
21/3092-11

Dato
10. mars 2022

Avgjørelse av klage på Riksantikvarens vedtak om midlertidig fredning - Storgata 62 og Grønnegata 59, Tromsø kommune

Klima- og miljødepartementet viser til Riksantikvarens oversendelse 16. desember 2021 av klage mottatt 3. november 2021 fra AT Plan & arkitektur AS på vegne av grunneier Willumsen Eiendom AS (klager). Klagen gjelder Riksantikvarens vedtak om midlertidig fredning datert 13. oktober 2021 av hovedbygning og bakgårdsbygning i Storgata 62 og Grønnegata 59, eiendom med gbnr. 200/1516, i Tromsø.

Klagen er mottatt innen klagefristen, jf. forvaltningsloven § 29.

Klima- og miljødepartementet har vurdert alle sider av klagesaken og har etter en samlet vurdering kommet til at det ikke foreligger feil ved rettsanvendelsen eller ved saksbehandlingen som kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Riksantikvarens vedtak av 13. oktober 2021 stadfestes.

Klagen tas ikke til følge.

Bakgrunn

Rammetillatelse og klage

Tromsø kommune ga i vedtak av 2. september 2021 rammetillatelse til rivning av eksisterende bakgårdsbygg (Grønnegata 59) samt oppføring av tilbygg til og fasadeendring av hovedbygning på eiendommen (Storgata 62). Samtidig ble det med hjemmel i plan- og bygningsloven § 19-2 gitt dispensasjon fra plankravet i Kommunedelplan for Tromsø sentrum og fra reguleringsformålet «bevaringsverdige bygninger» i Reguleringsplan 84.

Postadresse
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo
postmottak@kld.dep.no

Kontoradresse
Kongens gate 20
www.kld.dep.no

Telefon*
22 24 90 90
Org.nr.
972 417 882

Avdeling
Kulturmiljøavdelingen

Saksbehandler
Martine Magdalena
Thodesen Sande
22 24 59 21

Troms og Finnmark fylkeskommune klaget på vedtaket i brev datert 23. september 2021. Tromsø kommunen har gitt rammetillatelsen utsatt iverksetting frem til klage på rammetillatelse er avgjort av Statsforvalteren i Troms og Finnmark.

Midlertidig fredning og klage

Eiendommen ble midlertidig fredet av Riksantikvaren i vedtak datert 13. oktober 2021. Vedtaket ble påklaget 3. november 2021 av AT Plan & arkitektur AS på vegne av grunneier Willumsen Eiendom AS. Det er denne klagesaken som departementet behandler her.

Det ble avholdt befaring i Storgata 62 med bakgård den 4. november 2021. Med på befaringen var grunneier, arkitekt og representanter fra Tromsø kommune, Troms og Finnmark fylkeskommune og Riksantikvaren. Klager informerte da om at de er villige til å istandsette, og delvis tilbakeføre, fasaden mot Storgata 62 til den utformingen den hadde på 1930-tallet. Det var ønske om å få frem det opprinnelige panelet og å restaurere jugendvinduene i andre etasje.

Riksantikvaren har gjennomført en forberedende klagebehandling og har ikke funnet grunn til å omgjøre vedtaket. Saken ble den 16. desember 2021 oversendt Klima- og miljødepartementet for endelig behandling.

Klagers anførsler i brev 3. november 2021

Vilkårene for midlertidig fredning er ikke oppfylt

Klager mener at det verken er behov for, eller adgang til, å fatte vedtak om midlertidig fredning etter kulturminneloven § 22 nr. 4, fordi det ikke foreligger en slik trusselsituasjon som Riksantikvaren har angitt som bakgrunn for det midlertidige fredningsvedtaket.

Dette begrunnes med at Troms og Finnmark fylkeskommunes klage på kommunens vedtak om rammetillatelse er gitt oppsettende virkning. Dette innebærer at tiltaket uansett ikke vil kunne iverksettes før klagen er behandlet av Statsforvalteren i Troms og Finnmark.

Midlertidig fredning er ikke nødvendig

Klager anfører at tiltaket tar hensyn til verneverdier, og at tiltakshaver i det planlagte prosjektet har intensjoner om å samarbeide med kulturmiljømyndighetene for å komme frem til et omforent tiltak i tråd med intensjoner om vern. Ifølge klager innebærer dette at det ikke er nødvendig med et så inngripende tiltak for å sikre verneverdiene.

Saken er ikke godt nok opplyst

Klager mener at saken ikke er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17. Ifølge klager har ikke kulturmiljømyndighetene gjennomført en konkret vurdering av hvilke hensyn klager har tatt til verneverdiene.

Tiltaket er i tråd med formålet med kulturminneloven

Tiltaket har til hensikt å oppfylle intensjonene i kulturminnelovens formålsparagraf, jf. § 1.

Riksantikvarens adgang til å fatte vedtak om midlertidig fredning

Klager er enig i at Riksantikvaren har en vid adgang til å vedta midlertidig fredning etter kulturminneloven § 22 nr. 4. Det anføres likevel at «forvaltningsvedtaket er lovbundet skjønn» og at saksbehandlingen med enkelte unntak skal følge bestemmelsene i forvaltningsloven.

Fasadeløsningen mot Storgata kan justeres

Det var ukjent for klager at den jødiske delen av kulturhistorien i bygningen skulle tillegges så stor vekt. Ifølge klager er det et stort behov for å vedlikeholde Storgata 62. Tiltakshaver har et ønske om å ta vare på bygget gjennom den godkjente søknaden, og er åpen for å ivareta de jødiske kulturminneverdiene ved å justere den prosjekterte tilbakeføringen av fasaden.

Riksantikvarens merknader i oversendelsen 16. desember 2021

Riksantikvaren viser i klageoversendelsen til at vilkårene for å fatte vedtak om midlertidig fredning etter kulturminneloven § 22 nr. 4 er oppfylt. Etter forvaltningspraksis skal vedtak om midlertidig fredning bare anvendes i situasjoner hvor det verneverdige objektet står i fare for ødeleggelse eller skade dersom man hadde fulgt ordinære saksbehandlingsregler for fredningssak. I forvaltningspraksis er det lagt til grunn at to vilkår må foreligge:

- Det må foreligge en trusselsituasjon mot kulturminnet/eiendommen.
- Eiendommens objekter og deres verneverdi må være på mulig nasjonalt nivå.

Etter Riksantikvarens vurdering foreligger det gjennom Tromsø kommunes dispensasjonsvedtak av 2. september 2021 en reell trusselsituasjon for at viktige kulturminneverdier kan gå tapt. At kommunens dispensasjonsvedtak er påklaget til Statsforvalteren i Troms og Finnmark gir ikke sikkerhet for at kulturminneverdiene i eiendommen blir opprettholdt og sjekket ut i forhold til deres eventuelle nasjonale verdi og tilstand. Riksantikvaren viser til at prosjektet om å frede et representativt utvalg av jødiske kulturminner er i oppstartsfasen i Tromsø og derfor ikke tilstrekkelig forankret i regionalforvaltningens kulturminneforvaltning per i dag.

Riksantikvaren peker videre på at en klage på dispensasjon fra en kommunal plan vil vektlegge lokale hensyn i større grad enn de mulig nasjonale verneverdiene, og derfor ikke gir godt nok vern til å sikre utredning av fredningssaken i dette tilfelle. Dermed mener Riksantikvaren at det foreligger en trusselsituasjon mot et kulturminne (eiendommen) som er av mulig nasjonal verdi.

Riksantikvaren viser til at den fredete bygningsmassen skal være representativ for landet. Storgata 62 er knyttet til den jødiske befolkningen i Norge som er en av de nasjonale minoritetene, og eiendommen er en av de Riksantikvaren har mottatt innspill på i forbindelse med sin satsing på jødiske kulturminner. De har i vedtaket om midlertidig fredning særlig vist til de nasjonale forpliktelsene Norge har til å ta vare på nasjonale minoriteters kulturarv gjennom Europarådets rammekonvensjon for beskyttelse av minoriteter. Riksantikvaren viser til at midlertidig fredning er nødvendig for å få utredet verneverdiene tilstrekkelig med tanke på en permanent fredning.

Riksantikvaren viser til at de har kommunisert at det er den jødiske forretningsdriften fra 1938 til 1941 på eiendommen samt hovedbygningens funksjon som propagandasenter for Nazi-Tyskland, som gjør eiendommen symboltung og som særlig gjør at disse to bygningene kan ha nasjonal verneverdi.

Riksantikvaren legger til grunn at eiendommen har vært benyttet i sin helhet i forretningsvirksomheten. Bakgårdsbygningene ble tradisjonelt benyttet til drift og hushold i alle byer. I bakgården står det et laftet trehus som er av eldre ukjent dato, men som var på eiendommen da den jødiske familien Klein overtok i 1938. Fasaden mot Storgata er i hovedsak fortsatt autentisk slik den fremtrer på et fotografi fra 1938 da familien Klein drev butikk for herrekonfeksjon, frem til Moritz Klein ble arrestert av den tyske okkupasjonsmakten i juni 1941. Hittil i kulturmiljøforvaltningens kartlegging av jødiske kulturminner over hele landet er det flere forretningsgårder, men ingen hvor de tilhørende driftsbygningene i bakgården er så godt bevart.

Riksantikvaren viser til at klager i etterkant i klagerunden har opplyst at firmaet på nytt er villig til å endre rammesøknad om fasadeendring mot Storgata og beholde butikkfasaden/gatefasaden mot Storgata. I tillegg skal klager være villig til å delvis tilbakeføre fasaden slik den var på slutten av 1930-tallet da Klein-familien holdt til her. Dette mener Riksantikvaren er tilfredsstillende, og det er dermed oppnådd enighet mellom gårdeier og kulturmiljømyndigheter om hvordan hovedbygningens gatefasade mot Storgata skal være. Riksantikvaren mener likevel at også denne delen av bygningen uansett må være midlertidig fredet inntil disse istandsettingsarbeidene av gatefasaden er omsøkt og utført.

Når det gjelder hvorvidt saken er tilstrekkelig opplyst, jf. forvaltningsloven § 17, viser Riksantikvaren til at de har hatt løpende dialog med fylkeskommunen i saken. De har fått tilsendt tiltakshavers søknad med byggesakstegninger og Tromsø kommunes dispensasjonsvedtak datert 2. september 2021. De har også innhentet eldre dokumenter og historisk billeddokumentasjon av eiendommen. I tillegg har de hatt løpende dialog med fylkeskommunen om deres vurdering av klagesak til Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Etter Riksantikvarens oppfatning har saken på dette grunnlaget vært godt nok opplyst hos dem til å kunne ta stilling til at det forelå en trusselsituasjon og at den jødiske forretningsgården er av mulig nasjonal verdi. Riksantikvaren viser i den sammenheng også til at midlertidig fredning er et verktøy forvaltningen har nettopp for å få oversikt over eiendommens kulturhistoriske verdi.

Riksantikvaren mener avslutningsvis det er et behov for å opprettholde midlertidig fredning fordi det foreligger en trussel for at bakgårdsmiljøet blir fjernet før kulturmiljøforvaltningen får grunnlag for å undersøke hele anleggets kulturminneverdi og sammenheng med historien til den jødiske familien. Riksantikvaren skriver at de så snart som mulig vil bestille en tilstandsanalyse av bakgårdsbygningens tekniske tilstand, som del av et grunnlag for å vurdere om bygningen bør foreslås for permanent fredning.

Klagers tilleggsopplysninger i brev 25. januar 2022

Klager har kommet med merknader til Riksantikvarens oversendelse av klagesaken til Klima- og miljødepartementet.

Innledningsvis oppsummeres sakens gang så langt. Det er vedlagt en tidslinje av prosessen med utvikling av eiendommen. Klager skriver om konsekvensene en fredning vil få.

Klager kommenterer videre faktagrunnlaget i Riksantikvarens oversendelse:

- Det påpekes at det ikke er riktig at «eiendommen» er regulert til vern i kommunedelplanen, slik Riksantikvaren skriver i sin vurdering av klagen. Storgata 62 er avsatt til «bevaringsverdige bygninger» i gjeldende reguleringsplan (plan 84) og kommunedelplan for Tromsø sentrum (plan 225). Grønnegata 59 er ikke avsatt til vern, verken i plan 84 eller plan 225. Klager mener at det i Riksantikvarens oversendelse kan oppfattes som om det er lagt til grunn feil fakta når det gjelder Grønnegata 59.
- Riksantikvaren skriver på s. 4 i oversendelsen at det skal skje en heving av takflaten. Klager påpeker at dette er feil. Opprinnelig skulle taket heves med 40 cm, men dette ble gått bort fra. Mot bakgården er det imidlertid forutsatt heving av takflaten fra gesims, men mønehøyden beholdes.
- Riksantikvaren opplyser på s. 5 i oversendelsen om at «fasaden mot Storgata ble istandsatt i 2011». Klager kommenterer at arbeidet som ble utført da var mindre bra.
- Riksantikvaren skriver på s. 5 i oversendelsen at «bakgårdsbygget antas å ha vært benyttet i forretningsdriften». De skriver videre på s. 7 at de «legger til grunn at eiendommen har vært benyttet i sin helhet i forretningsvirksomheten». Klager påpeker at antakelsen mangler dokumentasjon og at en fredning ikke kan bygge på en antakelse.
- Klager kan ikke se at saken er tilstrekkelig belyst, da Riksantikvaren ikke har redegjort for hvorfor jødisk historie bare kan ivaretas ved bygningsvern. Riksantikvaren har ikke vist til grunnlaget for satsingen på jødiske kulturminner i Troms og Finnmark i form av vedtak, handlingsplaner, kommunikasjon om satsingen, prosess i forbindelse med satsingen, og hvordan man ser for seg at denne satsingen skal uttrykke seg i praktisk kulturvern. Inngripende tiltak, som fredning av bygg og hindring av utvikling i tråd med kommunalt planverk, bør etter klagers vurdering skje etter god forvaltningsskikk med god forankring nasjonalt og regionalt, noe som mangler her.

At Riksantikvaren har en satsing på jødiske kulturminner har inntil nå vært ukjent for både Tromsø kommune, tiltakshaver og AT Plan & arkitektur. Klager synes det virker tilfeldig hvordan vernemyndighetene tilnærmer seg at jødisk befolkning som minoritet er et tema for vurdering med henhold til kulturminner nasjonalt, regionalt eller lokalt. Tiltakshaver er positiv til å bidra til at aktivitet og historie knyttet til den tiden Klein-familien var eiere, og da Storgata 62 var propagandasenter for Nazi-Tyskland, synliggjøres på eiendommen. Klager har flere forslag til dette.

Konsekvensene av en fredning er svært inngripende og vil ha store følger samfunnsmessig, økonomisk og funksjonelt. Det hevdes at vedtaket er i strid med forvaltningsloven § 34 om hensynet til kommunalt selvstyre. Dette svekker tilliten til det offentlige i sin alminnelighet og i særdeleshet til kulturminneforvaltningen. Videre listes det opp flere følger klager mener fredningen vil ha.

Det konkluderes med at det ikke er behov for fredning for å bevare det jødiske kulturminnet. Tiltakshaver aksepterer å gjøre endringer på gatefasaden for Storgata 62 samt sikre at den jødiske historien knyttet til eiendommen blir formidlet for ettertiden innenfor rammene av godkjenningen som kommunen har gjort for tiltaket ellers. Klager håper den midlertidige fredningen oppheves, gjennom ugyldiggjøring av Riksantikvarens vedtak.

Klima- og miljødepartementets vurdering av saken

I vurderingen av klagen kan departementet prøve alle sidene av saken og ta hensyn til nye omstendigheter, jf. forvaltningsloven § 34 andre ledd. Departementet skal i klagesaksbehandlingen vurdere synspunktene klageren fremmer.

Klima- og miljødepartementet oppfatter at den sentrale anførselen i klagen er om Riksantikvaren hadde hjemmel til å fatte vedtak om midlertidig fredning.

Departementet viser innledningsvis til at kulturminneloven er et eget lovverk der myndighetsutøvelsen ligger til fylkeskommunen og Riksantikvaren, mens kommunen er det sentrale myndighetsorgan etter plan- og bygningsloven. Synet på hva som anses fredningsverdig kan endre seg over tid og verneinteresser er ikke alltid tilstrekkelig avklart gjennom arealplaner. Det er derfor i denne saken klart at det kan fattes vedtak om midlertidig fredning i strid med gjeldende arealplaner.

Hjemmel for å fatte vedtak om midlertidig fredning er kulturminneloven § 22 nr. 4. Kulturmiljømyndighetene kan fatte slikt vedtak «inntil saken er avgjort». Loven gir ikke nærmere vilkår for når en kan fatte vedtak om midlertidig fredning. Ordlyden «inntil saken er avgjort» forutsetter imidlertid at det er planlagt oppstart av en fredningssak.

Riksantikvaren skriver i sitt vedtak at kulturmiljømyndighetene i løpet av våren 2022 vil avklare hvorvidt anlegget har høy regional eller nasjonal verdi, og om det skal startes en ordinær fredningssak. Departementet vurderer at forutsetningen om planlagt oppstart av ordinær fredningssak er oppfylt.

Videre er det lagt til grunn i forvaltningspraksis at vedtak om midlertidig fredning kun kan fattes dersom det foreligger en konkret trussel mot et kulturminne og at kulturminnet må være av mulig nasjonal verdi.

En konkret trussel

Klager viser til at midlertidig fredning normalt bare kan benyttes der objektet eller området vil stå i fare for ødeleggelse eller skade hvis en hadde fulgt de ordinære saksbehandlingsreglene for fredningssak. Klager hevder i den forbindelse at tiltakshavers ønske om å ivareta verneverdiene er et relevant moment som må vektlegges i vurderingen av om det foreligger en slik trusselsituasjon.

Tromsø kommune har fattet et vedtak om rammetillatelse som innebærer rivning av bakgårdsbygning og oppføring av tilbygg til hovedbygning samt fasadeendring. Vedtaket er påklaget av Troms og Finnmark fylkeskommune. Dersom vedtaket opprettholdes av

Statsforvalteren i Troms og Finnmark i klageomgangen, vil det kunne søkes om og gis igangsettingstillatelse. Tiltaket vil da kunne gjennomføres i henhold til tillatelsen. Departementet viser derfor til at dersom eier har fått tillatelse fra kommunen til et tiltak, for eksempel fått innvilget en rivetillatelse, vil dette normalt være en sterk grunn til midlertidig fredning, uavhengig av om vedtaket er påklaget. Basert på dette, vurderer departementet at Tromsø kommunes rammetillatelse utgjør en konkret trussel for mulige nasjonale kulturmiljøverdier.

Mulig nasjonal verdi

I Riksantikvarens arbeid med å frede et representativt utvalgt av kulturminner fordelt på geografisk, sosial, etnisk, nærings- og tidsmessig bredde, er et av de prioriterte temaene nasjonale minoriteters kulturminner. Jødene er en av fem nasjonale minoriteter. Riksantikvaren har vurdert at bygningenes tilstand, med intakt fasade og bakgårdsbygning slik den var på 1930- og 40-tallet har høy grad av verneverdi og er sentral i fortellingen om jødernes historie i Tromsø. Eiendommen er spilt inn til Riksantikvaren som en del av deres satsing på jødiske kulturminner. Etter departementets vurdering er vilkåret om mulig nasjonal verdi oppfylt i denne saken.

Departementet har etter en totalvurdering kommet til at Riksantikvaren hadde hjemmel til å fatte vedtak om midlertidig fredning, ettersom Tromsø kommunes rammetillatelse utgjør en reell fare for tap av kulturminner av mulig nasjonal verdi. Formålet med den midlertidige fredningen er at Riksantikvaren skal kunne skaffe seg mer tid til å få oversikt over eiendommens kulturhistoriske verdi, vurdere fredningsspørsmålet og forberede en eventuell fredningssak. Kulturmiljømyndigheten må foreta en fullstendig gjennomgang og vurdering av de kulturhistoriske verdiene knyttet til bygningene. Dersom Riksantikvaren kommer til at eiendommen ikke bør fredes, må den midlertidige fredningen oppheves så raskt som mulig.

I klagen anføres det videre at vedtaket ikke er tilstrekkelig opplyst etter forvaltningsloven § 17 og at det foreligger en saksbehandlingsfeil som har virket inn på vedtaket. Forvaltningsloven § 17 fastslår en alminnelig utredningsplikt og forvaltningsorganet skal «påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes». Saksbehandlingens grundighet må allikevel etter omstendighetene stå i et rimelig forhold til sakens betydning, kompleksitet og behovet for rask saksbehandling. I en hastesak som en midlertidig fredning er, vil det ofte ikke være rom for å vurdere alle aspektene i saken. Det ligger dessuten i det midlertidige fredningsvedtakets natur at myndigheten skal få anledning til å opplyse saken ytterligere, for deretter å avgjøre om fredningen skal gjøres permanent eller ikke, og eventuelt dens omfang og innhold. Etter departementets syn har Riksantikvaren gjort de nødvendige vurderingene som kreves for at det kan fattes vedtak om midlertidig fredning.

I en eventuell fredningsprosess må imidlertid Riksantikvaren foreta en helhetsvurdering av saken, hvor både praktiske og økonomiske konsekvenser av en permanent fredning må vurderes, både for eieren og samfunnet. Mulighetene som finnes for å kombinere vern og bruk må vurderes nøye.

I Riksantikvarens begrunnelse for midlertidig fredning synes det noe uklart om bakgårdsbygningens verneverdi knyttes til eiendommen som et jødisk kulturminne, eller om

bakgårdsbygningen kan være fredningsverdig i seg selv. Departementet enig med klager i at fremstår som uklart. Uten å ta stilling til dette forventer departementet at Riksantikvaren her - som i andre saker - vurderer det nødvendige omfanget av en eventuell fredning.

Klager anfører også at Riksantikvaren har lagt til grunn feil faktum når det gjelder vernebestemmelser for eiendommen. Departementet påpeker at det ikke er et vilkår for midlertidig fredning at kulturminner er avsatt til vern gjennom plan- og bygningsloven eller lignende. Saksopplysninger knyttet til vernebestemmelsene har derfor ikke vært avgjørende for innholdet i vedtaket.

Departementet viser til at flere av anførselene i klagen og tilleggsopplysningene fra klager relaterer seg til spørsmål som blir tema i forbindelse med en eventuell fredningsprosess. Vi går derfor ikke nærmere inn på disse.

Departementet har forståelse for at klager opplever vedtaket om midlertidig fredning som uventet. Midlertidig fredning etter kulturminneloven følger som tidligere nevnt et annet forvaltningsspor enn byggetillatelse etter plan- og bygningsloven. Riksantikvaren har derfor hjemmel til å fatte vedtak om midlertidig fredning uavhengig av hvilke vedtak kommunen fatter etter plan- og bygningsloven. Departementet kan derfor ikke se at forhold knyttet til Tromsø kommunes behandling av søknad om rammetillatelse har hatt betydning for gyldigheten av vedtaket om midlertidig fredning. En eventuell permanent fredning bør være et partnerskap mellom eieren og forvaltningen, hvor eierens synspunkter skal tillegges vekt. Departementet synes derfor at det er positivt at klager har et ønske om å ivareta kulturmiljøverdier knyttet til eiendommen.

Konklusjon

Klima- og miljødepartementet har vurdert alle sidene av klagesaken og har etter en samlet vurdering kommet til at det ikke foreligger feil ved rettsanvendelsen eller ved saksbehandlingen som kan ha virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Riksantikvarens vedtak av 13. oktober 2021 stadfestes.

Klagen tas ikke til følge.

Med hilsen

Mathys Truyen (e.f.)
avdelingsdirektør

Martine Magdalena Thodesen Sande
rådgiver

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer

Kopi

Riksantikvaren
Willumsen Eiendom AS
Tromsø kommune
Troms og Finnmark fylkeskommune

KOPPI