



SAKSBEHANDLER
Martine Magdalena Thodesen Sande, Ingunn Holm

VÅR DATO
27.10.2023

postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

VÅR REF.
23/01622-3

DERES REF.

DERES DATO

Nordkapp kommune
Rådhusgata 12
9750 HONNINGSVÅG

Mellageret - 8/231- 8/170, Nordkapp kommune – Dispensasjon fra plankrav, riving av bygning og oppføring av nybygg - klage

Riksantikvaren viser til vedtak i Nordkapp kommune av dispensasjon fra plan- og bygningsloven § 19-2, datert 15.9.2023 og vedtak av rammetillatelse, datert 21.9.2023, i sak om riving og nybygg på gnr. 8/231 og 8/170 i Honningsvåg. Riksantikvaren viser også til oversendelse fra Troms og Finnmark fylkeskommune til Riksantikvaren, datert 17.10.2023. Riksantikvaren har fått saken oversendt fra Troms og Finnmark fylkeskommune for vurdering av klage på selvstendig grunnlag, i henhold til underretningsplikten innen kulturmiljøforvaltningen, jf. *Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven*, § 7 om underretningsplikt mv.

Sentrum av Honningsvåg er valgt ut som et kulturmiljø av nasjonal interesse av Riksantikvaren. Mellageret er en av de best bevarte gjenreisningsbygningene i Honningsvåg. Den opprinnelige funksjonen som lagerbygning tilknyttet fiskeindustrien, er fremdeles godt lesbar i bygningens plassering og utforming.

Riksantikvaren klager på vedtak om dispensasjon fra krav til detaljregulering i Områderegulering for Honningsvåg sentrum, da vi mener at vilkårene for dispensasjon ikke er oppfylt. Vi klager videre på rammetillatelse for riving av "Mellageret" og oppføring av nytt bygg på gbnr. 8/231. Vi mener at vedtaket er ugyldig ettersom det er i strid med § 13.1 a) i Områderegulering for Honningsvåg.

Riksantikvaren mener at det foreligger særlige grunner som gjør det rimelig at klagen blir prøvd, selv om klagefristen er utløpt, og vi ber om å få klagen behandlet, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b.

Klagefristen

Klagefristen for vedtakene var 10. oktober, men ble utsatt til 11. oktober på forespørsel. På grunn av lang behandlingstid internt hos Troms og Finnmark fylkeskommune er fristen oversett.

Etter forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b kan kommunen ta klagen til behandling selv om klageren har oversett fristen, dersom det av "særlige grunner er rimelig at klagen blir prøvd". Det følger av forarbeidene til forvaltningsloven at det ofte vil være rimelig å få behandlet klage over rettsanvendelsen ved vedtaket.

Riksantikvaren klager med dette brevet på vedtak om dispensasjon fra krav til detaljregulering i Områderegulering for Honningsvåg sentrum, da vi mener at vilkårene for dispensasjon ikke er oppfylt. Vurdering av vilkårene som følger av plan- og bygningsloven § 19-2 er rettsanvendelse. Vi klager videre på rammetillatelse for riving av "Mellageret" og oppføring av nytt bygg på gbnr. 8/231. Vi mener at vedtaket er ugyldig ettersom det er i strid med § 13.1 a) i Områderegulering for Honningsvåg. Klagen knytter seg derfor til kommunens rettsanvendelse.

Konsekvensene av vedtakene er videre store, ettersom det gis tillatelse til å rive en av de best bevarte gjenreisningsbygningene i et kulturmiljø som er identifisert å ha nasjonal interesse, og som ligger i hensynssone for bevaring av kulturmiljø i områdereguleringsplanen. At det er dispensert fra krav til detaljregulering i en plan som ble vedtatt mindre enn et halvt år tidligere, er uheldig, da dispensasjonen uthuler formålet med planen. Etter Riksantikvarens vurdering utgjør dette særlige grunner i denne saken som taler for at klagen bør realitetsbehandles.

Riksantikvaren mener etter dette at det foreligger særlige grunner som gjør det rimelig at klagen blir prøvd, og vi ber om å få klagen behandlet, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b.

Bakgrunn for saken

Denne saken har sitt utgangspunkt i at Grieg Seafood skal etablere et visningssenter for laks, kalt Ocean Stories i Honningsvåg, Nordkapp kommune, Troms og Finnmark fylke. Eiendommene ligger innenfor kulturmiljø og landskap av nasjonal interesse (NB!-området) i Honningsvåg, og er omfattet av en hensynssone for bevaring av kulturmiljø i gjeldende områdeplan. Nordkapp kommune har innvilget dispensasjon fra krav om detaljregulering, samt godkjent rammesøknad for riving og oppføring av nybygg. Fylkeskommunen har frarådet kommunen å gi dispensasjon, da dette vil være i strid med plan- og bygningsloven § 19-2 annet ledd. Rammesøknaden har ikke vært på høring hos Troms og Finnmark fylkeskommune, noe som er i strid med planbestemmelsene i gjeldende reguleringsplan.

I brev av 15.9.2023 kunngjorde Nordkapp kommune at de har fattet vedtak i sak om søknad om dispensasjon i tilknytning til prosjektet Ocean Stories visningssenter i Honningsvåg. Det ble gitt dispensasjonen fra reguleringsbestemmelser pkt. 3.1 - Krav til detaljregulering, i Områderegulering for Honningsvåg sentrum, vedtatt 28.3.2023. Kommunen vurderte at hensynet bak bestemmelsen ikke ble vesentlig tilsidesatt ved dispensasjonen, og at fordelene med dispensasjonen var klart større enn ulempen. Kommunen vurderte også at tidsfaktoren innebar at søker sto i fare for å miste tildelt visningskonsesjon for havbruk. Kommunen vurderte også at saken var grundig belyst gjennom behandlingen av søknad om rammetillatelse for nybygg – og dette gjelder i særdeleshet interesser knyttet til kulturminnevernet i området, og at en detaljregulering ikke ville bringe noe nytt.

21.9.2023 vedtok Nordkapp kommune å innvilge tiltakshavers søknad om rammetillatelse i henhold til gjennomføringsplan versjon 2.

Planbestemmelsene for Områderegulering for Honningsvåg pkt. 13.1 sier at:

- a) Kommunen skal innhente uttalelse fra regional kulturminneforvaltning i fylkeskommunen før det gis tillatelse til tiltak som berører bygninger og anlegg innenfor H570_1-2.
- b) For tiltak innenfor sonen skal konsekvenser for områdets kulturmiljø og verneverdi redegjøres for med snitt som inkluderer bevaringsverdig bebyggelse, fasadeoppriss, farge- og materialvalg, og utforming, samt perspektiver som viser nær- og fjernvirkning.

Troms og Finnmark fylkeskommune har ikke blitt presentert for prosjektering og byggetegninger som viser at vedtatt etablering av Ocean Stories visningssenter i tilstrekkelig grad er tilpasset disse bestemmelsene. Det foreligger heller ingen utredning av hvilke konsekvenser tiltaket vil ha for kulturmiljøet i området.

Troms og Finnmark fylkeskommune har ikke fått prosjektets versjon 2 av rammesøknad på høring, selv om dette skulle gjøres hvis saken skulle behandles i tråd med reguleringsbestemmelsene.

Fylkesrådet valgte ikke å klage, selv om dette var anbefalt av kulturmiljøforvaltningen i fylkeskommunen.

Eiendommens planstatus og kulturminneinteresse

Honningsvåg ble som kjent brent ned på slutten av 1944, da den tyske okkupasjonsmakten trakk seg ut av landsdelen. Da stedet skulle bygges opp igjen etter krigen, var det som et moderne

fiskevær. Bystrukturen ble soneinndelt etter formål og aktivitet. Arkitekturen skulle preges av likhetsidealet og funksjonalitet. For Mellageret, som denne klagen dreier seg om, vises dette gjennom bygningens plassering i Havna, hvor den opprinnelig stod omgitt av andre bygninger knyttet til fiskeri og sjøfartsindustri, og gjennom bygningens rene bygningsvolum i mur med saltak og den enkle detaljeringen i fasaden. Mellageret er en av de best bevarte gjenreisningsbygningene som i dag er bevart i Honningsvåg. Den opprinnelige funksjonen som lagerbygning tilknyttet fiskeindustrien, er fremdeles godt lesbar i bygningens plassering og utforming.

Sentrum av Honningsvåg er valgt ut som et kulturmiljø av nasjonal interesse av Riksantikvaren. Hovedbegrunnelsen for det er at den spesielle, sonedelte gjenreisningsplanen i hovedsak er intakt, og at bebyggelsen i all hovedsak har bevart sin integritet. Dette gjør Honningsvågs sentrale deler til et unikt eksempel på kontoret for brente steders regulerings (BSR) arbeid i nord, og området er derfor av nasjonal interesse.

Områdeplan for Honningsvåg sentrum ble vedtatt av Nordkapp kommune 28.3.2023. I denne planen er det blant annet satt en hensynssone for bevaring av kulturmiljø, H570_1 Sentrum (BSR) og havna. Gbnr. 8/231 og 8/170, hvor Ocean Stories visningssenter ønskes satt opp, omfattes av denne hensynssonen. Hensynssone H570_1 – Sentrum (BSR) og havna er basert på Riksantikvarens NB!- område – K49: Honningsvåg Sentrum BSR. Nordkapp kommune har fulgt opp sitt ansvar som forvalter av K49: Honningsvåg Sentrum BSR ved å legge inn en hensynssone for området i områderegulering for Honningsvåg.

Troms og Finnmark fylkeskommunes vurdering

Fylkeskommunen har anbefalt kommunen å ikke gi dispensasjon, da dette vil være i strid med plan- og bygningsloven § 19-2 annet ledd. Rammesøknaden har ikke vært på høring hos Troms og Finnmark fylkeskommune, noe som er i strid med planbestemmelsene i aktuell reguleringsplan. Troms og Finnmark fylkeskommune ved fylkesrådet har besluttet ikke å klage på kommunens vedtak.

Riksantikvarens vurdering

Plan- og bygningsloven begrenser kommunens adgang til å gi dispensasjon fra plankrav og -bestemmelser gjennom § 19-2 annet ledd. Dispensasjon kan ikke gis dersom hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, hensynene i lovens formålsbestemmelse eller nasjonale eller regionale interesser, blir vesentlig tilsidesatt. Fordelene ved å gi dispensasjon skal være klart større enn ulempene. Det kan ikke dispenseres fra saksbehandlingsregler.

Riksantikvaren har vurdert dispensasjonssøknaden opp mot gjeldende plan, og mener at hensynene bak planens bestemmelser, hensynene i lovens formålsbestemmelse og nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt ved gjennomføring av tiltaket. Videre vurderer vi at fordelene ved å innvilge dispensasjonen ikke er klart større enn ulempene. Vilkårene etter pbl. § 19-2 er dermed ikke oppfylt.

Lovens formål, pbl. § 1-1 fjerde ledd sier at planlegging og vedtak skal sikre åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Det skal legges vekt på langsiktige løsninger, og konsekvenser for miljø og samfunn skal beskrives. Etter Riksantikvarens vurdering vil en detaljregulering sikre at nasjonale og regionale kulturminneinteresser blir ivaretatt på en bedre måte enn gjennom byggesaksbehandling.

Hensynet til nasjonale og regionale interesser blir vesentlig tilsidesatt.

Med nasjonale interesser siktes det blant annet til mål og rammer som er kommet til uttrykk i lov eller forskrift (Prop. 169 L (2020-2021) s. 26). Vi viser til kulturminnelovens formålsbestemmelse § 1 første ledd, som fastslår at kulturminner og kulturmiljøer skal vernes som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning. Etter bestemmelsens tredje ledd, skal det legges vekt på kulturminnelovens formål når det fattes vedtak som påvirker kulturminneressursene etter annet lovverk.

Med regionale interesser siktes det til interesser som har kommet til uttrykk i regionale planbestemmelser eller regionale planer. Vi viser til avsnittet over om eiendommens planstatus og kulturminneinteresse. Det framgår uttrykkelig i forarbeidene til pbl § 19-2 andre ledd at kulturminne- og kulturmiljøinteresser inngår i forhold av nasjonal eller regional interesse.

Plan- og bygningslovens dispensasjonsbestemmelse ble endret i 2021. Før lovendringen var det fastsatt i fjerde ledd at statlige og regionale rammer og mål skulle tillegges særlig vekt, og at kommunen ikke burde dispensere fra planer dersom en direkte berørt statlig eller regional myndighet uttalte seg negativt til dispensasjonssøknaden.

Ved lovendringen ble hensynet til nasjonale og regionale interesser flyttet fra fjerde til andre ledd. Endringen skulle blant annet bidra til å understreke at nasjonale og regionale interesser er viktige hensyn som skal ivaretas ved vurderingen (Prop. 169 L (2020-2021)). Det uttales at endringen i ordlyden innebærer at de nasjonale og regionale interessene går fra å være noe som skal vektes tungt blant de mange hensyn som kan gjøre seg gjeldende i en dispensasjonsvurdering, til at dispensasjon ikke kan gis dersom disse interessene blir vesentlig tilsidesatt.

For at de nasjonale og regionale interessene skal kunne anses som «vesentlig tilsidesatt», må de generelt gjøre seg gjeldende med en viss tyngde. Men departementet uttaler at også tilsynelatende mindre saker kan reise viktige prinsipielle spørsmål, hvor valg av løsning kan ha betydelige konsekvenser utover den foreliggende sak (Prop. 169 L (2020-2021)).

Hensynet til nasjonale og regionale verneinteresser blir vesentlig tilsidesatt ved riving og oppføring av ny bebyggelse, og det er derfor ikke hjemmel til å gi dispensasjon for dette. Eventuelle endringer i området må vurderes gjennom en detaljregulering, slik at man sikrer åpenhet, forutsigbarhet og medvirkning for alle berørte interesser og myndigheter. Videre vil en planprosess sikre at det blir gjort en grundig vurdering av konsekvensene tiltaket har for kulturmiljøet i Honningsvåg sentrum.

Hensynene bak bestemmelsene gjør seg fremdeles gjeldende med styrke

Riksantikvaren vil videre påpeke at det å fravike planbestemmelser vedtatt i mars 2023, bryter med grunnleggende forutsetninger om forutsigbarhet i planleggingen, og derfor i seg selv framstår som sterkt uheldig. De vernehensynene som begrunner den aktuelle bestemmelsen er like aktuelle og sterke som da planen ble vedtatt for bare noen måneder siden.

Det følger av forarbeidene til plan- og bygningsloven at endringer fortrinnsvis skal skje gjennom endring av plan, ikke gjennom å gi dispensasjoner. Der hensynene bak den aktuelle bestemmelsen fortsatt gjør seg gjeldende med styrke, vil det normalt ikke være anledning til å gi dispensasjon, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007-2008) s. 242 og Sivilombudsmannens uttalelse 26. januar 2016 (SOM-2014-3266). Den omsøkte eiendommen og kulturmiljøet den inngår i anses å ha høy lokal, regional og nasjonal verneverdi og -interesse. Det bevarte mellageret i Honningsvågs sentrale havneområder representerer svært viktig bygningsarv som er vesentlig å ivareta.

Det er ikke vist til fordeler som ligger innenfor rammene av plan- og bygningsloven

For at fordelene ved en dispensasjon skal være "klart større" enn ulempene, må det foreligge sterke areal- og ressursdisponeringshensyn som tilsier at det skal gis dispensasjon fra den planbestemte arealbruken. Riksantikvaren kan ikke se at det er vist til slike fordeler ved å innvilge dispensasjonen. Tvert imot er dispensasjonen begrunnet med at søker har dårlig tid fordi de står i fare for å miste tildelt visningskonsesjon for havbruk. En slik tidsfaktor knyttet til søkers egne forhold kan ikke vektlegges som en fordel ved å innvilge dispensasjonen.

Riksantikvaren mener at det er åpenbare ulemper knyttet til innvilgelse av dispensasjonen. Det vises til at man mister en viktig del av gjenreisingsbebyggelsen i Honningsvåg sentrum som er viktig for bevaring av vår kulturarv.

Riksantikvaren klager også på Nordkapp kommunes vedtak i sak 2023/34-30 «Rammesøknad på gbnr. 8/231, Holmen 4B, riving av eksisterende bygg og oppføring av nytt bygg, i henhold til gjennomføringsplan versjon 2» om rammetillatelse, da vedtaket er gjort i strid med planbestemmelsene for Områderegulering for Honningsvåg, og må anses som ugyldig. Fylkeskommunen skulle ha hatt denne rammesøknaden på høring, selv om den var en endret og oppdatert versjon av en tidligere søknad.

Oppsettende virkning

Riksantikvaren ber om at klagen blir gitt oppsettende virkning, jf. forvaltningsloven § 42. Dersom kommunen beslutter å ikke gi oppsettende virkning, ber Riksantikvaren om å bli underrettet om dette så snart råd er.

Konklusjon

Riksantikvaren klager på vedtak om dispensasjon fra krav til detaljregulering i Områderegulering for Honningsvåg sentrum, da vi mener at vilkårene for dispensasjon ikke er oppfylt. Vi klager videre på rammetillatelse for riving av "Mellageret" og oppføring av nytt bygg på gbnr. 8/231. Vi mener at vedtaket er ugyldig ettersom det er i strid med § 13.1 a) i Områderegulering for Honningsvåg.

Riksantikvaren mener at det foreligger særlige grunner som gjør det rimelig at klagen blir prøvd, selv om klagefristen er utløpt, og vi ber om å få klagen behandlet, jf. forvaltningsloven § 31 første ledd bokstav b.

Vennlig hilsen

Elisabeth Dahle
avdelingsdirektør

Leidulf Mydland
seksjonssjef

Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift

Kopi til: Statsforvalteren i Troms og Finnmark, Postboks 700, 9815 VADSØ/ Troms og Finnmark fylkeskommune - Romssa ja Finnmarkku fylkkagjelda, Postboks 701 Fylkeshuset, 9800 VADSØ