

SKATTØRA

En analyse av verneverdi og saksbehandling



Høsten 2004 arrangerte Arkeologisk institutt ved Universitetet i Tromsø mastergradskurset ” Kulturminneforvaltning i praksis”. Studentene Lise Beate Brekmoe og Inge Sørgård fikk i den anledning i oppgave å utarbeide en rapport om Skattøra for Byantikvaren i Tromsø. Rapporten var todelt og besto av en selvstendig vurdering av verneverdien til den gamle sjøflyhavna, samt en gjennomgang av saksbehandlingen vedrørende reguleringsplan og byggesak på Skattøra.

Følgende tekst er et bearbeidet utdrag fra denne rapporten og inneholder konklusjonen fra vurderingen av verneverdi, samt i store trekk gjennomgangen av saksbehandlingen.

SKATTØRA – VERNEVERDI OG SAKSGANG

VERNEVERDI

Skattøra utgjør på mange måter et unikt *kulturmiljø*. For det første utgjør Skattøra som militærhistorisk kulturminne en levning fra en militær utvikling med mange sider. Skattøra kan knyttes til Marinens Flyvåpen i mellomkrigstiden, og kan også knyttes opp mot den aktive motstanden som ble ført av det norske forsvaret da invasjonen kom. Skattøra er også et minne fra den tyske okkupasjonen, da flere av strukturene her, som for eksempel splintmurene og jernbanebrakka, ble bygget under krigen i regi av tyskerne. Skattøra er på den annen side et viktig minne om russiske og jugoslaviske krigsfangers lidelser under krigen siden disse sto for mye av utbyggingen. Samtidig er bombekrateret en levning fra den aktive kampen som ble ført av våre allierte under krigen. Det er velkjent at amerikanske og britiske bombefly fløy tokter under krigen, men ikke så kjent at også russiske fly bombet tyske installasjoner i Norge. Skattøra er videre et minne om den kampen som foregikk på havet, og de til tider desperate tiltak briter, amerikanere og kanadiere gikk til for å forsyne Sovjet gjennom ishavskonvoiene. Til sist må vi heller ikke glemme at Skattøra er et minne om den norske sivile og militære sjøflyvirksomheten etter krigen.

Ingen andre sjøflyhavner i Norge kan representere så mange sider av den militærhistoriske utviklingen. Slik kan Skattøra være en verdifull ressurs både med tanke på opplevelse og kunnskap, blant annet i skoleundervisning. Dessverre har mange av de militære installasjonene som ble bygget under krigen blitt revet her i landet. Det er derfor viktig at vi tar vare på levninger også fra denne delen av vår historie.

For det andre utgjør de bygningene og strukturene som er bevart *en helhet* som er enestående her i landet, så lenge nye bygninger kun i begrenset grad er oppført på selve havneområdet og de originale bygningene er bevart. Spesielt hangaren, opptrekket for sjøfly, brakkene, samt bombekrateret og den uberørte splintmuren utgjør en interessant kjerne. Mye er endret gjennom årenes løp, men det meste er imidlertid godt dokumentert. Det vil derfor være mulig å tilbakeføre flere av bygningene og strukturene til original tilstand hvis dette skulle vise seg å være ønskelig.

Verneverdi for et område eller en bygning er noe som hele tiden er i endring. Det som virker å være en naturlig del av vårt dagligliv i dag kan for de neste generasjonene bli viktige minner om de som har levd tidligere. Se bare på hvor populære de gjenværende seilskutene våre er blitt. De generasjonene som opplevde krigen er nå i ferd med å forlate oss. Dette har medført en stadig større interesse for vitnesbyrd om krigen. Skattøra og andre materielle levninger fra krigen er nettopp dette. Disse kan få de kommende generasjoner til å forstå hva krigen var.

Om ikke lenge er det ingen igjen blant oss som kan fortelle om personlige opplevelser fra krigen, og de materielle levningene vil dermed være det beste minnet som er igjen. Dette har ført til at installasjoner fra krigens dager i den senere tid i stadig større grad har blitt oppfattet som kulturminner av kulturminneforvaltningen. Dessverre er dette en endring som byråkratiet og den politiske ledelse ikke alltid har klart å fange opp.

SAKSGANG

I lys av det endrede synet på krigens kulturminner som i den senere tid har oppstått, vil det i det følgende komme til å bli fokusert på hvordan saksgangen i forbindelse med regulering og byggetillatelse på Skattøra-området har forløpt. I første rekke vil det bli gitt en oversikt over utspill som har kommet i saken både i forbindelse med reguleringsplanen som ble vedtatt i 1992, og i sammenheng med byggetillatelsen i 2001. Etter denne gjennomgangen vil forvaltningens rolle i saksgangen bli gjennomgått for å identifisere kritiske punkt i avgjørelsen om Skattøras fremtid. Et viktig spørsmål i den sammenhengen blir da hvorvidt det eksisterer irregularet i forbindelse med saksgangen, og hvorvidt aktørene i prosessen burde ha handlet annerledes. Formålet med denne gjennomgangen er ikke å finne en syndeboke, men å se hvorvidt kommunikasjonen mellom de ulike partene i en slik sak er tilfredsstillende, og å analysere i hvilken grad Tromsø kommune har klart å fange opp endrede holdninger til hva som blir oppfattet som kulturminner av kulturminneforvaltningen.

Skattøra ble i 1970 regulert til industriområde (Plan 44 – 08.07.70). I forbindelse med den offentlige høringen kom det ingen innvendinger fra kulturminneforvaltningen. Årsaken til dette er at strukturer fra krigen ikke ble ansett som kulturminner på denne tiden, og Skattøra var frem til 1971 i fortsatt bruk som sjøflyhavn.

Et nytt planforslag ble utarbeidet i tidsrommet 1989-1992. Regulering til industriområde ble opprettholdt, men vedtaket inneholdt en rekke føringer for bruken av området. Dette gjaldt blant annet at området skal benyttes til lettere industri, service, engros eller håndverksbedrifter. Videre ble det bestemt at den bevarte splintmuren, i reguleringsbestemmelsene omtalt som gråsteinsgrunnmur, skulle bevares, enten som frittstående element eller som en del av et nybygg¹. Planforslaget var utlagt til offentlig høring i tidsrommet 1.9 – 1.10 1989 og 18.05 – 20.06 1990. I forbindelse med offentliggjøringen av planforslaget hadde miljøvernlederen hos Fylkesmannen i Troms ingen innvendinger til planforslaget, men ønsket at strandområdene, som en av de få gjenværende relativt urørte strandområdene, ble bevart for ettertiden². Kulturetaten ved Troms

¹ Reguleringsbestemmelser til reguleringsplanen for strandområde på Skattøra 125/20. Plan nr. 504-770.

² Brev fra miljøvernleder Bjørn Johansen, Fylkesmannen i Troms, til Tromsø kommune. Datert 04.10.1989.

Fylkeskommune hadde ingen innvendinger mot reguleringsforslaget, men fremmet følgende;

På Skattøra er bebyggelsen og restene etter denne krigsminner fra siste krig. Det er svært positivt at bygningene er i bruk og blir tatt vare på. Steinmurene bør vernes både ut fra kulturhistoriske grunner og fordi de er flotte strukturer i området. (...) Begge murene bør vernes enten slik de står i dag eller inngå i nye prosjekt³.

I forbindelse med salget av industriarealet på Skattøra i 1993, stilte havnefogden seg negativt til tanken om at det skulle oppføres et industribygg i tilknytning til splintmuren. Dette begrunner han med at splintmuren er å oppfatte som krigsminnesmerke, fordi den ble oppført av krigsfanger⁴.

I 1998 sendte Kulturetaten ved Troms Fylkeskommune brev⁵ til teknisk kommunaldirektør på bakgrunn av medieomtalen om salget av industritomta og den mulige oppføringen av et industribygg på tomten. Kulturetaten fremmer i brevet ønske om at området omreguleres, fordi gjeldende reguleringsplan ikke ivaretok det verneverdige bygningsmiljøet i området:

Vi vil derfor be om at kommunen iverksetter tiltak for å endre reguleringsformålet for denne delen av planen slik at formålet byggeområde industri kombineres med spesialområde bevaring.

Det ble på samme tid oversendt vurderinger av Skattøras verneverdi fra Riksantikvaren. I uttalelsen skriver Riksantikvaren følgende⁶:

Riksantikvaren har vurdert Skattøra i landssammenheng og finner det ikke aktuelt å foreslå fredning etter kulturminneloven. Anleggets verdi som helhetlig miljø er redusert bl.a. fordi deler av bygningsmassen har liten grad av opprinnelighet. Anlegget har likevel historisk betydning i forbindelse med funksjonen som sjøflybase, særlig under 2. verdenskrig. Vi vil spesielt fremheve hangaren og splintvernet som interessante elementer både som bygningstyper og som landemerker i området. Det er derfor ønskelig at anlegget fortsatt kan bevares gjennom bruk av bygningsmassen, samt tilpasning av evt. nye funksjoner.

I sammen forbindelse har Bevarings- og Tradisjonsnemnd for Marinen kommet med sin vurdering av anlegget⁷:

³ Tromsø kommune- forslag reguleringsplan for strandsone på Skattøra 125/20. Uttalelse fra Kulturetaten ved Troms Fylkeskommune, datert 07.11.91.

⁴ Brev fra havnefogd Knut A. Mortensen til teknisk kommunaldirektør, datert 30.04.93.

⁵ Skattøra flystasjon, Tromsø – vurdering av verneverdi. Brev fra kulturetaten i Troms Fylkeskommune til teknisk kommunaldirektør ved Tromsø kommune. Datert 06.05.98.

⁶ Skattøra sjøflystasjon – Tromsø kommune. Vurdering av verneverdi. Brev fra Riksantikvaren til datert til 02.02.98.

Ved en total vurdering av verneverdien for tidligere Skattøra Flystasjon, er det herved tre viktige epoker knyttet til militær og senere sivil luftfart i Nord-Norge som Bevarings- og Tradisjonsnemnd for Marinen mener er så viktige for forståelsen av den historiske utviklingen i vår nære fortid at man burde søke å beholde det lille som er igjen av den originale bygningsmassen for etterslekten.

Brevet fra fylkeskommunen med anmodning om omregulering ble ikke besvart av kommunen, og forespørselen ble heller ikke gjentatt fra fylkeskommunens side før Skattøra Næringseiendom AS sendte inn en byggesøknad i 2001. Søknaden innbefattet oppføringen av et industribygg i tråd med reguleringsbestemmelsene for området. Rammesøknaden ble godkjent av Byutviklingssjefen den 05.10.01⁸.

Avgjørelsen ble deretter påklaget av kulturetaten ved Troms Fylkeskommune:

Kulturetaten er av den oppfatning at det nå er viktig å gjøre en helhetlig vurdering av Skattøra-området i sammenheng med de nye planene for omkringliggende havneområder og med bakgrunn i de opplysningene som nå har kommet fram vedrørende Skattøra flystasjons betydning – både militært og i norsk luftfartshistorie⁹.

Kulturetaten viser videre i sin klage til anmodningen om omregulering som ble sendt inn i 1998¹⁰.

Byutviklingssjefen tar ikke klagen til følge, da han mener vedtaket er i samsvar med gjeldende reguleringsplan. Saken blir derfor videresendt fylkesmannen i tråd med Plan- og bygningslovens § 15¹¹. Fylkesmannens behandling av kulturetatens ønske om omregulering vektlegger at det ikke er mulig å nedlegge bygge- og deleforbud etter at en byggetillatelse er gitt. Siden det etter vanlig forvaltningspraksis ikke er mulig å igangsette omregulering uten bygge- og deleforbud, tas ikke klagen til følge, og byutviklingssjefens vedtak stadfestes¹².

Parallelt med Troms fylkeskommunes klage, fremmet kulturkomiteen forslag om at det skulle nedlegges bygge- og deleforbud, og at det skulle igangsettes

⁷ Tidligere Skattøra Flystasjon – Tromsø kommune. Vurdering av verneverdi. Brev fra Marineinspektoratet, Bevarings – og tradisjonsnemnd for Marinen datert 02.02.98.

⁸ Vedtaksnummer 1531/01: Skattøra 125/604 – industribygg. Godkjenning av tiltak, foretak og ansvarsrett – rammesøknad.

⁹ Skattøraveien 125/604 – industribygg – Tromsø kommune – søknad til uttalelse – klage. Datert 27.11.01.

¹⁰ Skattøra flystasjon, Tromsø – vurdering av verneverdi. Brev fra kulturetaten i Troms Fylkeskommune til teknisk kommunaldirektør ved Tromsø kommune. Datert 06.05.98.

¹¹ Byutvikling: Saksframlegg: klage på tillatelse til oppføring av industribygg på eiendommen 125/604, Skattøraveien. Datert 24.04.02.

¹² Fylkesmannen: Klage på tillatelse til oppføring av industribygg på eiendommen 125/604 på Skattøra. Datert 11.09.02.

omregulering av Skattøra-området¹³. I den forbindelse foretok rådmannen en vurdering av de økonomiske konsekvensene for Tromsø kommune dersom det skulle nedlegges et bygge- og deleforbud. I denne utredningen fremmer byantikvaren forslag om at det igangsettes omreguleringsarbeid, og at det nedlegges bygge- og deleforbud for området med unntak av tomta som det har blitt gitt byggetillatelse til. Byantikvaren fremmer også forslag om å inngå forhandlinger med tiltakshaver for mulig tilbakekjøp av tomten som splintmuren ligger på. Byutviklingssjefen mente i sin uttalelse at det ikke var mulig å igangsette omregulering fordi dette ville gå ut over andre prioriterte oppgaver. De anbefalte imidlertid at saken ble fulgt opp i samarbeid med kommunen dersom det ble nedlagt bygge- og deleforbud.

Eiendom og utbygging viste i sin uttalelse til vanlig forvaltningspraksis, og at det av den grunn ikke ville være mulig å nedlegge bygge- og deleforbud. Den eneste muligheten til å overta tomta for splintmuren ville være gjennom forhandlinger om kjøp av tomta. Makeskifte ble ansett som umulig da kommunen på det tidspunktet ikke hadde areal å tilby Skattøra Næringseiendom AS.

Saken ble lagt frem for planutvalget i juni 2002, og det ble da vedtatt at det ikke skulle igangsettes omregulering av området. Begrunnelsen var at forholdet mellom den planfaglige anbefalingen og de økonomiske konsekvensene var uavklart, og saken ble derfor videresendt formannskapet¹⁴. Saken har foreløpig ikke vært oppe til behandling i Formannskapet¹⁵.

Oppsummering av Skattøra-saken

Saksbehandlingen i forbindelse med Skattøra-saken er i tråd med plan- og bygningsloven, og utbygger har opptrådt i tråd med gjeldende lovverk. Likevel er det en rekke forhold i forbindelse med Skattøra-saken som er kritikkverdige.

Saksgangen i forbindelse med Skattøra virker å være preget av manglende forståelse for, og kunnskaper om, endringen i forholdet til kulturminner fra 2. verdenskrig. Økt kunnskap om militære kulturminner fra nyere tid har økt betraktelig etter arbeidet med forsvarets landsverneplan, en nasjonal verneplan for forsvarets eiendommer, bygg og anlegg, som fant sted i tidsrommet 1995-99.

Den manglende vektleggingen av kulturminnene fra krigen medførte at en grunnleggende feil ble gjort i forbindelse med reguleringsplanen i 1992. Splintmuren ble her identifisert som *gråsteinsgrunnmur*¹⁶ og ble tillatt tatt i bruk i forbindelse med eventuelle nybygg. Vurderingen av splintmuren som grunnmur

¹³ Referat, kulturkomitémøte 15.05.02.

¹⁴ Møteprotokoll, Planutvalget 17.06.02, sak 0066/02.

¹⁵ Pers. komm. Formannskapssekretær Inger Thomassen

¹⁶ Reguleringsbestemmelser til reguleringsplanen for strandområde på Skattøra 125/20. Plan nr. 504-770.

beror på en skjønnsfeil, og ville derfor mest sannsynlig ha blitt kjent ugyldig av en domstol med grunnlag i Forvaltningslovens § 35. Det er imidlertid oppsiktsvekkende at splintmuren i Troms Fylkeskommunes kulturetats innspill i forbindelse med reguleringsplanen omtales som gråsteinsmur¹⁷, mens den i reguleringsplanens bestemmelser likevel omtales som gråsteinsgrunnmur¹⁸. Det er imidlertid tvilsomt om dette har spilt inn på senere bestemmelser, da kulturetaten har gått med på at splintmuren kunne inngå i nye prosjekter.

Når reguleringsplanen først var vedtatt, ble innsigelsesmulighetene i forbindelse med byggetillatelse klart avgrenset. Reguleringsplanens betydning i kommunal planlegging, samt innvilgingen av byggesøknaden, må derfor sies å være viktige årsaker til at det ikke har vært mulig å argumentere for vern av området.

I forbindelse med behandlingen av byggesøknaden burde reguleringsplanens alder ha blitt tatt i betraktning, og det burde vært innhentet nye vurderinger fra blant annet byantikvaren og kulturetaten ved Troms Fylkeskommune. På dette tidspunktet burde byggesaksbehandler ha vært oppmerksom på debatten omkring de kulturhistoriske verdiene på Skattøra og interessekonflikten som eksisterte i tilknytning til området. I tidsrommet 1998-2001 var Skattøra gjenstand for en rekke avisartikler og leserinnlegg både i Bladet Tromsø og Nordlys.

Kommunen er i følge plan- og bygningsloven ikke pålagt å revidere reguleringsplaner, men i følge Riksantikvaren bør en reguleringsplan taes opp til vurdering når forutsetningene for dens utforming er vesentlig endret, eller når *den ikke lenger svarer til dagens behov (...). Planer som er eldre enn 10 år bør vies spesiell oppmerksomhet med henblikk på miljørevisjon* (Riksantikvarens rapport Nr 29 – 2001: *Kulturminner og kulturmiljøer. Plan- og bygningsloven*, side 27). Brevet fra kulturetaten i Troms Fylkeskommune der det ble tatt til orde for en omregulering til industri og bevaring i kombinasjon, samt Riksantikvarens og Bevaringsnevnda for Marinens uttalelser fra 1998, burde ha vært klare varsler til kommunen om at oppfatningen av Skattøras kulturhistoriske verdi hadde endret seg på 1990-tallet.

KONKLUSJON

Dersom kommunen ikke er interessert i å inngå forhandlinger med tiltakshaver om et tilbakekjøp av tomta, eksisterer det ingen virkemidler som i dag kan danne grunnlag for et vern av splintmuren slik den står i dag, siden byggetillatelse er gitt. Bygget som blir oppført kan imidlertid fjernes, og trenger dermed ikke bli en permanent endring.

¹⁷ Tromsø kommune- forslag reguleringsplan for strandsone på Skattøra 125/20. Uttalelse fra Kulturetaten ved Troms Fylkeskommune, datert 07.11.91.

¹⁸ Reguleringsbestemmelser til reguleringsplanen for strandområde på Skattøra 125/20. Plan nr. 504-770

Tromsø kommune bør imidlertid nedlegge bygge- og deleforbud for resten av Skattøra-området for å sikre kulturminnene som er bevart. Dette er også noe byantikvaren har gått inn for tidligere. En omregulering på bakgrunn av den økte forståelsen for de kulturhistoriske verdiene bør deretter igangsettes. En mulighet er å omregulere området til en kombinasjon av spesialområde bevaring og forretning/industri. Gjennom en slik regulering vil man både sikre kulturminnene i området, samtidig som det vil være mulig å opprettholde Skattøra som et levende sted med butikker og foreninger. Kommunen bør også gå inn for en opprydning i området og en restaurering av de bygningene kommunen selv eier, og som er svært falleferdige.

Det sentrale punktet i forbindelse med Skattøra-saken er først og fremst en mangel på systematisk og oppdatert oversikt over kulturminner- og miljøer, som er i tråd med dagens kultur- og miljøverninteresser. I dag er kunnskapen om kulturminner og verneverdige bygninger, særlig fra nyere tid, mangelfull, og kommunen har ikke klart å oppfatte den endringen som har skjedd i synet på levninger fra krigen. Kommunen bør derfor, slik vi ser det, i større grad ta til etterretning innspill fra eksterne faginstitusjoner med spesialkompetanse på området.

Innledningsvis ble Skattøras verdi som kulturmiljø understreket. Området som fysisk helhet er helt unik i norsk, og muligens europeisk, sammenheng. Skattøra representerer også en viktig epoke i landsdelens og Tromsøs historie. Det er derfor svært beklagelig at Tromsø kommunes manglende forståelse for at levninger fra krigen de siste 10-20 år i stadig større grad har blitt oppfattet som kulturminner, har ført til at Skattøra holder på å gå tapt for kommende generasjoner.