



SAKSBEHANDLER
Elisabeth Nordling
Bård Langvandslie

VÅR REF.
22/04323-4

DERES REF.
2022/49950

VÅR DATO
11.05.2023

DERES DATO

postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

Per Ottar Opsal
Korneliusholmen 7 A
4280 SKUDENESHAVN

Skudeneshavn kulturmiljø - Torget 1 - 57/116 - Avgjørelse av klage på avslag om riving av laftekasse

Vi viser til klagen deres, datert 10. oktober 2022. Klagen gjelder Rogaland fylkeskommunes avslag på søknad om dispensasjon fra forskrift om fredning av Skudeneshavn kulturmiljø. Dere ønsker å rive tømmerkassen i våningshuset på Torget 1, 57/116 i Karmøy kommune, og erstatte den med reisverkkonstruksjon. Fylkeskommunen oversendte klagen til oss i brev datert 7. november 2022. Klagen er rettidig og blir behandlet.

Vi har mottatt merknadene deres til fylkeskommunens saksfremlegg. Merknadene ble sendt til Rogaland fylkeskommune og videresendt til oss i e-post 16. november 2022. Vi anser saken for å være tilstrekkelig opplyst.

Riksantikvaren har vurdert alle sider av saken og kommet til at Rogaland fylkeskommunes vedtak opprettholdes. Klagen tas ikke til følge.

Juridisk status for eiendommen og forvaltningsmyndighet

Eiendommen deres inngår i Skudeneshavn kulturmiljø som er fredet ved forskrift i kgl. resolusjon 30. november 2018, med hjemmel i kulturminneloven § 20 første ledd.

Forvaltningsmyndigheten er Rogaland fylkeskommune. Dette følger av forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven § 3 (4).

Eiendommen deres ligger innenfor et område som er regulert til bevaring etter plan- og bygningsloven, og omfattes av bestemmelsene i plan 113 for Gamle Skudeneshavn. Reguleringsplanen gjelder side om side med fredningsbestemmelsene. Det kan derfor være

nødvendig med dispensasjon fra begge regelverk. Det er Karmøy kommune som er forvaltningsmyndighet etter reguleringsplanen.

Befaring

Riksantikvaren befarte eiendommen i forbindelse med en tidligere klagesak 22. mars 2022. Direktoratet har ikke ansett det for å være nødvendig å befare eiendommen på ny.

Bakgrunn for saken

Dere søkte om dispensasjon fra fredningsbestemmelsene for å rive laftekassen i våningshuset. Fylkeskommunen avsto søknaden i vedtak datert 20. september 2022. Avslaget ble begrunnet med at tålegrensen for inngrep er nådd, da både Rogaland fylkeskommune og Riksantikvaren har gitt flere dispensasjoner til å gjennomføre omfattende tiltak på bygningen. Blant annet har dere fått lov til å rive takkonstruksjonen og erstatte denne med sperretak, rive reisverkkonstruksjonen i nordre halvdel av huset og erstatte denne med moderne konstruksjon, skifte kledning og å heve bygningen ved å bygge på kjellermuren.

Fylkeskommunen viser til at tømmerkassen, som er den opprinnelige konstruksjonen, har spor fra hele husets historie. Den er derfor svært viktig som kildemateriale og som en brikke i Gamle Skudeneshavns historie. Selv om tiltaket er lite synlig fra utsiden og ikke i seg selv anses for å være et vesentlig inngrep i kulturmiljøet, mener fylkeskommunen at riving av laftekassen vil motvirke formålet med fredningen. Etter fylkeskommunens vurdering, er heller ikke vilkåret om at det må foreligge særlige tilfelle oppfylt.

Dere klaget på avslaget. Fylkeskommunen kom til at det ikke forelå nye opplysninger som tilsa en endring av vedtaket. Saken ble oversendt til Riksantikvaren for endelig avgjørelse.

Innholdet i klagen

I klagen argumenterer dere med at laftekassen er underdimensjonert og i så dårlig stand at den selv etter en restaurering ikke vil kunne ha bærende egenskaper. Dere viser til at de materialene som er i brukbar stand, er nyere plank som er montert vertikalt i gamle vinduer og dører. Resten er etter deres oppfatning stort sett ødelagt, og utskiftning av likt mot likt vil føre til store økonomiske konsekvenser for dere.

Videre hevder dere at fylkeskommunen ikke har anledning til å begrunne avslaget med at det tidligere er gitt flere dispensasjoner, og at vedtaket uansett ikke er gyldig fordi tiltaket ikke er

søknadspliktig. Dere ønsker derfor å trekke søknaden om riving og utføre arbeidet i tråd med deres egen tolkning av regelverket.

Dere anfører at det beskrives tydelig i forskriften at det bare er det visuelle det er viktig å ta vare på, og mener at dette blir understøttet av forskriften § 1 Fredningens formål, § 2 Omfang og § 4 Fredningsbestemmelser, samt av forvaltningsplanen kapittel 6. Dere mener at både formål og omfang viser at bygningenes konstruksjoner ikke er fredet, fordi disse er spesifikt beskrevet i andre sammenhenger, noe som også reflekteres i fredningsbestemmelsene. Videre mener dere at det i forvaltningsplanen kapittel 6.1 vises til et klart skille mellom husets eksteriør og konstruksjon.

Dere tolker forskriften slik at dere står fritt til å rive konstruksjonen dersom kledningen er demontert etter dispensasjon, og at inngrep i konstruksjonen uansett ikke er søknadspliktig hvis arbeidet gjøres fra innsiden. Siden dere allerede har fått dispensasjon til å bytte kledning, mener dere at dere ikke trenger å søke om å rive tømmerkassen.

Fylkeskommunens vurdering

Rogaland fylkeskommune er klar over at laftekassen er i dårlig tilstand og at det derfor er behov for omfattende reparasjon av konstruksjonen. Fylkeskommunen er likevel av den oppfatning at det er mulig å reparere skadene ved å bytte ut likt mot likt. Riving av originale bygningsdeler vil motvirke formålet med fredningen, selv om tiltaket vil være lite synlig fra utsiden og i seg selv ikke anses for å være et vesentlig inngrep i kulturmiljøet.

I spørsmålet om hvorvidt konstruksjonen er en del av fredningen, viser fylkeskommunen til forskriften § 2, hvor det står at fredningen omfatter alle faste konstruksjoner. Fylkeskommunen mener at fremgangsmåten med å bytte ut laftekonstruksjonen med nytt reisverk, vil gi samme resultat som ved riving, noe som ikke er i samsvar med formålet med fredningen. Dette følger heller ikke vilkårene for dispensasjon gitt 17. desember 2021, hvor det er gitt tydelig uttrykk for at laftekonstruksjonen mot sør skal bevares.

Rogaland fylkeskommune mener at det ikke har kommet inn nye opplysninger i forbindelse med klagen som tilsier at det foreligger særlige grunner for å innvilge dispensasjon for å rive laftekonstruksjonen. At tiltaket med å skifte ut råtne deler av laftekassen vil medføre økte kostnader, regnes ikke som særlig grunn til å gi dispensasjon. Fylkeskommunen bemerker at dere tidligere har fått tilskudd til dekning av merkostnader knyttet til ulike tiltak på huset, og at dere ikke har benyttet dere av muligheten til å søke om tilskudd for å restaurere laftekassen.

Merknadene deres til fylkeskommunens saksfremstilling

Dere fastholder at dere mener tiltaket ikke er søknadspliktig, at vedtaket bunner i feil bruk av retningslinjer og fredningsbestemmelsene, og at restaurering av tømmerkassen ikke kan benyttes som vilkår for å innvilge andre tiltak.

Dere viser til forvaltningsplanen for Skudeneshavn, kapittel 6.1, hvor det står at *Tiltak på husets konstruksjon, som får konsekvenser for eksteriøret, er søknadspliktige*. Dere mener at dette tydelig tilbakeviser at husets konstruksjoner er en del av eksteriøret. Riving av tømmerkassen vil etter deres oppfatning ikke har konsekvenser for eksteriøret fordi kledningen er fjernet.

Riksantikvarens vurdering

Formålet med en fredning er først og fremst bevaring, både for å sikre kulturminnet eller kulturmiljøet som førstehåndskilde om samfunnsforhold, utvikling, levekår, liv og gjøremål, byggeskikk og håndverksteknikker og av de visuelle sammenhengene og opplevelsesverdier.

Kulturmiljøer er en unik kilde både til kunnskap og opplevelse. Nedtegnelser, registreringer og fotografier innebærer alltid en grad av tolkning og er alltid en mer eller mindre begrenset kunnskapskilde. Riving av bygninger kan derfor få konsekvenser for verdien til kulturmiljøet som helhet. Flere av de unike nasjonale verdiene som er grunnlag for fredningen kan forsvinne dersom et antall av de opprinnelige bygningene blir revet. Det er derfor viktig å vurdere svært grundig om hele bygningen eller deler av den kan gjenbrukes.

En fredning tar alltid utgangspunkt i hvordan fredningsobjektet var på fredningstidspunktet. Formålet med fredningen, omfanget og bestemmelsene definerer hva og hvilke deler av objektet som har nasjonal kulturminneverdi.

Et kulturmiljø fredes for å bevare et områdes kulturhistoriske verdi, og kan omfatte flere ulike kulturminner når disse har en funksjonell tilknytning til hverandre. For eksempel kan bygninger, uteområder, gateløp og faste konstruksjoner som brygger, gjerder, trapper og murer omfattes av fredningen. Formålet med en kulturmiljøfredning er først og fremst å verne større fysiske sammenhenger og helhetlige miljøer som samlet har nasjonalverdi, selv om enkelte objekter innenfor kulturmiljøet har en lavere kulturminneverdi. Hvilke tiltak som kan tillates må derfor vurderes ut fra hvilken innvirkning de har på kulturmiljøet som helhet.

Innenfor et område som er fredet som kulturmiljø, for eksempel Skudeneshavn, er bygningenes eksteriør omfattet av fredningen. Dette betyr at både kledningen og de bærende

konstruksjonene den er montert fast i (ytterveggene), takkonstruksjon og tekking samt bygningens fundamenter er en del av fredningen. Riving av en bygning innebærer fjerning av eksteriøret, og er ikke tillatt i kulturmiljøet uten at det er gitt dispensasjon.

Innvendige flater som lettvegger, panel, gulv, isolasjon etc. er ikke omfattet av en kulturmiljøfredning. Innvendige bærekonstruksjoner omfattes bare av fredningen i den grad de har betydning for eksteriøret. Dette innebærer at man kan endre eller fjerne innvendige vegger og overflater uten dispensasjon, så lenge fundamenter, tak og yttervegger blir stående. Når det gjelder innvendige bærekonstruksjoner, kan disse endres eller byttes ut uten dispensasjon, under forutsetning av at bygningens bæring opprettholdes og bygningen forblir konstruktivt sikker. Eventuelle forsterkninger av tømmerkassen kan gjøres fra innsiden uten dispensasjon.

Riksantikvaren har gitt ut en veileder med [retningslinjer for dispensasjonsbehandling](#). Retningslinjene beskriver prinsipper og praksis for behandling av søknader om dispensasjon etter kulturminneloven og gir eksempler på tiltak som krever søknad. Det må søkes om dispensasjon for alle tiltak som går utover vanlig vedlikehold, dersom ikke noe annet er tydelig fastsatt i fredningsvedtaket.

Vilkår i et vedtak om dispensasjon

Både fylkeskommunen og Riksantikvaren har tidligere gitt omfattende dispensasjoner for inngrep i den aktuelle bygningen. For å redusere skadevirkningene, ble det blant annet satt som vilkår for dispensasjonene at originale/verneverdige bygningsdeler skulle restaureres og gjenbrukes og at laftekonstruksjonen mot sør skulle bevares. I tilfeller hvor avgjørelsen hører under forvaltningens skjønn, kan det etter sikker ulovfestet rett stilles vilkår for dispensasjonen, dersom disse har saklig sammenheng med avgjørelsen, og ikke er urimelig tyngende, jf. NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov*, side 545.

Formålet med fredningen

Formålet med fredningen av Skudeneshavn kulturmiljø er å bevare Skudeneshavn som en kilde til kunnskap og opplevelse for dagens og fremtidens generasjoner, og som ressurs for samfunnsutvikling. Skudeneshavn skal sikres som en unik og godt bevart kystby, som viser hvordan et sted har utviklet seg fra strandsted basert på sildefiske, til ladested med variert næringsvirksomhet og bymessige funksjoner i perioden 1800–1940.

Formålet er videre å bevare Skudeneshavn som et godt eksempel på byutviklingshistorie, med hovedvekt på de byggverk og strukturer som forteller om utviklingen av de bymessige

funksjonene knyttet til offentlige tjenester, forretningsvirksomhet, frivillig organisasjonsliv og industrialiseringen av samfunnet.

Fredningen av kulturmiljøet skal sikre helheten, sammenhengen, hovedstrukturen og tidsdybden i området. Fredningen skal også sikre de kulturhistoriske og arkitektoniske verdiene i byggverkens eksteriør, og strukturer som gateløp, havnebasseng, kaier, brygger, allmenninger, park, hager og annen grønnstruktur. De historiske, funksjonelle og visuelle sammenhengene skal særlig ivaretas. Bygningseksteriør og strukturer fra tiden etter 1940 skal sikres i den grad det er nødvendig av hensyn til kulturmiljøet. Fredningen skal ikke være til hinder for at Skudeneshavn opprettholdes og videreføres som en levende by med boliger, handel og annen næringsvirksomhet.

Soneinndeling

Kulturmiljøet er delt i to soner, sone A og sone B, som har hvert sitt karakteristiske uttrykk. Ulikheter i struktur, bruk og vernehistorie har bidratt til at det er forskjeller med hensyn til grad av utviklingsmulighet og verneverdi innad i Skudeneshavn. Vurderingen av nye tiltak vil derfor være ulik i de to sonene. Huset deres ligger innenfor sone A i kulturmiljøet.

Forskriften

Det følger av fredningsforskriften § 4 første ledd at det ikke er tillatt å iverksette tiltak som er egnet til å skade eller skjemme kulturmiljøet, eller på annen måte motvirke formålet med fredningen. I bestemmelsens andre ledd er det gitt eksempler på tiltak som ikke er tillatt uten at det er gitt dispensasjon fra fredningsbestemmelsene, jf. § 6. Det er blant annet forbudt å rive eller fjerne hele eller deler av eksteriøret eller å iverksette tiltak eller inngrep som kan endre det, jf. § 4 bokstav a. og c.

Fredningsbestemmelsene i § 4 må leses i sammenheng med resten av forskriften, herunder hvilke tiltak som ikke er søknadspliktige, jf. § 5 og hvilke som krever dispensasjon, jf. § 6. Det er for eksempel ikke nødvendig å søke om dispensasjon for å utføre vanlig vedlikehold, mens istandsetting utover dette, krever dispensasjon.

For at dispensasjon skal kunne gis etter § 6 stilles det to vilkår, som begge må være oppfylt. Tiltaket kan ikke medføre et *vesentlig inngrep*, og det må foreligge *særlige tilfelle*. Bestemmelsen er en *kan*-bestemmelse. Dette innebærer at en søknad om dispensasjon kan avslås selv om begge vilkårene er oppfylt, dersom behovet for å beskytte det fredete

kulturmiljøet vurderes å gå foran søkers behov, eller samfunnsmessige behov som tilsier at dispensasjon skal gis.

Vesentlig inngrep

Hva som er et vesentlig inngrep, vil bero på et faglig skjønn. Kulturmiljømyndighetene skal foreta en helhetlig vurdering av inngrepets art og størrelse sett opp mot kulturmiljøets art, størrelse og kulturhistoriske og arkitektoniske verdier. Formålet med fredningen og fredningsbestemmelsene har stor betydning for vesentlighetsspørsmålet. Hvis et inngrep anses for å være vesentlig, kan det ikke gis dispensasjon fra fredningsbestemmelsene.

Mindre endringer som hver for seg ikke synes å være vesentlige, kan samlet sett – og over tid – innebære vesentlige inngrep. Gjentatte mindre inngrep kan til slutt føre til at tålegrensen er nådd for hva som kan aksepteres uten å overstige terskelen for vesentlige inngrep. Dersom det er gitt flere dispensasjoner tidligere, vil dette kunne være avgjørende for vurderingen.

Som nevnt over, må et tiltak i et kulturmiljø vurderes opp mot hvilken innvirkning det har på miljøet som helhet. Formålet med fredningen av Skudeneshavn knytter seg til byutviklingshistorien, og dermed bebyggelsen frem til 1940. Tilbygg og nybygg etter denne tiden har ikke samme betydning for forståelsen av kulturmiljøet som bebyggelsen før 1940. I sone B av kulturmiljøet er det flere slike bygninger, og det er derfor gitt tydelig uttrykk for at disse bygningene helt eller delvis kan tillates revet i § 6 tredje ledd. I sone B kan også bygninger fra før 1940 tillates revet, men dette er kun i unntakstilfeller. Huset deres er fra 1853 og ligger i sone A i kulturmiljøet. Det skal derfor svært tungtveiende grunner til for å gi dispensasjon til riving av denne bygningen.

Riksantikvaren slutter seg til kommuneantikvarens vurdering av at det er en stor forskjell mellom å rive deler av en bygning og å rive hele huset, og at de opprinnelige bygningene er svært viktige for kulturmiljøet. Riksantikvaren mener at riving av laftekassen vil medføre et tap av kulturhistoriske verdier. Sett opp mot kulturmiljøet som helhet mener direktoratet likevel at en endring av bygningskonstruksjonen i seg selv ikke vil være et vesentlig inngrep.

I tilfeller hvor et tiltak ikke innebærer et vesentlig inngrep, skal det vurderes hvorvidt vilkåret om at det må foreligge særlige tilfelle er oppfylt.

Særlige tilfelle

Som særlige tilfelle trekker forarbeidene til kulturminneloven frem tiltak som er nødvendige av hensyn til formålet med den enkelte fredningen, tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning og andre helt spesielle tilfeller.

Med tiltak som er nødvendige av hensyn til formålet med fredningen, tenkes det i første rekke på tiltak som gir kulturminnet best mulig beskyttelse. Praktiske eksempler her er brannsikringstiltak, reparasjon eller restaurering av en fredet bygning, utskiftning av råtne bygningsdeler eller lignende. Tiltak som er av vesentlig samfunnsmessig betydning, kan for eksempel være miljøhensyn, universell utforming og krav til helse, miljø og sikkerhet, som er pålagt gjennom andre lovverk.

Riksantikvaren kan ikke se at tømmerkassens tilstand og behovet for større reparasjoner er et tungtveiende samfunnshensyn som legitimerer riving fremfor istandsetting. Tiltaket er heller ikke vesentlig for å ivareta en akseptabel bostandard, eller for å beskytte bygningen. At det finnes rimeligere løsninger, og at det å sette i stand tømmerkassen ved å bytte ut likt mot likt vil være mindre fordelaktig for dere økonomisk, anses ikke for å være et særlig tilfelle.

I vurderingen vår vektlegger vi også at dere i 2022 fikk tilsagn om tilskudd på til sammen 300 000 kroner til omlegging av taket og nye takrenner og -nedløp i sink, og at midlene fremdeles er tilgjengelige. Fylkeskommunen har også opplyst oss om at det i 2022 ble satt av ytterligere 200 000 kroner i tilsagn for 2023, og at deler av disse midlene kan benyttes til å restaurere tømmerkassen, selv om du ikke har søkt spesielt om dette. Vi legger også til grunn at fylkeskommunen har anledning til å tildele ytterligere tilskuddsmidler for restaurering av tømmerkassen.

Konklusjon

Riksantikvaren har vurdert alle sider av saken, og kommet til at vedtaket ikke lider av saksbehandlingsfeil. Riving av en bygning i et kulturmiljø er et søknadspliktig tiltak vedtaket om avslag er gyldig. Fylkeskommunen har anledning til å sette vilkår for en dispensasjon. I dette tilfellet har vilkårene en saklig sammenheng med vedtaket, og anses ikke for å være urimelig tyngende for tiltakshaver.

Riksantikvaren slutter seg til fylkeskommunens vurdering av at tiltaket ikke er vesentlig sett opp mot kulturmiljøet som helhet, men at vilkåret om at det må foreligge særlige tilfelle ikke er oppfylt. Klagen tas ikke til følge.

Avgjørelsen er endelig og kan ikke klages på, jf. forvaltningsloven § 28.

Vennlig hilsen

Anne-Judith Munthe-Kaas
avdelingsdirektør
leder Juridisk seksjon

Elisabeth Nordling
seniorrådgiver

Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift

Kopi til: Karmøy kommune, Postboks 167, 4291 KOPERVIK/ Rogaland fylkeskommune,
Postboks 130 sentrum, 4001 STAVANGER