



SAKSBEHANDLER
Eline Ova Sveen

VÅR REF.
24/03323-11

DERES REF.

VÅR DATO
09.04.2025

DERES DATO
19.04.2024

postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

Asplan Viak AS - Bergen
Postboks 2304 Solheimsviken
5824 BERGEN

v/ Ketil Rage

Avgjørelse - anmodning om etterbetaling av tilskudd - Torgallmenningen 14 – Sundt varemagasin

Vi viser til anmodning fra Asplan Viak AS den 19.04.24, på vegne av eieren Torgallmenningen 14 AS. Anmodningen gjelder etterbetaling eller tilleggsbevilgning av tilskudd til utskifting av stålvinduer i Sundt varemagasin.

Saken omfatter vedtak om tilskudd i perioden 2020-25. Riksantikvaren vurderer at saken reiser prinsipielle spørsmål om rekkevidden av rettskrav på dekning av antikvariske merkostnader etter § 15 a. Klagefristen for vedtakene om tilskudd i perioden 2020-23 er utløpt. Riksantikvaren mener at det er grunnlag for å behandle sakskomplekset om antikvariske merkostnader til rehabiliteringen under ett med hjemmel i henholdsvis forvaltningsloven § 34 andre ledd og § 35 annet ledd jf første ledd pkt. a.

Riksantikvaren har grundig vurdert alle sider av saken og kommet til at Torgallmenningen 14 AS har krav på etterbetaling av tilskudd til antikvariske merkostnader.

Bakgrunn

Det fredete Sundt varemagasin har vært gjennom et omfattende rehabiliteringsprosjekt.

I forbindelse med rehabiliteringen har det blitt søkt og gitt dispensasjon slik:

- 30.01.20 søknad om dispensasjon for utskifting av vinduer i 5. og 6. etasje.
- 16.04.20 dispensasjon med vilkår om antikvarisk utførelse med formstøpte stålvinduer.
- 26. 02.21 søknad om dispensasjon for utskifting av vinduer i 4. etasje.
- 10.03.21 søknad med vilkår om antikvarisk utførelse.
- 29.06.23 og 04.07.23 søknad om utskifting av vinduer i 2. – 4. etasje.
- 07.07.23 dispensasjon med vilkår om antikvarisk utførelse.

I samme periode har det blitt søkt og innvilget tilskudd slik:

- 29.11.19 søknad om tilskudd til antikvariske merkostnader kr. 4.461.317.
- 30.04.20 innvilget tilskudd på kr. 400.000 kroner for 2020 og tilsagn om 500.000 for 2021.
- 30.10.20 søknad om tilskudd til antikvariske merkostnader kr. 3.516.452.
- 15.04.21 innvilget tilskudd på kr. 400.000 kroner for 2021 og tilsagn om 600.000 for 2022.
- 30.10.21 søknad om tilskudd til antikvariske merkostnader kr. 16.944.576.
- 01.04.22 innvilget tilskudd på kr. 500.000 kroner for 2022 og tilsagn om 500.000 for 2023.
- 01.11.22 søknad om tilskudd til antikvariske merkostnader kr. 11.745.790.
- 17.04.23 innvilget Vestland fylkeskommune tilskudd på kr. 1.000.000 kroner for 2023 og tilsagn om 1.000.000 for 2024.
- 31.10.23 søknad om tilskudd til antikvariske merkostnader kr. 2.251.983. (skilt og statue på tak).
- 13.05.24 innvilget Vestland fylkeskommune tilskudd på kr. 1.000.000 kroner for 2024.

I tillegg har eier søkt Vestland fylkeskommune om tilskudd for 2025.

Vi viser videre til Vestland fylkeskommunes (VFKs) redegjørelse i oversendelsesbrev datert 16.12.24 samt til kommentarer til fylkeskommunens vurderinger fra advokatfirmaet Simonsen Vogt Wiig AS (SVW) datert 10.01.25.

Krav i anmodningen 19.04.24 er basert på tall for merkostnader til stålvinduer som følge av krav til antikvarisk utførelse i dispensjonene som er gitt.

Rehabiliteringsprosjektet var ikke ferdigstilt da anmodningen ble mottatt. I tillegg til merkostnader for stålvinduer ble det søkt om støtte til rehabilitering av Skilt og Merkurstatuen på taket den 31.10.23. Det ble gitt tilskudd til dette i vedtak 13.05.24. Dette vedtaket ble påklaget 03.06.24. Tiltaket er tatt med i oversikten over støtte og søknadshistorikk, men uten et endelig beløp for gitt tilskudd.

Anmodningen fra Asplan Viak AS 19. april 2024

- Det foreligger rettskrav på dekning av 50% av merkostnadene til antikvarisk istandsetting i forbindelse med rehabilitering av fasaden på Sundt varemagasin. Det er utbetalt tilskudd som tilsvarer 19% av prisdifferansen.
- § 15 a er en *skal*-regel.
- Hjemmelen for å stille vilkår pålegger en plikt til å gi tilskudd.
- Krav om likebehandling for eiere.
- Krav pr. 19. april 2024: 8 709 158 kroner.
- Prosessuelt: Anmodningen åpner for følgende alternativer:

1. Omgjøring etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav a)
2. Omgjøring med hjemmel i alminnelige forvaltningsrettslige regler etter forvaltningsloven § 35 siste ledd.
3. Omgjøring etter forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c) da det er mangler ved vedtakets materielle innhold.
4. Tilleggs-/ekstrabevilgning fra annen eller samme post.
5. Etterbetaling for neste år etter avklaring mellom partene på forhånd grunnet akkumulert beløpsstørrelse.

Vestland fylkeskommunes svar 17. desember 2024

- Søknadssummen er svært høy sett i forhold til tilskuddsposten.
- Tilskuddet dekket 51% i 2020 og 2022.
- Forsert istandsettingstakt endret forutsetningene og sprengte rammene for kostnadsdekning som var forutsatt i tidlig fase.
- Vederlaget skal normalt dekke 50%. Dette er ikke et normaltifelle:
 - Det dreier seg om et større forretningsbygg som utvikles kommersielt.
 - Antikvariske kvaliteter er også viktige i den kommersielle vurderingen.
- Det er gjort en skjønnsmessig vurdering etter forskriften § 7: objektets kulturmiljøverdi opp mot tiltakets virkning på det.
- Bygget har kommersiell bruk og annet behov for støtte enn en privatperson.
- Merkostnadene vil kreve en uforholdsmessig stor del av budsjettposten.
- Ordningen synes rettet mot mindre prosjekt, som private bolighus.
- En konsekvens av rettskrav: Det kan ikke forventes dispensasjon når det ikke foreligger tilstrekkelige midler.

Adv. Simonsen Vogt Wiigs merknader 10. januar 2025

- Begrensningen til normaltifeller mangler rettslig forankring.
- Kulturminnevern: skal normalt utgjøre minst 50% av merutgiftene.
- 'Normalt' må vurderes ut fra ført praksis.
- Uansett ingen føringer for hva som skal inngå i en vurdering av «normaltifelle»
- Påstand om dårlig byggforvaltning tilbakevises som spekulasjon.
- Dette er uansett ikke relevant for vurderingen etter § 15 a.
- Økonomiske rammer kan ikke overstyre rettskravet om dekning. Alternativer:
 - Kan øke budsjetttrammene,
 - prioritere rettskrav framfor andre,
 - lempe på stilte vilkår.
- VFK har feil lovforståelse – blander vurderingstema i kulturminneloven og forskrift.
- Det foreligger uansett ingen føringer for hva som skal inngå i en vurdering av «normaltifelle».

- Påstand om dårlig byggforvaltning ble først kjent i brevet 17. desember 2024. Dette framgår ikke av vedtakene om tilskudd.
- Vedtakene er ugyldige og må omgjøres.

Riksantikvarens vurdering

Det er fylkeskommunen som forvalter tilskuddsordningene under post 71. Midlene over post 71 omfatter både tilskudd med hjemmel i § 15 a og øvrige tilskudd etter *forskrift om tilskudd til fredete kulturminner i privat eie*. Tilskudd blir fastsatt etter en konkret vurdering i den enkelte sak. Spørsmålet i denne saken er rekkevidden av rettskravet og hvilke rammer som gjelder for skjønnsvurderingen etter § 15 a.

Bestemmelsen gir eier eller bruker krav på helt eller delvis vederlag for utgiftsøkning som følge av vilkår i dispensasjon som fordyrer arbeidet. Den samlede saken gjelder i hovedsak merkostnader for stålvinduer, men omfatter også merkostnader til rehabilitering av betongdekke, mineralitt puss samt skilt og statue på taket av Sundt varemagasin. Merkostnadene skal beregnes med utgangspunkt i differansen som her er forskjellen mellom kostnader for løsning i aluminium og den valgte løsningen i stål. Beregningsgrunnlaget framstår som omforent.

§ 15 a skiller ikke mellom forskjellige former for privat eierskap. I motsetning til det som gjelder etter *forskrift om tilskudd til fredete kulturminner i privat eie* § 7, gir ikke § 15 a føringer om at private enkeltpersoner skal prioriteres. Private næringsdrivende har som utgangspunkt rettskrav på lik linje med privatpersoner etter bestemmelsen.

§ 15 a bruker ordet *skal*, og Riksantikvaren legger til grunn at Torgallmenningen 14 AS som eier av den fredete bygningen, har rettskrav på tilskudd ettersom det er stilt fordyrende vilkår i dispensasjonene som er gitt.

Hovedspørsmålet i saken er om det kan stilles krav om dekning av 50% av merkostnadene. Eier har beregnet tildelt tilskudd til om lag 19% av de fordyrende merkostnadene, og krever en tilleggsbevilgning som tilsvarende differansen mellom det som er tildelt og det som utgjør 50%.

Lovteksten lyder *helt eller delvis* vederlag uten nærmere presisering.

Avgjørelser i **praksis** gir liten veiledning ettersom det ikke forekommer konkrete drøftelser av spørsmålet om dekningsgrad for rettskrav. Dette vises blant annet i Riksantikvarens kontroll *Regionalforvaltningen og Sametingets tilskuddsforvaltning* for budsjettåret 2022. Flere vedtak nevner lovkravet knyttet til antikvariske merkostnader, men problematiserer ikke det størrelsesmessige aspektet ved fordelingen av tilskudd. Tilskudd fordeles gjerne etter en totalvurdering og i stor grad vurdert i forhold til prosjekters total kostnader og bygningenes kulturminneverdi. Dette er i tråd med vurderingskriterier i tilskuddsforskriften for post 71 (§§ 1, 3 og 7), men gir ingen

avklaring av spørsmålet om innholdet i rettskrav. Spørsmålet om beregning av rettskrav etter § 15 a har ikke vært tema i klageavgjørelser fra Riksantikvaren.

Riksantikvarens veileder 'Tilskuddsforskrifter: Veileder til saksbehandlere om tilskudd - Riksantikvaren' omtaler retten til dekning av antikvariske merkostnader etter § 15 a og angir at saksbehandler må vurdere og prioritere hvordan rettskrav skal dekkes. Den gir ingen nærmere føringer for den konkrete beregningen.

I Riksantikvarens og Økokrims **kommentarer til kulturminneloven** Holme (red) *Kulturminnevern, 2019 s. 185* uttales følgende om beregningen av dekningsgrad:

Når det i loven heter delvis vederlag, kan eier eller bruker antakelig neppe avspises med en mindre brøkdel av beløpet. Et delvis vederlag skal normalt utgjøre minst 50 % av merutgiftene. Vederlaget må uansett være av en størrelse som er forsvarlig ut fra alminnelige økonomiske vurderinger, dvs. stå i et rimelig forhold til de kravene som stilles.

Lovens forarbeider. I innstillingen til ny lov fra 1967, presiserte Bygningsfredningskomitéen at forslag til tilskuddsordning var basert på en forutsetning om at tilskudd bare skulle gis til private personer og stiftelser. Det ble ellers ikke foretatt nærmere drøftelser av hvem som skal ha rettskrav på tilskudd i øvrige forarbeider eller merknader om dekningsgrad. Lovens fikk sin endelige ordlyd i § 17, senere videreført med samme ordlyd i § 15 a.

*

Lovens ordlyd *helt eller delvis* legger opp til et forvaltningsskjønn. Hva som skal regnes som *normalt* er anslått til et minimum på 50%, men er ikke nærmere problematisert i *Kulturminnevern*.

Klager mener at *normalt* må ses i sammenheng med praksis, hvor eiere normalt får mellom 40 og 60% av prosjekters totalkostnader, noe som ifølge klager langt overstiger 50% av merkostnadene. Riksantikvaren er enig i at det ikke foreligger føringer for hva som skal anses som normalt tilfeller og at det er relevant å se hen til praksis. Riksantikvaren vurderer likevel at man ikke har grunnlag for å utlede føringer for vurderinger av minstekrav på dekning etter § 15 a ut fra det som normalt gis av tilskudd uavhengig av rettskrav og merkostnader.

Regionalforvaltningens skjønnsvurdering ved årlige tildelinger tar utgangspunkt i en totalvurdering ut fra de årlige søknadene, tilgjengelige budsjettmidler og prioriteringer i henhold til tilskuddsforskriften § 7. Her er det stort rom for kulturminnefaglige prioriteringer innenfor de enkelte år.

Vestland fylkeskommune har vektlagt at rehabiliteringsprosjektet i denne saken er *unormalt omfattende* som grunnlag for en lavere dekningsgrad. Riksantikvaren mener dette ikke er relevant som argument for lavere dekningsgrad. Sundt varemagasin har betydelige kulturminneverdier, det har foregått et stort og krevende rehabiliteringsprosjekt hvor vinduene utgjør en stor del av verneverdiene. Riksantikvaren legger til grunn at det ikke har vært mulig for eier å planlegge en rehabilitering over flere år for å tilpasse prosjektet til tilgjengelige budsjettmidler.

Vestland fylkeskommune har videre argumentert med at merkostnadene i denne saken utgjør en *uforholdsmessig stor andel av de årlig tildelte budsjettmidlene*.

Riksantikvaren anser at budsjettsituasjonen ikke er relevant ved vurderingen når eier har rettskrav på merkostnader etter § 15a.

Vestland fylkeskommune har også bemerket at eier driver *kommersiell virksomhet*.

*

Riksantikvaren vil bemerke at det overordnede målet med tilskuddsordninger for tiltak på fredete bygninger har vært å avhjelpe den økonomiske situasjonen for eiere av fredete bygninger. Som nevnt var fokuset historisk på å ivareta situasjonen for privatpersoner og eiere av fredete private boliger. Dagens regel skiller ikke på typen eierskap.

Lovens ordlyd åpner imidlertid for skjønn ved vurderingen av dekningsgrad. Avvik fra normalen på 50% må kunne begrunnes særskilt og må ikke innebære vilkårlighet eller forskjellsbehandling.

Riksantikvaren vurderer at det er rimelig å i noen grad se hen til den økonomiske situasjonen for forskjellige typer eiere på generelt grunnlag. Næringsdrivende med kommersiell drift vurderes å ha et annet behov for tilskudd enn private enkeltpersoner eller stiftelser med ideell virksomhet som eier og forvalter fredet eiendom. Dette er i tråd med den historiske begrunnelsen og tankegangen bak tilskuddsordningene for fredete bygninger.

Riksantikvaren deler fylkeskommunens vurdering om at tilskudd til næringsdrivende eiere som har kommersielt inntekstpotensial ved bruk av fredete bygninger i noen grad må kunne vurderes annerledes enn tilskudd til eiere av private fredete boliger.

Riksantikvaren vurderer på bakgrunn av det som er nevnt over, at det er rimelig og saklig grunnlag for å etablere en generell praksis med dekning av 40% av antikvariske merkostnader for næringsdrivende kommersielle eiere av fredete bygninger.

Vedtak

Med hjemmel i forvaltningsloven § 34 andre ledd og § 35 annet ledd jf første ledd pkt a, fatter Riksantikvaren følgende vedtak:

Torgallmenningen 14 AS har krav på tilleggsbevilgning for merutgifter til antikvariske merkostnader ved rehabiliteringen av Sundt varemagasin. Bevilgningen skal dekke 40% av de reelle merkostnadene som følger av fordyrende antikvariske krav ved gitte dispensasjoner.

Praktisk gjennomføring

Rekkefølgen på tiltak har blitt justert underveis. Tilskudd har i noen grad blitt overført fra år til annet. På bakgrunn av at det totale utgiftsbildet fortsatt er flytende, og at det også foreligger søknad om tilskudd for 2025, vurderer Riksantikvaren at det er hensiktsmessig å pålegge Vestland fylkeskommune å gi en tilleggsbevilgning ut fra det akkumulerte beløpet medregnet alle relevante antikvariske merkostnader. Av de endelige antikvariske merkostnadene på grunn av krav i dispensasjoner skal Torgallmenningen 14 AS ha dekket 40% av disse merkostnadene.

Vestland fylkeskommune skal foreta en endelig avregning av de totale merkostnadene under ett når prosjektet er ferdigstilt. Beregningen av de antikvariske merkostnadene skal gjøres samlet.

Vestland fylkeskommune skal meddele endelig beløp til Riksantikvaren så snart det foreligger.

Merkostnadene dekkes gjennom tilsagn fra statsbudsjettet for 2026. Riksantikvaren vil avsette økonomiske midler til Vestland fylkeskommune som sikrer dekning i henhold til dette vedtak.

Hilsen

Kaare Stang
seksjonssjef

Eline Ova Sveen

Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift

Kopi til: Klima- og miljødepartementet, Postboks 8013 Dep, 0030 OSLO/ Vestland fylkeskommune, Postboks 7900, 5020 BERGEN/ Gøran Mjelde Aarvik, Advokatfirmaet Simonsen Wogt Wiig AS - Bergen, Christies gate 3 A, Postboks 1213 Marken, 5811 BERGEN