



SAKSBEHANDLER  
Elisabeth Nordling  
Bård Langvandslie

VÅR DATO  
15.06.2026

postmottak@ra.no  
www.riksantikvaren.no

VÅR REF.  
26/00560-4

DERES REF.  
202541301-10

DERES DATO  
23.01.2026

Adresseinformasjon fylles inn ved ekspedering. Se mottakerliste nedenfor.

## **Avgjørelse av klage avslag på søknad om dispensasjon for riving av Grønnbrygga i Levanger kulturmiljø, Sjøgata 11 – 315/135, Levanger kommune**

Vi viser til klagen deres, datert 23. januar 2026. Klagen gjelder Trøndelag fylkeskommunes avslag på søknad om riving av Grønnbrygga i Levanger kulturmiljø, datert 23. desember 2025. Klagen er sendt inn på vegne av tiltakshaver Normilk AS.

Klagen har vært til forberedende behandling hos Trøndelag fylkeskommune, og ble oversendt til oss i brev datert 30. januar 2026. Klagen er fremsatt innen klagefristen og tas til behandling.

Fristen for å komme med merknader har gått ut. Vi har ikke mottatt noen merknader fra dere. Saken er tilstrekkelig opplyst og blir behandlet.

### **Konklusjon**

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

### **Juridisk status for eiendommen og forvaltningsmyndighet**

Eiendommen inngår i Levanger kulturmiljø, som er fredet etter Forskrift om fredning av Levanger kulturmiljø (FOR-2018-11-09-1665) med hjemmel i kulturminneloven § 20 første ledd.

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

## Befaring

Vi befarte området sammen med dere 22. mai 2026. På befaringen deltok Øystein Vold og Elisabeth Holand Sjøli fra Normilk, Gunn Hege Lande og Anne Bjørg Svestad fra Trøndelag fylkeskommune, Tove Nordgaard og Kristine Molde fra Levanger kommune, varaordfører og næringssjef i Levanger kommune og Bård Langvandslie og Elisabeth Nordling fra Riksantikvaren.

Befaringen ble innledet med en presentasjon av saken fra Normilk. Deretter ble de ulike aspektene av saken drøftet, herunder andre muligheter for plasseringer av tørketårnet, og en eventuell flytting av Grønnbrygga til et annet sted i kulturmiljøet.

## Bakgrunn for saken

Dere søkte Levanger kommune om rammetillatelse for riving av Grønnbrygga 11. september 2025. Søknad om dispensasjon fra fredningen ble oversendt fra Levanger kommune til Trøndelag fylkeskommune 17. september 2025. Bakgrunnen for søknaden er at Normilk AS har behov for å øke produksjonen og modernisere produksjonsanlegget for tørrmelk. Som en del av dette arbeidet, er det planlagt å etablere et nytt tørketårn. Det nye tørketårnet vil volummessig bli betydelig større enn bebyggelsen i området.

I flere år har det vært tett dialog mellom tiltakshaver, kommunen og fylkeskommunen for å finne en løsning som både ivaretar produksjonsbehovene og de kulturhistoriske verdiene i kulturmiljøet. Flere alternative løsninger har vært diskutert. I notatet som er vedlagt søknaden, konkluderer tiltakshaver med at det nye bygget må plasseres der Grønnbrygga står i dag. I notatet blir det opplyst om at tiltakshaver er åpen for å vurdere tiltak som kan kompensere for tapet av Grønnbrygga, herunder dokumentasjon, eventuell flytting av bygget, eller etablering av formidlings-tiltak som synliggjør bryggas historie.

I e-post av 10. oktober 2025, etterspurte fylkeskommunen en utredning av mulighetene for å flytte brygga før søknaden ble behandlet. I brev datert 26. november 2025 varslet dere om at søknaden ikke ville bli supplert med en slik utredning.

Fylkeskommunen avslø søknaden i vedtak datert 23. desember 2025. Vedtaket ble begrunnet med at rivning av hele byggverk innenfor et område som er fredet som kulturmiljø vanligvis anses som et vesentlig inngrep som det ikke kan gis dispensasjon for. Det kan likevel tenkes tilfeller hvor et byggverk kan tillates revet, for eksempel når det ikke er en viktig del av kulturmiljøet, er utenfor den tidsperioden fredningen sikter seg inn på, er endret så mye at kulturmiljøverdien er lav eller er i svært dårlig stand. Fylkeskommunen oppfatter Grønnbrygga som sentral når det gjelder formålet med kulturmiljøfredningen. Brygga er autentisk, uskadd, godt bevart og oppført innenfor den tidsperioden som fredningen sikter seg inn mot. Etter fylkeskommunens vurdering, vil

riving av Grønnbrygga være et vesentlig inngrep i det fredete kulturmiljøet, fordi den er en av kun to brygger i Levanger som i liten grad er endret og bygget om til ny næringsvirksomhet eller bolig. Tap av den ene av de to autentiske bryggene innenfor fredningsområdet, vil overstige tålegrensen for tap av bygninger som forteller Levanger bys historie som et av de viktigste handelsstedene langs Trondheimsfjorden.

For ordens skyld vurderte fylkeskommunen også om vilkåret om at det må foreligge særlige tilfelle var oppfylt, selv om dette ikke er nødvendig hvis et tiltak anses for å være et vesentlig inngrep. Fylkeskommunen uttalte at skadepotensialet i tiltaket er stort. Dersom man skulle legge til grunn at riving av brygga ikke er et vesentlig inngrep, vil det være aktuelt å anse et tiltak som særlig tilfelle når det er tale om typiske samfunnskritiske tiltak. Typisk vil dette knyttes til samfunnsinteresser som helse, beredskap, sikkerhet, mat- og energiforsyning, kritisk infrastruktur og tiltak for å sikre kulturminnet. Fylkeskommunen gjør her oppmerksom på at de positive samfunnsinteressene i denne saken er knyttet til oppføringen av en ny melketørke, og ikke til riving av Grønnbrygga.

Fylkeskommunen uttaler at det må tas med i vurderingen hvorvidt det finnes alternative løsninger som er mindre inngripende i kulturmiljøet. Fylkeskommunen påpeker at tiltakshaver har blitt oppfordret til å vurdere å flytte brygga, men ikke har fulgt opp dette. Etter en samlet vurdering, konkluderer fylkeskommunen med at det ikke foreligger særlige tilfelle for riving i denne saken, men at det kan være aktuelt å gi dispensasjon til flytting.

## **Innholdet i klagen**

### *Personelle kompetansemangler*

Dere mener at fylkeskommunens vedtak er ugyldig fordi det skulle vært avgjort politisk av hovedutvalget for kultur, og ikke administrativt av seksjon for kulturminner. Til støtte for deres syn, viser dere til fylkeskommunens reglement for delegering av myndighet punkt 5.2.2. der det kommer frem at det er fylkeskommunens hovedutvalg som har myndighet etter kulturminneloven i saker av prinsipiell karakter, og punkt 8.6 hvor det fremgår at hva som er av prinsipiell betydning skal avgjøres "både ut fra vedtakets karakter og konsekvenser, og ut fra vurderinger om hvorvidt skjønsmessige sider av avgjørelsen er klarlagt gjennom tidligere politiske vedtak, instruksjer eller praksis/sedvane".

Dere påpeker at dere ikke er kjent med at det er fattet vedtak om avslag på søknader om dispensasjon fra fredningsforskriften tidligere, og at det derfor ikke foreligger praksis for skjønnsvurderingen. Dere mener at dette må føre til at vedtaket er ugyldig, og viser til Høyesteretts uttalelse i Rt. 2002 s. 683 (Vassøy Canning):

"At vedtaket er truffet av et organ på et lavere nivå enn det som er kompetent etter loven, hører med til de feil som ofte leder til ugyldighet. I dette tilfellet er det åpenbart at det ikke forelå noen delegasjonsadgang, og jeg kan da ikke se at det er noe grunnlag for å anse vedtaket for gyldig tross feilen."

### *Utredning av flytting som et mindre inngripende alternativ til riving*

Dere er uenige i fylkeskommunens anførsel om at dere ikke har ønsket å medvirke til en utredning av flytting av brygga, og mener det er uheldig at det ikke samtidig redegjøres for bakgrunnen for dette. I flere år har dere gjennomført utredninger av alternative løsninger, slik at både behovet for kapasitetsutvidelse og hensynet til kulturmiljøet blir ivaretatt.

I e-post datert 10. oktober 2025 ba fylkeskommunen dere om å utrede om det er mulig å flytte brygga til et egnet sted innenfor kulturmiljøet. På etterspørsel fra dere om hva en slik utredning skulle inneholde, ble det avholdt et teams-møte 17. november 2025 hvor dere, fylkeskommunen og Levanger kommune deltok. I møtet ble det formidlet at alle aspekter ved flytting måtte avklares i utredningen. Dette vil etter deres mening innebære at dere må:

1. besørge en kulturminnefaglig vurdering av om det er mulig å flytte brygga,
2. besørge en teknisk vurdering av om det er mulig å flytte brygga,
3. kjøpe en tomt i tilknytning til Levangersundet som brygga kan flyttes til
4. gjennomføre en fullstendig detaljreguleringsplanprosess for å avklare at tomten kan benyttes til formålet,
5. forutsatt at man får kjøpt en tomt, og planprosessen til slutt resulterer i et planvedtak, må tiltakshaver kjøre byggesaksprosess for gjennomføring av flyttingen,
6. besørge omfattende prosjektering av tiltaket, samt utførelse av flyttingen og eventuelt gjenoppbygging.

Dere anfører at fylkeskommunen ikke har redegjort for hvilken beslutningsrelevans en eventuell utredning vil ha for dispensasjonsvurderingen. Etter deres syn, er det tvilsomt om en slik utredning vil lede frem til det resultatet dere ønsker. Dere påpeker at kravet om en utredning synes å være hjemlet i en avgjørelse fra Riksantikvaren, som gjaldt varmekilder i en boenhet. Dere har vanskelig for å se at denne avgjørelsen kan gi hjemmelsgrunnlag for et krav om utredning av en eventuell flytting av Grønnbrygga.

Dere påpeker at dere både i søknaden og i møter har vært tydelige på at dere er åpne for å bistå med en utredning av hvordan en flytting kan gjennomføres, eventuelt gjennomføringen av selve flytteprosessen. Dette forutsetter imidlertid at noen ønsker å overta bygget. Kommunen har opplyst om at de ikke ser det som aktuelt å overta ansvaret for

brygga, eller å avse kommunal grunn. Dere mener det er urimelig av fylkeskommunen å kreve at dere erverver en ny tomt som brygga kan flyttes til.

### *Vesentlighetsvurderingen*

Dere mener at fylkeskommunens vedtak om avslag lider av rettsanvendelsesfeil fordi riving av Grønnbrygga ikke er et vesentlig inngrep i kulturmiljøet. I avslaget er det langt avgjørende vekt på at Grønnbrygga er "en av de to siste autentiske bryggene innenfor fredningsområdet", og videre at brygga "er den eneste brygga i sitt slag i Levanger som fortsatt er så godt som autentisk". Dere er ikke enige i denne vurderingen, og viser til flere omfattende endringer som ble gjennomført i 1972 og 1993.

Dere viser også til NIKUs oppdragsrapport fra 2020 (Riksantikvaren legger til grunn at dere mener rapporten fra 2010), hvor det kommer frem at det er seks andre brygger i kulturmiljøet som har samme vernekategori og tilstandsvurdering som Grønnbrygga. Dere påpeker også at fylkeskommunen ikke har gjort noen vurdering av bryggas verdi for kulturmiljøet sett opp mot de bygde omgivelsene rundt, herunder ikke-verneverdig industribebyggelse. Dere påpeker at det er miljøets helhet som skal vurderes, og ikke enkeltobjekters verneverdi isolert sett.

Dere finner grunn til å nevne at Grønnbrygga ligger helt i utkanten av kulturmiljøet og ikke inngår i hovedformålet med fredningen, som er å verne det "sammenhengende lave trehusmiljøet fra perioden 1896 frem til murtvangloven av 1904". Dere påpeker at brygga ikke er omtalt i kommunens oversikt over "Bygårder og historiske bygninger", og at den heller ikke er kulturhistorisk skiltet i regi av Levanger bymuseum/ Byantikvaren. Byggets verdi som et sentralt element i byutviklingshistorien synes derfor overdrevet.

Etter deres oppfatning, har fylkeskommunen lagt til grunn en for høy terskel og vurdert søknaden som om det var tale om en bygning som var fredet ut fra sin egenverdi. Dere viser til Riksantikvarens dispensasjonsveileder, hvor det uttales at freding etter § 20 normalt sett ikke er så inngripende som fredninger etter § 15, og at det vil være enklere å akseptere endringer på en bygning som er fredet som del av et kulturmiljø.

I avslaget blir det vist til sammenlignbare tilfeller i form av andre klagesaker avgjort av Riksantikvaren. Dere påpeker at ingen av sakene gjelder Levanger kulturmiljø, og at avgjørelser innenfor andre kulturmiljøfredninger, som omhandler andre typer tiltak, ikke kan ha noen nevneverdig relevans for vurderingen av om riving av Grønnbrygga er et vesentlig inngrep.

### *Vilkåret om særlig tilfelle*

Dere er uenige i fylkeskommunens vurdering av at det ikke foreligger særlige tilfelle. Dere viser til forarbeidene til kulturminneloven § 20 hvor det uttales at det med særlige tilfelle menes tiltak som er nødvendige av hensyn til formålet med fredningen, tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning og andre helt spesielle tilfeller. I begrunnelsen for

avslaget skriver fylkeskommunen at det vil "være aktuelt å anse et tiltak som særlig tilfelle når det er tale om typiske samfunnskritisk tiltak. Typisk vil dette knyttes til samfunnsinteresser som helse, beredskap, sikkerhet, mat- og energiforsyning, kritisk infrastruktur og tiltak for å sikre kulturminnet."

Dere mener at fylkeskommunen ikke har lagt vekt på at Normilk AS har hatt tilholdssted i Levanger i over 100 år, og derfor utgjør en viktig del av Levangers historie og kulturmiljø. Dersom fylkeskommunens avslag opprettholdes, vil virksomheten måtte vurdere å endre lokasjon. Etter deres oppfatning, har fylkeskommunen heller ikke lagt tilstrekkelig vekt på at virksomheten har vesentlig samfunnsmessig betydning, både lokalt og nasjonalt.

Dere fremhever særlig at tørrmelk brukes i norsk matproduksjon, og at norske produsenter ikke har klart å levere nok de siste årene. Dere ser et potensial i økt volum som kan dekke behovet. Dere understreker at produksjon av tørrmelk har stor betydning for norsk landbruk. Dere viser også til at det er et viktig nasjonalt mål å opprettholde norsk melkeproduksjon.

Normilk henter årlig inn cirka 65 millioner liter melk fra Levanger og nærområdene. Dette bidrar til en betydelig melkeproduksjon. Bortfall av Normilks produksjon vil derfor få store konsekvenser, både for melkebalansen i området, landbruket og norsk matproduksjon. Dere påpeker også at en modernisering vil redusere energibehovet, styrke bedriftens miljømål og bidra til samfunnets klimaforpliktelser. Dette er i tråd med nasjonale mål om energieffektivisering og bærekraftig industriutvikling. For å kunne levere melk i byggeperioden, er dere avhengige av å ha produksjon i eksisterende anlegg parallelt med at dere bygger nytt.

Tørrmelk er et produkt med lang lagringstid, som er sentralt i beredskapssammenheng. Økt søkelys på egenberedskap og nasjonal beredskap, gjør det viktig å ha tilgang til og distribusjon innenlands. Dere mener det er avgjørende for nasjonal matsikkerhet at man har flere produsenter av tørrmelk innenlands.

Utvidelse av produksjonen er avgjørende for å sikre arbeidsplasser, lokal verdiskaping og videreføring av industrihistorien i Levanger. Uten mulighet for utvidelse vil Normilk AS miste konkurransekraft, noe som kan få alvorlige konsekvenser for ansatte, leverandører og hele regionen for framtiden.

#### *Konsekvenser for næringsutvikling i Levanger sentrum*

Dere påpeker at viktigheten av at en kulturmiljøfredning ikke unødig skal være til hinder for næringsvirksomhet er omtalt i lovforarbeidene til kulturminneloven § 20. Dersom fylkeskommunens tolkning av forskriften skal legges til grunn, herunder at næringsvirksomhet kun skal kunne tillates i samme skala som før, vil fredningen etter

deres oppfatning være direkte til hinder for enhver næringsutvikling innenfor det fredete området.

## **Fylkeskommunens vurdering av klagen**

### *Personelle kompetansemangler*

Fylkeskommunen mener at delegasjonsreglementet er etterlevd, og påpeker at dispensasjonsvedtak etter kulturminneloven § 20 er delegert til fylkeskommunen som sådan etter forskrift om fastsetting av myndighet etter kulturminneloven § 3 nr. 4, og videre til Fylkesdirektøren jf. fylkeskommunens eget delegasjonsreglement § 8.8.

Hvorvidt en sak er prinsipiell eller ikke, er en vurdering fylket tar internt.

Fylkeskommunen påpeker at etterlevelse av det interne delegasjonsreglementet alltid vurderes ved avgjørelser, jf. delegasjonsreglementet § 8.6 – slik det også er gjort i denne saken. Vedtaket er i tråd med fylkeskommunens egen delegasjonspraksis og i tråd med nasjonal kulturminnerettslig praksis.

Fylkeskommunen mener at domsavgjørelsen dere viser til ikke er relevant i denne saken, fordi dommen handlet om myndighet som var direkte plassert hos det faste utvalget for plansaker gjennom loven og ikke kunne delegeres videre.

### *Utredning av flytting som et mindre inngripende alternativ til riving*

Fylkeskommunen viser til at de ikke har krevd flytting av Grønnbrygga, og at de heller ikke har hjemmel for et slikt krav. Fylkeskommunen har redegjort for at det kan ha betydning for dispensasjonsbehandlingen hvorvidt det finnes mindre inngripende alternativer som et ledd i veiledningsplikten. Fylkeskommunens henvisning til Riksantikvarens vedtak, er for å synliggjøre dette.

Fylkeskommunen holder fast på at en utredning av alternative løsninger er ett av flere vurderingstema i saker om dispensasjon. Fylkeskommunen viser til juridisk litteratur som understøtter deres syn, og påpeker at vurderingstemaene er de samme for dispensasjoner etter § 15 a og § 20, selv om de vektas noe ulikt.

### *Påstand om den kulturhistoriske verdi av Grønnbrygga er overdrevet*

Bryggerekka som struktur har stor verdi i kulturmiljøet, blant annet ved å formidle kontinuiteten av Levanger som handelssted. Når NIKU gir alle bygningene høy verneverdi, er det knyttet til viktigheten av å forstå Levangers utvikling som trehusby, slik det kommer frem innledningsvis i rapporten. NIKU har delt bygningene inn i fire ulike verneklasser 0 til 3. I den kategori 3, finnes både autentiske og ombygde eller restaurerte bygninger.

Fylkeskommunen står fast ved at Grønnbrygga har stor grad av autentisitet og at riving av brygga er i strid med formålet med fredningen.

### *Vesentlighetsvurderingen*

I vurderingen er det tatt utgangspunkt i formålet med kulturmiljøfredningen som sådan, og ikke Grønnbrygga isolert. Enkeltojektene utgjør i fellesskap selve kulturmiljøet, slik at riving i dette tilfellet vil påvirke hele kulturmiljøet i vesentlig grad.

Fylkeskommunen påpeker at klageavgjørelsene fra Riksantikvaren, som de har vist til i avslaget, har relevans selv om de ikke er knyttet til Levanger. Avgjørelsene viser nasjonal forvaltningspraksis i saker som gjelder kulturmiljø. Selv om type tiltak vil variere og formål og bestemmelser for de ulike kulturmiljøene skiller seg fra hverandre, er det de samme rettslige standardene som ligger til grunn for avgjørelsene.

### *Vilkåret om særlige tilfelle*

Fylkeskommunen påpeker at de særlig har vurdert de samfunnsmessige forholdene og at det er gjort en avveining av ulike samfunnsinteresser som gjør seg gjeldende i saken. Henvisningen til ny bebyggelse er for å synliggjøre de positive konsekvensene av tiltaket. Avveiningen av samfunnsinteresser er gjort med bakgrunn i de negative konsekvensene tiltaket vil ha for kulturmiljøet, veid opp mot de positive ringvirkningene en oppføring av ny melketørke vil gi.

### *Konsekvenser for næringsutvikling i Levanger sentrum*

Fylkeskommunen har ikke tolket forskriften § 2 femte ledd, utover å vise til at ordlyden "samme skala som før" viser til at eksisterende virksomhet kan videreføres, så lenge det ikke strider mot andre formål i formålsbestemmelsen.

### **Riksantikvarens vurdering**

Riksantikvaren skal prøve om fylkeskommunens vedtak er basert på riktig bruk av dispensasjonsbestemmelsen og om saksbehandlingen er korrekt. Selv om det foreligger saksbehandlingsfeil, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket inn på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Riksantikvaren kan også prøve fylkeskommunens skjønnsutøvelse.

### *Innledning*

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, arkitektur, byggeskikk og håndverksteknikker og 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 utvelgelse, og er alltid en mer eller mindre begrenset kunnskapskilde. Opplevelsesverdien som ligger i miljøet som helhet vil bli redusert og mindre lesbar. 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 kulturmiljøet var på fredningstidspunktet. Formålet med fredningen, omfanget og bestemmelsene definerer hva og hvilke deler av kulturmiljøet 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 eller sammenheng med 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 nasjonal verdi, selv om enkelte objekter innenfor kulturmiljøet har en lavere kulturminneverdi som enkeltobjekt. Hvilke tiltak som kan tillates må derfor vurderes ut fra hvilken innvirkning de har på kulturmiljøet som helhet.

Formålet med å frede del av Levanger bysentrum som kulturmiljø, er å sikre og bevare et bymiljø av nasjonal verdi som viser et godt eksempel på norsk byutviklingshistorie, med hovedvekt på byplanhistorie, kulturhistorie og arkitektur. Fredningen gjelder det sammenhengende lave trehusmiljøet fra perioden fra 1896 frem til murtvangloven av 1904.

Fredningen skal ivareta et kulturmiljø som viser urbaniseringstendenser fra møtsted i vikingtid og middelalder til den planløse 1700-1800-tallsbyen som reguleres i 1846.

Fredningen skal også for ettertiden sikre Levanger som et godt eksempel på den urbane utviklingen som ivaretar ulike behov i ulike tidsrom.

Kulturmiljøet skal tas vare på som en kilde til forskning, kunnskap, opplevelse og bruk for nåværende og fremtidige generasjoner.

Fredningen skal ikke være til hinder for at Levanger skal kunne opprettholdes og videreføres som en levende by med boliger, handel og annen næringsvirksomhet i samme skala som før, jf. § 6.

Forskriften § 7 åpner for at det kan gis dispensasjon fra fredningsbestemmelsene etter kulturminneloven § 20 tredje ledd. Det stilles to vilkår, som begge må være oppfylt for at dispensasjon kan gis. 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 kan gis.

I det følgende behandler vi anførselene i samme rekkefølge som i klagen.

#### *Personelle kompetansemangler*

Dispensasjonsmyndigheten etter kulturminneloven § 20 tredje ledd er delegert til fylkeskommunen som sådan gjennom forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven § 3 (4). Hvordan myndigheten blir fordelt innenfor fylkeskommunen, avgjøres internt. Riksantikvaren har ikke myndighet til å overprøve fylkets egne vurderinger av etterlevelsen av det interne delegasjonsreglementet.

I Høyesteretts uttalelse i Rt. 2002 s. 683 (Vassøy Canning), blir det vist til at det vanligvis fører til ugyldighet dersom et vedtak er fattet på et lavere nivå enn det som er kompetent. I den aktuelle saken var kompetansen til å treffe vedtak direkte plassert hos det faste utvalget for plansaker og kunne ikke delegeres. I likhet med fylkeskommunen mener Riksantikvaren at avgjørelsen ikke er relevant i denne saken, og at vedtaket til fylkeskommunen er gyldig.

#### *Utredning av flytting av brygga*

Det er ikke gjennomført noen grundig vurdering av muligheten for å flytte brygga til et annet sted innenfor kulturmiljøet. Riksantikvaren har forståelse for at en slik utredning virker uhensiktsmessig så lenge dere er usikre på om den får betydning for dispensasjonsvurderingen. Kulturminneloven har ikke hjemmel til å kreve at en bygning blir flyttet uavhengig av om det blir gitt dispensasjon til et omsøkt tiltak, men flytting kan være et vilkår for dispensasjon dersom det ikke er i strid med den ulovfestede vilkårslæren. Det kan gis dispensasjon til å flytte en bygning. Det er først og fremst i tilfeller hvor flytting er den eneste muligheten for å bevare bygningen det blir aktuelt å gi dispensasjon.

Dere har oppgitt at bakgrunnen for søknaden om riving er at dere har behov for å plassere et nytt tørketårn på stedet hvor Grønnbrygga står i dag. Dersom riving blir vurdert som et vesentlig inngrep i kulturmiljøet, er det ikke hjemmel i kulturminneloven til å gi dispensasjon. Hvorvidt brygga kan flyttes, er ikke et moment i vesentlighetsvurderingen i saken om riving, men vil ha relevans dersom man ser hele tiltaket under ett. En eventuell flytting vil ikke nødvendigvis være like inngripende i kulturmiljøet. Fylkeskommunen åpner derfor for at det vil kunne gis dispensasjon til å flytte Grønnbrygga, slik at tomte kan benyttes for oppføring av ny melketørke.

På dette grunnlaget mener Riksantikvaren at det kan være hensiktsmessig å foreta en overordnet gjennomgang av om det er mulig å flytte brygga. Vurderingen kan for eksempel avklare om det finnes en tomt innenfor kulturmiljøet som kan være aktuell å flytte brygga til, og om det er mulig å flytte brygga som helt bygg eller om den må demonteres.

### *Vesentlighetsvurderingen*

Hva som er et vesentlig inngrep, vil bero på et faglig skjønn. Skjønnnet er ikke fritt, men må utøves innenfor lovens rammer. Kulturmiljømyndighetene skal foreta en helhetlig vurdering av inngrepets art og størrelse sett opp mot kulturhistoriske og arkitektoniske verdier i kulturmiljøet. Det er formålet med fredningen og fredningsbestemmelsene som setter rammene 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. I et kulturmiljø må tiltaket ses opp mot hvilken innvirkning det har på miljøet som helhet.

Fredningen av Levanger skal ivareta flere formål, jf. forskriften § 2. Bestemmelsen er inndelt i fem ledd, men dette betyr ikke at det er ett hovedformål og flere underformål. I en kulturmiljøfredning er alle formålene likestilte, selv om bestemmelsen er inndelt i flere ledd.

Dere finner grunn til å nevne at Grønnbrygga ligger helt i utkanten av kulturmiljøet, og at den kulturhistoriske verdien er overdrevet. Til dette understreker vi at kulturmiljømyndighetene gjør en nøye overveielse av hvilke helheter og sammenhenger som skal inngå i fredningen for at formålet skal oppnås. Fredningen omfatter alle elementer innenfor fredningsområdet, dersom ikke annet er fastsatt i forskriften.

I forbindelse med fredningssaken i Levanger, gjennomførte NIKU en kartlegging av de kulturhistoriske verdiene i området på oppdrag fra Riksantikvaren (NIKU Oppdragsrapport nr./2010 Levanger kulturmiljøfredning). Rapporten ble blant annet benyttet som grunnlagsmateriale for avgrensningen av fredningsområdet. Grensen for kulturmiljøfredningen ble vurdert og justert flere ganger: ved midlertidig fredning, ved varsel om oppstart av permanent fredning og ved høring av fredningsforslaget. Riksantikvaren er ikke enig i at Grønnbrygga ligger helt i utkanten av kulturmiljøet. Den ligger mellom andre brygger og bygninger som danner en samlet linje langs fjorden, og den ligger rimelig midt i miljøet om man ser det fra sørvest mot nordøst.

Etter forskriften § 5 andre ledd nr. 1 bokstav a, er riving av bygninger i kulturmiljøet forbudt uten at det er gitt dispensasjon fra fredningen. Riving av bygninger i et kulturmiljø vil i de fleste tilfeller være et vesentlig inngrep. Det fremgår likevel av NIKUs rapport at enkelte bygninger innenfor Levanger kulturmiljø kan rives uten at kulturmiljøet blir svekket. Disse bygningene kan ha en egenverdi, men denne verdien omfattes ikke av kulturmiljøfredningens innhold og definisjoner. Forskriften § 7 andre ledd nr. 1 bokstav d, åpner derfor for at det kan gis dispensasjon til riving eller fjerning av bygninger eller bygningsmessige elementer som er oppført etter 1945.

Det er totalt syv brygger innenfor kulturmiljøet. Bryggene har vært gjenstand for ulik grad av ombygging og fasadeendringer. I rapporten fra NIKU er alle bryggene vurdert som viktige for opplevelsen av kulturmiljøet.

Levanger har vært et viktig knutepunkt for skipsfart og handel, og bryggene hadde en viktig funksjon i byens næringsliv, både når det gjelder handel og håndverk. Bryggene er karakteristiske for Levanger, fordi de synliggjør byens nærings-, skipsfarts- og handelsaktiviteter, og ligger med gavlen ut mot sundet eller sjøen. De er derfor viktige for å oppnå og ivareta formålet med fredningen gjennom å vise urbaniseringstendensene og den urbane utviklingen som ivaretar ulike behov i ulike tidsrom.

Alle de syv bryggene ligger i vernekategori 3 med samme tilstandsgrad i rapporten fra NIKU. Kategorien omfatter imidlertid både bygninger som er lite endret, og bygninger som er tilbakeført til et dokumentert eller tidstypisk utseende, med opprinnelig materialbruk og utforming. Bortsett fra Grønnbrygga og Dampskipsbrygga, har bryggerekka vært gjenstand for store endringer, gjennom ombygging til leiligheter, kontorer, butikker og restaurantnæring. Riksantikvaren er kjent med at tilstanden til noen av de syv bryggene kan være endret etter at registreringene og vurderingene ble foretatt i 2010. Dette tilsier at de bryggene som er lite endret og i god teknisk stand har svært høy verdi for det historiske miljøet som helhet.

Riksantikvaren har vurdert Grønnbryggas verdi for kulturmiljøet som helhet, og ikke i lys av området i umiddelbar nærhet. Til anførselen deres om at bryggas verdi synes overdrevet fordi den ikke er omtalt i kommunens oversikt over "Bygårder og historiske bygninger", eller er skiltet i regi av Levanger bymuseum/ Byantikvaren, legger vi til grunn at kommunens og Byantikvarens grunnlag for utvelgelse er basert på en lokal oppfatning av den kulturhistoriske verdien i de enkelte bygningene, og ikke kulturmiljøet som helhet. I Riksantikvarens vurdering av om inngrepet er vesentlig, er det den nasjonale verdien og formålet med kulturmiljøfredningen som skal legges til grunn.

Riksantikvaren er enig i fylkeskommunens vurderinger av at Grønnbrygga er en viktig del av Levanger kulturmiljø, og at riving vil være et vesentlig inngrep i kulturmiljøet, som det ikke kan gis dispensasjon til etter kulturminneloven.

### *Vurdering av særlige tilfelle*

Dersom tiltaket vurderes å være et vesentlig inngrep i kulturmiljøet, er det ikke nødvendig å vurdere om det foreligger særlige tilfelle. I denne saken har imidlertid fylkeskommunen gjennomført en slik vurdering. Riksantikvaren tar derfor også stilling til om dette vilkåret er oppfylt.

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. Tiltak som er nødvendige av hensyn til formålet med fredningen, kan for eksempel være brannsikring, reparasjoner og restaurering. 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. Det vil også ha betydning for vurderingen om det finnes andre løsninger som er mindre inngripende i kulturmiljøet.

På samme måte som ved vurderingen av om et inngrep er vesentlig, er det formålet med fredningen og tiltakets påvirkning på kulturmiljøet som er førende. I vurderingen av om vilkåret om særlige tilfelle er oppfylt i dette tilfellet, har vi foretatt en avveining mellom de negative konsekvensene tiltaket vil ha for verneinteressene i kulturmiljøet og tiltakets samfunnsnytte. Vi har lagt vekt på de positive virkningene produksjon av tørrmelk vil ha for norsk matberedskap i en eventuell krisesituasjon og betydningen en opprettholdelse av produksjonen vil ha for landbruket i lokalsamfunnet. Rettslig sett er ikke rene næringsinteresser for tiltakshaver et moment det kan legges vekt på i avveiningen.

Formålet med fredningen er at bygningene, sammenhengene og lesbarheten av kulturmiljøet skal ivaretas for fremtiden, uavhengig av hva bygningene brukes til. Vern gjennom bruk er et viktig hensyn, men dette kan ikke oppnås gjennom riving av bygninger i det fredete kulturmiljøet. Vi er enige i at det vil være positivt for Levangers historie at Normilk blir værende i Levanger sentrum. Lokal verdiskaping og arbeidsplasser vil også alltid være fordelaktig for innbyggerne. Vi mener likevel at disse hensynene ikke i seg selv kan regnes for å være tungtveiende nok til å utgjøre særlig grunn for riving av Grønnbrygga, og vi viser igjen til muligheten for å utrede om brygga kan flyttes.

Vi er med andre ord enige med fylkeskommunen i at vilkåret om særlige tilfelle *kan* være oppfylt i spørsmålet om hvorvidt Grønnbrygga kan flyttes til et annet sted innenfor kulturmiljøet, så lenge lesbarheten av dens funksjon blir opprettholdt. I dette ligger det ikke en endelig avgjørelse om at dispensasjon for flytting skal gis. Fylkeskommunen må vurdere en eventuell søknad om flytting konkret.

### *Konsekvenser for næringsutvikling i Levanger sentrum*

Det følger av formålsbestemmelsen i forskriften § 2 femte ledd at fredningen ikke skal være til hinder for at Levanger skal kunne opprettholdes og videreføres som en levende

by med boliger, handel og annen næringsvirksomhet i samme skala som før. I forskriften § 5 nr. 5 bokstav b) blir det også fastslått at det ikke er nødvendig å søke om dispensasjon for videreføring av eksisterende eller etablering av ny næringsvirksomhet dersom dette ikke medfører fysiske inngrep i kulturmiljøet. Hva dette innebærer er utdypet i kgl.res. 9. november 2018, hvor det blant annet står at ny næringsvirksomhet kan etableres i de eksisterende bygningene uten dispensasjonsbehandling, så lenge det ikke medfører endringer av bygningens eksteriør.

Dere viser til lovforarbeidene til kulturminneloven § 20, hvor det står at det er viktig å samarbeide med grunneierne når områder der det foregår næringsvirksomhet skal fredes, særlig ved utforming av fredningsbestemmelsene. Riksantikvaren påpeker at det i forbindelse med fredningen av Levanger kulturmiljø ble avholdt folkemøter i tillegg til at fredningsforslagene ble lagt ut til offentlig ettersyn og høring. Ved politisk behandling i høringsrunden i 2014, ble saken lagt frem i Plan- og utviklingskomiteen, som blant annet foreslo at formålsbestemmelsen skulle endres, slik at det skulle legges vesentlig vekt på intensjonen om opprettholdelse av næring og utvikling ved behandling av tiltak innenfor fredningsområdet. Merknaden ble ikke tatt til følge i Riksantikvarens endelige behandling av fredningsforslaget. Ved politisk behandling i kommunestyret i 2015, ble tilslutning til fredningen vedtatt med 34 mot 1 stemme. Riksantikvaren mener at det har vært godt samarbeid med både grunneiere og kommunen i fredningssaken.

### **Konklusjon**

Riksantikvaren har vurdert alle sider av saken, og kommet til at det ikke foreligger feil ved Trøndelag fylkeskommunes bruk av dispensasjonsbestemmelsen. Vilårene for dispensasjon er ikke oppfylt, og dispensasjon til riving kan ikke gis. Det foreligger heller ikke saksbehandlingsfeil som kan ha virket inn på vedtakets innhold. Fylkeskommunens vedtak opprettholdes. Klagen tas ikke til følge.

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

Vennlig hilsen

Kaare Stang  
seksjonssjef

Elisabeth Nordling  
fagdirektør

**Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift**

Mottakere:  
Sweco Norge AS

Kopi til:  
Trøndelag fylkeskommune