

Ref.nr.:

Saknr:

Dato: 28.04.2006

Forskrift om fredning av Birkelunden kulturmiljø, Oslo kommune

1. Forslag

Miljøverndepartementet legger med dette frem tilråding om fredning av Birkelunden kulturmiljø i Oslo kommune etter kulturminneloven § 20. Fredningsforslaget omfatter 15 kvartaler med til sammen 139 bygårder, samt Paulus kirke, Grünerløkka skole og parken Birkelunden, jf. vedlagt kart.

Kulturmiljøet utgjør et areal på om lag 116 daa. I tillegg foreslås trapperom på 14 av eiendommene innenfor området fredet etter kulturminneloven § 15.

1.1 Hjemmelsgrunnlag

Formålet med fredningen er å bevare et bymiljø av særlig nasjonal verdi. Området ble bygget ut som boligområde under industrialiseringen og den sterke byveksten i andre halvdel av 1800-tallet. Birkelunden kulturmiljø utgjør et viktig vitenskapelig kildemateriale for kunnskap og forskning innenfor 1800-tallets byplanlegging og murgårdsarkitektur. På denne bakgrunn foreslås området fredet som kulturmiljø med hjemmel i kulturminneloven § 20.

Gjeldende regulering i området er reguleringsplan for Oslo sentrum (Soneplanen S-2255 av 1977).

1.2 Verneverdier

Birkelunden kulturmiljø er et helhetlig og godt eksempel på 1800-tallets byplanlegging og murgårdsarkitektur. Området ble bygget ut som boligområde for arbeiderklassen under industrialiseringen og den sterke byveksten i andre halvdel av 1800-tallet. Området har store arkitektoniske og kulturhistoriske kvaliteter knyttet til en tidstypisk byplan med tett kvartalsbebyggelse, offentlige parker og institusjoner som kirke og skole. Fredningen skal sikre at de byplanhistoriske, kulturhistoriske og arkitektoniske verdiene knyttet til området som helhet og til de enkelte kulturminnene bevarer. De historiske,

funksjonelle og visuelle sammenhengene skal ivaretas. Fredningen skal i første rekke sikre miljøet gjennom å bevare det opprinnelige.

1.2.1 Klassifisering av bygårdene ut fra verneverdi

Innenfor kulturmiljøet er det variasjoner med hensyn til verneverdier og hva som kan aksepteres av endringer og tiltak. Bygårdene er derfor delt inn i tre klasser. Klasse A omfatter 1800-tallsgårdene som er minst endret og derfor har særlig stor verneverdi (6 gårder), klasse B omfatter de øvrige 1800-tallsgårdene (126 gårder) og klasse C omfatter bygninger oppført etter 1945 (7 gårder). Formålet med inndelingen er å fremheve kulturminneverdiene i de gårdene som er minst endret og å legge grunnlag for en forutsigbar forvaltning av kulturmiljøet.

1.3 Brukerinteresser i området

Kulturmiljøet omfatter boligbebyggelse, næringsvirksomhet og offentlige funksjoner som skole, kirke, parkområder og gategrunn. Kulturmiljøet utgjør et levende og attraktivt byområde for boliger, handel og småskala næringsvirksomhet.

1.3.1 Konsekvenser for ulike interesser

For å sikre kontroll med tiltak som kan komme i konflikt med formålet med fredningen, innebærer fredningen nye restriksjoner og rutiner i forvaltningen av de offentlige arealene innenfor området.

I henhold til formålet med fredningen skal Birkelunden kulturmiljø kunne opprettholdes og videreføres som et levedyktig bymessig boområde med bolig, handel og annen småskala næringsvirksomhet. Eksisterende bruk og næring kan fortsette som i dag. Forslaget til fredning er ikke til hinder for etablering av ny næring eller endret bruk som ikke medfører fysiske inngrep i strid med formålet med fredningen.

For noen av bygårdene er det fremmet ønske om tilpasninger i bygninger og uteareal, blant annet loftsutbygging, bygging av balkonger og fjerning av bakgårdsbebyggelse. For et flertall av bygårdene vil fredningen ikke være til absolutt hinder for dette, men eventuelle tiltak vil være avhengig av dispensasjon. For gårder i klasse A vil slike tiltak i utgangspunktet være i konflikt med verdiene forslaget om fredning søker å ivareta.

2. Saksbehandling

2.1 Saksgangen

Riksantikvaren varslet oppstart av fredningssak etter kulturminneloven § 20 for Birkelunden kulturmiljø i november 1996. I forkant av varselet ble beboere og næringsdrivende i området orientert gjennom åpent møte, informasjonsfolder og informasjonsstands. Arbeidet med å dokumentere og registrere kulturmiljøet ble gjennomført i årene 1996-99

i samarbeid mellom Riksantikvaren og Oslo kommune v/Byantikvaren. Riksantikvaren og Oslo kommune etablerte i 1997 en arbeidsgruppe, som fungerte som rådgivende forum ved utarbeidingen av fredningsforslaget. Som supplement til lovpålagte høringsrunder ble det i 1998/99 arrangert en begrenset høringsrunde hos ulike etater i Oslo kommune. I juni 2000 ble det varslet fredning etter kulturminneloven § 15 av trapperom i 16 bygårder innenfor kulturmiljøet.

Forslaget til fredning av Birkelunden kulturmiljø ble sendt på lokal høring i desember 2000. Forslaget ble oversendt kommunen for politisk behandling i mai 2003. Uttalelse fra byrådet i Oslo forelå i desember 2003. Riksantikvaren sendte saken på sentral høring i desember 2004. Det kom inn seks uttalelser til den lokale høringen og syv uttalelser til den sentrale høringen. Miljøverndepartementet mottok saken fra Riksantikvaren i november 2005.

Riksantikvaren har fattet tre vedtak om midlertidig fredning innenfor kulturmiljøet. Vedtakene ble fattet etter at Plan- og bygningsetaten ga tillatelse til tiltak som var i strid med formålet med fredningen. Ett av vedtakene ble påklaget, men ble opprettholdt av Miljøverndepartementet i oktober 2005.

Følgende instanser har hatt saken til uttalelse:

Lokal høring: Alle private grunneiere og rettighetshavere i området, Oslo kommune v/ berørte kommunale etater, Biskopen i Oslo, Fortidsminneforeningen i Oslo og Akershus, Fylkesmannen i Oslo og Akershus, Grünerløkka og Sofienberg historielag, Grünerløkka næringsråd, Grünerløkka skole, Huseierforeningen i Oslo og Akershus, Kirkelig fellesråd i Oslo, Kontaktutvalget for velforeninger i Oslo, Leieboerforeningen i Oslo, Miljøforeningen Akerselvas venner, Natur og Ungdom, Naturvernforbundet i Oslo, Oslo handelsstands felleskontor, Oslo og omland friluftsråd, Oslo politidistrikt, Oslo sporveier, Oslo stiftsdireksjon, Paulus menighet, Selskabet for Oslo Bys Vel, Statens vegvesen (Oslo vegkontor), Syklistenes landsforening.

Sentral høring: Utdannings- og forskningsdepartementet, Kultur- og kirke departementet, Direktoratet for naturforvaltning, Statens forurensningstilsyn, Statens vegvesen (Vegdirektoratet), Statens kartverk, Norges vassdrags- og energidirektorat, Norges Geologiske undersøkelser, Politidirektoratet, Statens nærings- og distriktsutviklingsfond, ABM-utvikling, Norsk institutt for kulturminneforskning, Norsk institutt for jord- og skogkartlegging, Norsk institutt for by- og regionforskning, Norges naturvernforbund, Norges Miljøvernforbund, Verdens naturfond, Natur og ungdom, Miljøheimevernet, Nasjonalt senter for Natur-Kultur-Helse, Den Norske

Turistforening, Friluftslivets fellesorganisasjon, Friluftsrådenes landsforbund, Fortidsminneforeningen, Norsk kulturarv, Kulturvernets fellesorganisasjon, Nordic World Heritage Office, Huseiernes landsforbund, Det norske arkeologimøtet, Norsk museumsforbund, Norske arkitekters landsforbund, Norske landskapsarkitekters forening, Den norske historiske forening, Landslaget for lokalhistorie, Energiforsyningens Fellesorganisasjon, Norges Velforbund, Selskapet for Norges Vel, Kommunenes sentralforbund, Byggenæringens Landsforening, Den norske reisebransjeforening, Reiselivsbedriftenes landsforening, Næringslivets hovedorganisasjon, Landsorganisasjonen i Norge.

Utkast til kongelig resolusjon og forskrift har vært forelagt Finansdepartementet, Fornyings- og administrasjonsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet, Kultur- og kirkedepartementet, Kunnskapsdepartementet, Nærings- og handelsdepartementet og Samferdselsdepartementet.

2.2 Viktige endringer i løpet av fredningsprosessen

I det endelige forslaget til forskrift er inndelingen av bygårdene i ulike klasser forenklet og redusert til tre. Videre er to av trapperommene som var foreslått fredet tatt ut av fredningen. Bakgrunnen er at disse trapperommene er blitt sterkt endret etter at arbeidet med fredningen ble satt i gang. På eiendommen Paulus plass 5 er første etasje i trapperommet i baktrappen unntatt fra fredningen. Fredningen er dermed ikke til hinder for at det kan lages en passasje gjennom trapperommet for å lette fremkommeligheten i gårdsrommet, jf. avsnitt 4.1.

3. Forvaltning – økonomiske og administrative konsekvenser

Forvaltningen av fredningsforskriften er lagt til Riksantikvaren eller den Riksantikvaren gir fullmakt. Hovedregelen er at regional kulturminneforvaltning tillegges myndighet i første instans når det gjelder forvaltningen av bygninger og anlegg som er fredet etter kulturminneloven. Utgifter til grensemerking, forvaltning med videre dekkes av staten innenfor ordinære budsjettposter.

4. Høringsuttalelser

4.1 Generelle merknader til fredningsforslaget

Kultur- og kirkedepartementet, ABM-utvikling og Kommunenes sentralforbund uttaler at de ikke har noen merknader til fredningen.

Oslo kommune (v/ Byrådet, Byantikvaren og Plan- og bygningsetaten), Kirkelig fellesråd i Oslo, Norsk institutt for kulturminneforskning,

Fortidsminneforeningen og Norske landskapsarkitekters forening er positive til fredningsforslaget, og fremhever betydningen av at Birkelunden kulturmiljø tas vare på. Byrådet påpeker at gårdene er typiske for murbyen Oslo og står sterkt i befolkningens bevissthet. Samtidig påpeker byrådet at fredningen ikke må være til hinder for at området skal utvikle seg i fremtiden. Sameiet Thv.Meyersgate 25 støtter fredningen med hensyn til fasader mot gaterom. Sameiet Toftesgate 50 har ingen merknader til selve forslaget, men tar opp spørsmål knyttet blant annet til trafikksikkerheten i området.

Byrådet bemerker at fredningsforslaget må tilpasses nylig fremlagte reguleringsplaner for tre ulike kvartaler i området, blant annet med ved å gi tillatelse til riving av bestemte bakgårdsbygninger.

Riksantikvaren bemerker at det senere er oppnådd enighet om disse spørsmålene, med unntak av endelig løsning for å skaffe passasje i bakgården i kvartalet Paulus plass nord.

Miljøverndepartementet vil bemerke at Riksantikvaren i det endelige utkastet til forskrift har akseptert at første etasje i trapperommet i baktrappen på eiendommen Paulus plass 5 unntas fra fredningen. Fredningen er dermed ikke til hinder for å lage en passasje gjennom trapperommet for å lette fremkommeligheten i gårdsrommet.

Advokatfirmaet Eckhoff, Fosmark & co. DA på vegne av eier av Paulus plass 4 og Huseiernes landsforbund avd. Oslo og Akershus etterspør en grundigere saksbehandling og konsekvensanalyse av følgene av fredningen. Det hevdes at fredningen vil medføre store økonomiske belastninger og tap av inntekter. Det hevdes også at det har vært mangelfull kontakt mellom Riksantikvaren og hjemmelshavere under fredningsprosessen. Det hevdes at inndelingen i kategorier og strengere praksis for gårder i klasse A medfører en urimelig forskjellsbehandling. Synspunktene er ytterligere understreket overfor Miljøverndepartementet i forbindelse med den avsluttende behandlingen av fredningssaken.

Riksantikvaren viser til at saksbehandlingsreglene i kulturminneloven § 22 og forvaltningslovens saksbehandlingsregler om forskrifter er fulgt. Konsekvensene av fredningen er belyst gjennom en grundig prosess, blant annet gjennom innspill som er kommet i høringsrundene. Riksantikvaren har lagt vekt på å komme frem til et forslag som ivaretar de nasjonale kulturminneverdiene i Birkelunden kulturmiljø, og som samtidig legger til rette for en praktisk og økonomisk utnyttelse av eiendommene. Riksantikvaren påpeker også at fredningen ikke griper inn i eksisterende bruk. Når det gjelder kontakt med eiere påpeker

Riksantikvaren at varsel om fredning og fredningsforslaget er sendt alle direkte berørte parter, som derved har hatt anledning til å uttale seg til saken. På grunn av inn- og utflytting kan det likevel være beboere som ikke har god kjennskap til fredningen og hva det innebærer for dem. Riksantikvaren mener derfor at gode kontakt- og informasjonsrutiner vil være viktige for forvaltningen av området. Riksantikvaren opplyser at inndelingen av bygårdene i ulike klasser er basert på en grundig registrering av kulturmiljøet. De seks gårdene i klasse A utgjør i underkant av 5 % av gårdene. Forskjellsbehandlingen som er påstått å gjelde eiendommen Paulus plass 4 er en konsekvens av at den som klasse A-gård har en høyere verdi enn klasse B-gårdene. Dette innebærer ikke en usaklig forskjellsbehandling i forvaltningslovens forstand.

Miljøverndepartementets kommentarer:

Fredning etter kulturminneloven medfører ikke krav om konsekvensutredning. I samsvar med kravene i forvaltningsloven er følgene av fredningen godt opplyst, både gjennom samarbeid med Oslo kommune og gjennom lokal og sentral høring. Alle hjemmelshavere og en rekke organisasjoner har hatt anledning til å uttale seg, blant annet Huseiernes landsforbund. Det har vært løpende kontakt mellom gårdeiere og kulturminneforvaltningen i forbindelse med behandling av enkeltsaker innenfor området. Dette gjelder blant annet for Paulus plass 4, som er omtalt spesielt i merknadene. Etter departementets vurdering er saksbehandlingsreglene i kulturminneloven § 22 og krav til opplysning og forutsigbarhet oppfylt i denne saken.

Miljøverndepartementet vil bemerke at det er et lavt antall negative uttalelser og konfliktsaker, antall eiere og interesser tatt i betraktning.

Ut over dette har Miljøverndepartementet ikke kommentarer til de generelle merknadene og slutter seg til Riksantikvarens fremstilling og vurdering.

4.2 Økonomisk kompensasjon og administrative konsekvenser av fredningen

4.2.1 Økonomisk kompensasjon

Advokatfirmaet Eckhoff, Fosmark & co. DA på vegne av eier av Paulus plass 4, Huseiernes landsforbund avd. Oslo og Akershus og Sameiet Thv.Meyersgate 25 etterlyser økonomiske støtteordninger og rådgiving for eiere innenfor området. Det stilles krav om dekning av merkostnader som følge av fredningen. Oslo kommune forutsetter at fredningen følges av økte ressurser i form av økte statlige tilskuddsrammer. Byantikvaren har påpekt at strenge restriksjoner for tiltak, spesielt på gårder i klasse A bør følges opp av tilskuddsmidler.

Riksantikvaren viser til at det årlig over statsbudsjettet bevilges midler til hel eller delvis dekning av eieres merkostnader ved istandsettingstiltak.

Miljøverndepartementet vil bemerke at det i Stortingsmelding nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner* legges vekt på å sikre bedre rammevilkår for eiere av fredete kulturminner.

Kulturminneloven har to bestemmelser som direkte regulerer tilskudd til kulturminner, §§ 15a og 17. Etter kulturminneloven § 15a annet ledd skal det gis helt eller delvis vederlag for utgiftsøkningen dersom det blir satt vilkår i tilknytning til dispensasjon som fordyrer arbeidet. Denne bestemmelsen vil gjelde for trapperom fredet etter kulturminneloven § 15 innenfor kulturmiljøet. Kulturminneloven § 20 har ikke en slik bestemmelse knyttet til hjemmelen for å gi dispensasjon. Departementet legger likevel til grunn at prinsippet i kulturminneloven § 15a i må gis tilsvarende anvendelse ved særlig tyngende krav i forbindelse med dispensasjon etter kulturminneloven § 20. Kulturminneloven § 17 annet ledd er en generell hjemmel for å gi tilskudd til vedlikehold eller endringer i fredete byggverk godkjent av vedkommende myndighet. Eier har ikke krav på tilskudd etter denne hjemmelen.

4.2.2 Forvaltning

Oslo kommune kommenterer betydningen av en mest mulig smidig håndtering av den daglige forvaltningen av Birkelunden kulturmiljø i saker som skal behandles både etter kulturminneloven og plan- og bygningsloven.

Riksantikvaren mener at alle saker først bør behandles etter fredningsforskriften og kulturminneloven, og deretter etter plan- og bygningsloven. Riksantikvaren foreslår at myndighet til å gjennomføre skjøtselstiltak etter kulturminneloven § 21 legges til Riksantikvaren. Riksantikvaren forutsetter at rutiner for en effektiv saksbehandling diskuteres når forvaltningsansvaret for fredningsforskriften er lagt til kommunen.

Miljøverndepartementet slutter seg til Riksantikvarens vurdering med hensyn til saksbehandlingsrutiner. For så vidt gjelder overføring av forvaltningsmyndighet til Oslo kommune viser vi til § 12 i fredningsbestemmelsene, hvor Riksantikvaren er gitt slik myndighet. Før en eventuell overføring av myndighet til Oslo kommune forutsetter Miljøverndepartementet at Riksantikvaren, i samarbeid med Oslo kommune, avklarer roller og myndighetsfordeling som grunnlag for en effektiv og forutsigbar forvaltning av fredningsområdet.

4.3 Merknader til forskriften

4.3.1 Avgrensing

Sameiet Thv.Meyersgate 25 ønsker ikke fredning av gårdsrom med de restriksjoner som er foreslått. Norske landskapsarkitekters forening mener det ikke er nødvendig å frede private og offentlige uterom ettersom de har gjennomgått mange endringer. Foreningen er urolig for at en eventuell tilbakeføring ikke vil ivareta den intense bruken arealene har i dag.

Riksantikvaren bemerker at utearealer ikke fredes på grunn av sin verdi enkeltvis, men som deler av en helhet slik den er beskrevet i formålsparagrafen. Fredningen endrer ikke den eksisterende bruken, men regulerer tiltak som kan forringe verdien av dem.

Miljøverndepartementet vil understreke at begrunnelsen for fredningen er kulturmiljøet som helhet med den karakteristiske kvartalsstrukturen som et vesentlig element. Departementet anser derfor fredning også av bakfasader og gårdsrom som avgjørende for å oppfylle intensjonen med fredningen.

4.3.2 Formål

Norsk institutt for kulturminneforskning (Niku) påpeker at vern av materialbruk i eksteriøret er anvendt kun i kommentarene og ikke i selve forskriften. Niku påpeker at dette kan gi grunnlag for misforståelse om hvorvidt utvendig materialbruk er vernet.

Riksantikvaren har på grunnlag av dette foretatt presiseringer av teksten i forskriften (§§ 2 og 7).

Miljøverndepartementet slutter seg til Riksantikvarens forslag til presisering.

4.3.3 Fredningsbestemmelsene

Oslo kommune ønsker en enklere klassifisering av bygårdene og ber om at de eldre gårdene inndeles kun i klasse A og B. Kommunen understreker at de seks gårdene i klasse A bør bevares uten vesentlige endringer i eksteriøret og at balkonger og takoppløft/takterrasser ikke bør tillates i disse gårdene. Kommunen ber samtidig om at det i gårdene i klasse B kan tillates loftsutbygging med mindre takoppløft/takterrasser og balkonger mot gårdsrom. Kommunen ber videre om at etterkrigsbygningene underlegges enklere fredningsbestemmelser som ikke er til hinder for riving/fornyning eller fasadeendringer.

Advokatfirmaet Eckhoff, Fosmark & co. DA på vegne av eier av Paulus plass 4, Huseiernes landsforbund avd. Oslo og Akershus og Sameiet Thv.Meyersgate 25 er negative til fredning dersom det ikke gis tillatelse til vindusutskifting, balkonger og loftsutbygging.

Riksantikvaren finner at en forenkling av klassifiseringen er faglig forsvarlig. Fredningsforskriften er endret slik at bestemmelsene for gårdene i klasse A er opprettholdt, mens gårdene i klasse B og C er slått sammen til én kategori, klasse B. Riksantikvaren bemerker at det er de minst endrete murgårdene som best dokumenterer hvordan murbyen på Grünerløkka har sett ut. Riksantikvaren viser til at hensikten med å bruke kulturmiljøfredning som virkemiddel blant annet er å ivareta detaljene i den fysiske utformingen i bygningenes eksteriør, uterom og parkene. Riksantikvaren viser også til at Oslo kommune støtter en streng praksis for tillatelse til endringer på gårder i klasse A. Riksantikvaren mener at samtlige klasse A-gårder fortsatt har høy verneverdi, samtidig som flertallet er oppgradert når det gjelder bostandard. Riksantikvaren foreslår ikke å endre forskriften når det gjelder tiltak på klasse A-gårdene.

Miljøverndepartementet sier seg enig i Riksantikvarens vurderinger og presiserer at formålet med fredningen går ut over bevaring av byplan, bebyggelsesstruktur og arkitektur. Også bevaring av originalelementer er en del av formålet. Innenfor Birkelunden kulturmiljø er vinduene i de aller fleste bygårdene skiftet. Gjenværende originale vinduer har derfor stor sjeldenhetsverdi som kilde til kunnskap om opprinnelig teknikk, materialbruk og detaljering.

Fredningen er ikke til absolutt hinder for tiltak som loftsutbygging, bygging av balkonger eller heiser. I vedlegg 1 er det gitt nærmere retningslinjer for gjennomføring av slike tiltak og betingelsene for dette.

4.3.4 Uterom

Oslo kommune v/Samferdselsetaten frykter at fredningsbestemmelsene vil vanskeliggjøre nødvendig vedlikehold og utbedring av veinettet. Etaten mener at fredningen vil medføre betydelige økonomiske konsekvenser for etaten som følge av krav om varsling eller søknad om dispensasjon. Det etterlyses en registrering av kulturminneverdiene knyttet til gatene i fredningsområdet.

Riksantikvaren kommenterer at vanlig vedlikehold og reparasjoner av traseer og installasjoner knyttet til samferdsel og offentlig kommunikasjon ikke vil kreve tillatelse etter kulturminneloven. Graving i grunnen i forbindelse med slike arbeider er heller ikke søknadspliktig etter fredningsforskriften under forutsetning av at det ikke medfører varige endringer i eksisterende eller eldre dekke. Kulturminnelovens

bestemmelser om undersøkelsesplikt med hensyn til automatisk fredete kulturminner vil uansett gjelde. Riksantikvaren mener at fredningsbestemmelsene i stor grad gir rom for at Oslo kommune kan opprettholde dagens praksis på området. Riksantikvaren ser ikke behov for en registrering av kulturminneverdiene knyttet til gatene og mener det går klart frem av forskriften hvilke verdier som skal sikres.

Miljøverndepartementet viser til at det skal utarbeides en skjøtselsplan for området og forutsetter at rammene for forvaltningen av de offentlige arealene innenfor Birkelunden kulturmiljø avklares i planen.

4.4 Endringer i forskriften

Miljøverndepartementet har ikke funnet grunn til gjøre vesentlige substansielle endringer i forskriften, men har gjort en del mindre redaksjonelle og regeltekniske endringer med sikte på å øke presisjonsnivået generelt og å klargjøre konsekvensene av fredningen.

5. Midlertidig fredning - oppheving av vedtak

Samtidig med vedtak av forskrift om fredning av Birkelunden kulturmiljø oppheves vedtak om midlertidig fredning fattet av Riksantikvaren 21. august 1997 av privatbygning i Seilduksgata 19, 9. november 2001 av kvartalet Paulus plass nord og 24. mai 2004 av parken Birkelunden med fortausarealet omkring.

Miljøverndepartementet

tilrår:

Forskrift om fredning av Birkelunden kulturmiljø fastsettes i samsvar med vedlagte forslag.