

SAKSBEHANDLER
Lars Erik Eibak Bru
Kjell Andresen
Håvard Christiansen
Ole Christian Tollersrud
DERES REF.
05/2258-1 GAH
VÅR REF.
2005/1059
Ark. 008.0

INNVALGSTELEFON
22 94 04 96
DERES DATO

VÅR DATO

01 DES 2005

TELEFAKS
22 94 04 03

KOMM. OG REG. DEP
05 DES 2005
05/2258-97
451.0
Avd. BB / BY / GAH



Kommunal- og regionaldepartementet
Postboks 8112 Dep.
0032 OSLO

HØRING - NOU 2005:12 - MER EFFEKTIV BYGNINGSLOVGIVNING II

Riksantikvaren viser til brev mottatt her 18. juli d.å., hvor Kommunal- og regionaldepartementet ber om merknader til Bygningslovutvalgets andre utredning. Vi viser videre til vår høringsuttalelse av 23. januar 2004 til utvalgets første delutredning.

Innledning:

- 1) I Planlovutvalgets andre delutredning ble det sterkt understreket behov for samordning mellom plan- og bygningsloven (pbl.) og særlover. For kulturminnevernet foreslo utvalget at "*vern av kulturminner og kulturmiljøer skal så vidt mulig skje på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven*". For å muliggjøre dette foreslo utvalget en rekke forbedrede hjemler for å ivareta både verneverdige bygninger og områder med kulturminner. For å omsette gode planer til praktisk resultat må enkeltsakene som oftest gjennom en byggesaksbehandling. I vår høringsuttalelse til Bygningslovutvalgets første delutredning forventet Riksantikvaren at byggesaksdelen av pbl. ble tilsvarende forbedret slik at det blir samsvar mellom virkemidlene i plandelen og byggesaksdelen.

I lovforslaget Bygningslovutvalget nå har lagt fram, kan vi ikke se at disse hensyn er ivaretatt. Lovforslaget gir etter vår vurdering *dårligere* muligheter til å ivareta kulturminner i byggesaksbehandlingen enn eksisterende byggesaksbestemmelser. Riksantikvaren vurderer et slikt sprik mellom målsetting og virkemidler i lovens to hoveddeler som uakseptabelt.

- 2) Riksantikvaren forstår Bygningslovutvalget dit hen at kulturminnehensyn bør ivaretas gjennom plan og planbestemmelser, og vi er prinsipielt enige i dette. Vi vil likevel påpeke behovet for generelle vernebestemmelser i byggesaksdelen fordi:

Riksantikvaren

Dronningens gate 13

Postboks 8196 Dep, 0034 Oslo

Telefon: 22 94 04 00 Telefaks: 22 94 04 04 E-post: riksantikvaren@ra.no

- Det foreligger et stort antall verneplaner etter pbl. for kulturminner og kulturlandskap, men de fleste av disse er utformet og vedtatt før byggesaksreformen av 1995. Nyere bestemmelser er derfor i liten grad innbakt i reguleringsbestemmelsene, og det vil ta svært lang tid før disse planene gjenspeiler de nye byggesaksbestemmelsene.
- Det i alle fall vil være svært mange kulturminner og kulturmiljøer som ikke vil være omfattet av en reguleringsplan, evt. områdeplan eller detaljplan, slik Planlovutvalget har foreslått.

For å unngå misforståelser om hvordan kulturminner og kulturmiljøer skal behandles etter de nye bestemmelsene, ber Riksantikvaren om at byggesaksbestemmelsene også får bedre generelle bestemmelser for ivaretaging av kulturminneinteresser. Også kulturminnefaglige hensyn bør og skal ivaretas gjennom dette regelverket.

- 3) Det er beklagelig at Bygningslovutvalget under behandlingen av annet lovverk i utredningens kap. 20.6 ikke drøfter innføring i pbl. av en bestemmelse tilsvarende kulturminneloven (kml.) § 25 annet ledd om meldeplikt for kommunen til kulturminnemyndighetene ved søknad om riving eller vesentlig endring av ikke fredet byggverk eller anlegg oppført før 1850. I vårt forrige høringsinnspill var dette et helt sentralt punkt.

Generelt kan utvalgets beskrivelse av og kommentarer knyttet til kulturminneloven (s. 369) tyde på utilstrekkelig innsikt i og forståelse av hvordan loven og kulturminneforvaltningen fungerer. Dette kunne man lett ha unngått dersom Bygningslovutvalget hadde fulgt opp Riksantikvarens ønske om samarbeid, som vi ga uttrykk for i vår høringsuttalelse til utvalgets første delutredning. Riksantikvaren var innstilt på å avsette ressurser for å få til et godt og praktisk rettet samarbeid, tilsvarende hva vi tidligere hadde etablert med Planlovutvalget.

Spesifikke kommentarer:

Kap. 5 Rettslige normer:

Bygningslovutvalget foreslår at den generelle hjemmelen for fastsetting av vedtekter i pbl. § 3 bortfaller etter en overgangsperiode på 8 år. Riksantikvaren vil påpeke at hensynet til verdifulle bygningsmiljøer kan være et motiv for slike vedtekter, for eksempel skiltvedtekter. Hjemmelen for å fastsette bestemmelser til kommuneplanen som tilsvarende detaljeringsnivået i dagens vedtekter må være klar. Planlovutvalget foreslår generelle bestemmelser som kan tolkes slik at de kan erstatte dagens skilt-, reklame- og parkeringsvedtekter. Bygningslovutvalget foreslår at dagens pbl. § 91a om at kommunestyret ved vedtekt kan bestemme at det må foreligge tillatelse for bruksendring og riving av bolig består, men at ordet vedtekt fjernes. Det framstår da som usikkert hvilken form for vedtak kommunestyret kan bestemme dette gjennom. Dersom det forutsettes å være en del av hjemmelsgrunnlaget for å fastsette bestemmelser til kommuneplanen, burde bestemmelsen flyttes til kommuneplan-kapittelet.

Kap. 6 Lovstruktur:

Siden utvalgets forslag til ny lovstruktur i det alt vesentlige følger de hovedprinsipper som ble omtalt i første delutredning, viser Riksantikvaren til vår tidligere høringsuttalelse på dette punkt.

Når det gjelder byggesaksdelens hovedstruktur, vil vi gi vår tilslutning til utvalgets tanke om at, sitat "*en typebestemt saksbehandling basert på tiltakenes kompleksitet fremstår som det mest hensiktsmessige*". En typebestemt saksbehandling basert på tiltakenes kompleksitet vil være et godt utgangspunkt for å kunne kombinere vernemessige, tekniske og funksjonelle hensyn på en forsvarlig måte.

Kap. 7 Lovens formål:

I forbindelse med Planlovutvalgets arbeid med sin andre delutredning, ble Riksantikvaren bedt om bl.a. å vurdere nærmere lovens *begrepsbruk*, ikke minst i relasjon til formålsbestemmelsen.

I Planlovutvalgets *første* delutredning opererte man med to ulike varianter når det gjaldt utforming av ny formålsbestemmelse; en overordnet "kortversjon" og en "langversjon" der spesielt viktige særhensyn ble presisert og utdypet. I høringen gikk Riksantikvaren inn for *kortversjonen* av formålsbestemmelsen, begrunnet med at den samfunnsmessige vektleggingen av ulike interesser vil variere over tid, og at en formålsbestemmelse som tar sikte på å presisere særlig viktige hensyn uansett aldri vil kunne bli fullt ut dekkende. Et annet mothensyn er at en oppregning av særhensyn i formålsbestemmelsen vil kunne skape grunnlag for uklarhet i forholdet mellom pbl. og særlovgivningen.

Vi ser at Bygningslovutvalget går inn for en kortfattet og overordnet utforming av lovens formålsbestemmelse. Riksantikvaren støtter i utgangspunktet denne tilnærmingen.

Når det gjaldt vernehensyn, het det i Planlovutvalgets endelige forslag til formålsbestemmelse at loven "*skal sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer...*". I tråd med tidligere innspill fra Riksantikvaren brukte utvalget her begrepet "*kulturmiljøer*". Med dette begrepet kommer etter Riksantikvarens vurdering kulturminnevernet som del både av miljø- og bærekraftbegrepet godt fram, samt at det er vidt nok til å favne både hensynet til helhet i landskapet og by- og tettstedsspesifikke vurderinger.

Bygningslovutvalget begrenser seg på dette punkt til formuleringen "*...gi grunnlag for bruk og vern av ressurser.*" Samtidig understrekes det at "*Loven skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet og fremtidige generasjoner. Det enkelte tiltak skal utføres forsvarlig.*"

Verneaspektet knyttet til kulturminneverdier er ikke spesifikt omtalt verken i den generelle omtalen i utredningens kap. 7 av forslaget til ny formålsbestemmelse, eller i særmerknadene til den foreslåtte bestemmelsen. Vi savner en slik omtale. Fra Riksantikvarens side må det forutsettes at vern av kulturminneverdier, både av helhetlige kulturmiljøer/landskap og av enkeltobjekter som for eksempel en verneverdig bygning, kan innfortolkes i den foreslåtte begrepsbruken; "*vern*", "*bærekraftig utvikling*", mv.

Bygningslovutvalget legger til grunn at Planlovutvalgets forslag til ny pbl. § 1-4 (*Verdier og retningslinjer for planlegging etter loven*) opprettholdes til supplement og utdyping av den foreslåtte nedkortede formålsbestemmelsen.

Riksantikvaren har i sin høringsuttalelse til Planlovutvalgets andre delutredning uttrykt seg sterkt kritisk til den foreslåtte pbl. § 1-4. Bestemmelsen er tekstlig meget omfangsrik, med hele 8 ledd, og framsetter en lang rekke verdier og mål. Etter Riksantikvarens syn vil det være verken hensiktsmessig eller nødvendig å innarbeide en slik utdypende bestemmelse i loven. En generell og kortfattet formålsbestemmelse som foreslått vil kunne stå alene dersom de overordnede hensyn og målsettinger som loven forutsetningsvis skal ivareta, gjenspeiles på en god måte i lovens materielle bestemmelser.

Vi stiller for øvrig spørsmål ved henvisningen på s. 108 i utredningen til både Planlovutvalgets foreslåtte pbl. §§ 1-4 (*Verdier og retningslinjer for planlegging etter loven*) og 1-5 (*Retningslinjer for byggesaksbehandlingen*), ettersom Planlovutvalget *ikke* fremmer noe forslag til utforming av sistnevnte bestemmelse, men overlater til Bygningslovutvalget å utarbeide et konkret forslag til lovtekst her. Riksantikvaren kan ikke se at Bygningslovutvalget fremmer noe slikt forslag.

Kap. 8 Lovens virkeområde:

Den foreslåtte bestemmelsen om lovens *geografiske* virkeområde i § 1-3 er i samsvar med Planlovutvalgets lovforslag i NOU 2003:14. Riksantikvaren har ingen spesielle merknader til forslaget. Vi registrerer forslaget om at Kongen kan bestemme at loven helt eller delvis skal gjelde for Svalbard. Vi bemerker at dette vil forutsette en samordning med og avgrensning mot gjeldende regler om arealplanlegging i Svalbardmiljøloven.

Når det gjelder den foreslåtte bestemmelsen om lovens *saklige* virkeområde i § 1-2, viser Riksantikvaren til vår uttalelse til Bygningslovutvalgets første delutredning hvor vi påpekte at det vil være heldig med en bredest mulig tilnærming.

Utvalget uttaler at det vil være en nedre grense for hva som kan anse å falle innenfor lovens saklige virkeområde, men har ikke funnet det hensiktsmessig å legge kriterier for en slik avgrensning inn i selve lovteksten. Dermed må denne grensedragningen, som hittil, foretas gjennom praksis. Utvalget peker på at det ved en slik konkret vurdering vil være relevant å legge vekt på bl.a. tiltakets omfang/størrelse, graden av forankring til grunnen, hvor permanent tiltaket er, om det knytter seg offentlige interesser til tiltaket og hvorvidt det er behov for at pbl.'s materielle bestemmelser skal komme til anvendelse eller ikke. Vi forutsetter at "offentlig interesse" i denne sammenheng innbefatter ikke bare bygningsmyndighetenes interesse isolert sett, men også andre offentlige sektorinteresser for hvem pbl. er et viktig virkemiddel, herunder kulturminneforvaltningen.

Riksantikvaren vil i denne sammenheng understreke at også *svært små eller begrensede tiltak* vil kunne ha slike implikasjoner i forhold til kulturminneverdier at pbl. bør komme til anvendelse. Både kulturminnevernets offentlige interesse og behovet for å kunne benytte pbl. som virkemiddel tilsier at slike tilfeller må inkluderes i lovens saklige virkeområde. Utvalget gir i særmerknadene til den

foreslåtte pbl. § 1-2 (s. 488) en del eksempler på små private tiltak på egen eiendom som i utgangspunktet ikke vil ha interesse for bygningsmyndighetene, sitat: "...så som for eksempel mindre "hagedekorasjoner" som springvann eller statuer, mindre dukkestuer, kaninbur, hundehus, søppelstativer, små levegger, murer med videre." Utvalget presiserer imidlertid at i særlig sårbare områder, for eksempel i strandsonen, vil det likevel kunne knytte seg offentlige interesser til slike normalt bagatellmessige tiltak, slik at det må foretas en konkret vurdering. Riksantikvaren vil understreke at særlig sårbarhet også vil kunne gjøre seg gjeldende i forhold til *kulturminneverdier* i et område, slik at små tiltak som for eksempel de opplistede etter en konkret vurdering allikevel må behandles etter pbl.'s regler.

Kap. 9 Forholdet til andre lover og ulovfestet rett:

Riksantikvaren uttalte til første delutredning at det var behov for Bygningslovutvalget å se nærmere på bestemmelsene i kulturminneloven, og særlig kml. § 25 om offentlige organers meldeplikt. Riksantikvaren har forståelse for at utvalget ikke har fått foretatt en grundig og systematisk gjennomgang av forholdet til enkeltelementer i all spesiallovgivning, men finner det likevel uheldig at det ikke er gjennomført en nærmere kartlegging av bestemmelser i særlovgivning som kan være aktuelle å overføre til pbl., samt å foreslå slike bestemmelser i lovutkastet i den grad behovet synes åpenbart. Utvalgets mandat gir klart anledning til å utrede en overføring til pbl. av meldepliktsbestemmelsen i kml. § 25. Utvalget ville da også måttet drøfte denne bestemmelsens fristregler i sammenheng med øvrige bestemmelser som gir bygningsmyndighetene en handlingsplikt. Vi omtaler dette nærmere i avsnittet om tidsfrister.

Da utvalget ikke har vurdert overføring av bestemmelser fra særlovgivningen, men foreslår at dette arbeidet gjøres av en bredt sammensatt gruppe hvor særlovsorganer/interesser er representert, vil Riksantikvaren med dette melde sin interesse for deltakelse i denne gruppen.

NOU'ens omtale av kulturminneloven (s. 369) kan som nevnt tyde på en utilstrekkelig innsikt i dette lovverket, se vår kommentar innledningsvis.

Kap. 11 Byggteknisk nemnd:

Riksantikvaren møter i mange saker ansvarlig prosjekterende som påberoper seg at forhåndsaksepterte løsninger, som presentert i veiledning til TEK, Byggforsklader osv., er eneste mulige oppfyllelse av funksjonskravene i TEK. Riksantikvaren er derfor positiv til tiltak som kan legge forholdene til rette for at analyse/beregning i spesielle byggesaker kan bli prøvet av en overordnet nemnd. Vår tilslutning betinger imidlertid to forhold som utvalget ikke har berørt:

- At også andre enn prosjekterende ansvarlig kan bringe spørsmål inn for nemnda, for eksempel særlovsmyndigheter.
- At kunnskap om eldre byggeteknikker må være representert i nemnda.

Vi minner om at Statens bygningstekniske etat og Riksantikvaren samarbeider om en temaveileder som skal inneholde eksempler på løsninger for tiltak i eksisterende bygninger. Løsningene skal tilfredsstillende funksjonskravene i teknisk forskrift så langt det er samfunnsmessig forsvarlig og samtidig ivareta kulturhistoriske verdier. Høringsutgaven som kom ut ved påsketider i år ble kalt "Godt nok!".

Kap. 13 Søknadssystem og saksbehandling:

13.1 Søknadssystem og saksbehandling:

Bygningslovutvalget foreslår å avvikle meldingsordningene, hvilket også ble antydnet i utvalgets første delutredning. Utvalget har referert Riksantikvarens tilslutning til dette i vår tidligere høringsuttalelse.

For Riksantikvaren er det svært viktig at tiltakets sårbarhet og allmenne interesse legges til grunn ved valg av saksbehandling, kontroll og krav til gjennomføring. Eksempelvis vil tilbygg på inntil 50 m², fasadeendringer, mindre nybygg, andre mindre bygningsmessige tiltak og en del terrengarbeider normalt bety lite i robuste miljøer, mens konsekvensene vil kunne bli svært skjjemmende i sårbare verneområder med kulturminner, særlig hvis byggesaksbestemmelsene ikke hjemler at det skal tas særlige hensyn i planlegging, saksbehandling og gjennomføring.

Utvalget har foreslått at de nåværende meldingssakene skal samles i en ny pbl. § 20-2. Det blir her i hovedsak tiltakets art og omfang som avgjør hvor omfattende saksbehandling, kontroll og kompetanse som skal legges til grunn for kommunens behandling og gjennomføring av byggesøknaden. Dette er noe helt annet enn det Riksantikvaren ønsket. Utvalgets forslag om 3 typer saksbehandling etter tiltakets art og omfang (pbl. §§ 20-1, 20-2 og 20-3) innebærer etter vårt syn liten mulighet for at tiltakets sårbarhet blir vurdert og lagt til grunn for valg av saksbehandlingssystem. Selv om utvalget åpner for at man i forskrift kan kreve en annen behandling ut fra skjønnsmessige kriterier, tolker vi de foreslåtte bestemmelsene dit hen at det skal svært mye til å flytte et tiltak fra en lavere kategori til en høyere. Dette vil bl.a. gi dårlig mulighet for å kunne kreve at det benyttes faglig kompetanse der det er nødvendig for saker som går etter forslaget §§ 20-2 og 20-3.

Riksantikvaren ber derfor om at det vurderes å slå § 20-2 sammen med § 20-1, og at det samtidig opprettes en ny laveste tiltaksklasse der lovens krav til ansvar og kontroll ikke gjelder. Da vil man gjennom valg av tiltaksklasse (og bruk av bestemmelsen om "særlig innsikt", jf. pkt. 16) eksempelvis kunne kreve at:

- Tilbygg til og fasadeendringer på verneverdige bolighus blir prosjektert av fagkyndige.
- Arbeid på verneverdig byggverk, for eksempel med svært autentisk eksteriør, blir utført av håndverkere med restaureringskompetanse. (Jf. Planlovutvalgets forslag om å kunne verne originalmaterialer i substans; både i eksteriør og interiør.)
- Mindre anleggsarbeid i et verneverdig landskap planlegges og utføres av aktører med tilstrekkelig kompetanse for slike oppgaver. (Nødvendigheten av å kunne stoppe anleggsarbeid dersom arbeidet viser seg å berøre ukjente automatisk fredete kulturminner, tilsier at aktørene har tilstrekkelig kompetanse til å kunne vurdere oppståtte funnsituasjoner i områder med høyt potensiale for funn av automatisk fredete kulturminner.)

En slik endring vil etter vårt skjønn gi loven en større fleksibilitet. Man vil da kunne kreve at spesialkompetanse og faglig innsikt legges til grunn for videre saksbehandling der hensynet til miljøenes sårbarhet har vært avgjørende for valg av tiltaksklasse.

Utvalget foreslår at tiltakshaver skal ha ansvar for å innhente tillatelse, samtykke eller uttalelse fra annen myndighet før søknad sendes inn. Etter kml. § 25 annet ledd er det *kommunen* som er meldepliktig til kulturminnemyndighetene for søknader om riving og vesentlig endring av byggverk oppført før 1850. Heller ikke utvalgets forslag til § 25-1 første ledd ("*... eller når planer for tiltaket skal legges frem for slik myndighet, kan kommunen avvise saken dersom dette ikke er innhentet eller gjort når søknaden mottas, ...*") passer i forhold til at det er kommunen som selv har meldeplikten. Dersom en meldepliktsbestemmelse tilsvarende kml. § 25 annet ledd blir innarbeidet i pbl., vil dette dilemmaet kunne løses på en tilfredsstillende måte.

Vi merker oss at utvalget påpeker at bl.a. verneverdi bør være avgjørende for om et tiltak skal være underlagt søknadsplikt (s. 173). Vi kan imidlertid ikke se at dette utgangspunktet gjenspeiles i utvalgets lovforslag.

13.3 Driftsbygninger i landbruket:

I tråd med omstruktureringen i landbruket planlegges og bygges det nå svært store fellesfjøs, til dels i sårbare kulturlandskap og bygningsmiljøer. Riksantikvaren er derfor enig med utvalget i at større driftsbygninger i landbruket bør omfattes av full søknad med krav om kvalifiserte utøvere, ansvar og kontroll. Vi er også enige i at større driftsbygninger kan defineres i forskrift. Vi ber likevel om at man i denne forskriften presiserer at driftsbygninger i verneverdige bygningsmiljøer og/eller sårbare kulturlandskap bør gå som full søknad.

13.4 Forhåndskonferanse:

Kommunen har, som utvalget påpeker, en plikt til å opplyse om hvilke andre myndigheter som skal uttale seg (SAK § 2). Kommunen må sikre at kulturminnefaglige hensyn blir ivaretatt under forhåndskonferansen. Dette forutsettes ivaretatt gjennom forskrift.

13.5 Tidsfrister:

Riksantikvaren savner som tidligere nevnt en redegjørelse for de forhold vi tok opp i vår tidligere høringsuttalelse på dette punkt. Det er en stor svakhet at Bygningslovutvalget ikke problematiserer og vurderer de foreslåtte fristreglene med fristregler i annet lovverk. I forhold til kulturminneloven gjelder dette § 25 annet ledd hvorved kommunen plikter å sende søknad om riving eller vesentlig endring av ikke fredet byggverk eller anlegg oppført før 1850 til kulturminnemyndighetene senest fire uker før søknaden avgjøres. Bygningslovutvalgets forslag, i pbl. § 21-7 tredje og fjerde ledd, om tre ukers frist for bygningsmyndigheten i enklere saker og meldingssaker, er ikke samkjørt med denne bestemmelsen.

Det generelle forvaltningsrettslige prinsipp om at spesiell lov ved motstrid går foran generell lov tilsier at fristregelen i kml. § 25 annet ledd uansett vil overstyre den foreslåtte bestemmelsen i pbl. § 21-7 tredje og fjerde ledd. Problemet er at tiltakshaver ved å forholde seg til fristregelen i pbl. i god tro kan gjennomføre tiltaket etter tre uker uten å vite at kommunen ikke kan avgjøre saken før etter fire uker etter melding til kulturminnemyndighetene. Dersom tiltakshaver handler i god tro etter utløpet av tre ukers-fristen i pbl., vil kulturminnemyndigheten i praksis miste sin mulighet for å ta i bruk andre virkemidler før tiltaket er gjennomført. Kommunen kan etter den foreslåtte pbl. § 21-5 avvise en sak der tiltaket er betinget av tillatelse eller samtykke fra annen myndighet eller når plan for tiltaket skal legges fram for slik

myndighet. Denne bestemmelsen er imidlertid ikke tilpasset forholdet til kml. § 25 annet ledd, da meldeplikten her påligger *kommunen* og ikke tiltakshaver.

Riksantikvaren mener at dispensasjon fra reguleringsplaner generelt er uheldig, og at kommunene bør prioritere å oppdatere planverket sitt slik at dispensasjoner unngås i størst mulig grad. Direktoratet vil påpeke at slik dispensasjon bl.a. kan medføre behov for nye arkeologiske undersøkelser etter kml. § 9. Fristen for undersøkelser er satt til 3 måneder etter at kulturminnemyndighetene har fått oversendt saken, med mulighet for forlengelse, for eksempel der klimatiske forhold vanskeliggjør undersøkelser vinterstid. En frist på 16 uker i saker med dispensasjon fra plan vil i de fleste tilfeller være uproblematisk, men Riksantikvaren vil påpeke at det må gis anledning til å utsette denne fristen med henvisning til kml. § 9. Der det viser seg at dispensasjon fra plan også vil nødvendiggjøre dispensasjon fra automatisk fredning av kulturminner, må det søkes kulturminnemyndighetene om tillatelse etter kml. § 8 første ledd. Bare dersom slik tillatelse gis, evt. på vilkår, kan tiltaket realiseres.

13.7 Forholdet plan- og byggesak:

Riksantikvaren har ingen prinsipielle motforestillinger mot at det legges til rette for økt prosessuell samordning i den kommunale plan- og byggesaksbehandlingen. Vi forutsetter at de varslings- og saksbehandlingsrutiner, frister m.v. som etableres for å oppnå dette, ikke svekker kulturminneinteressenes muligheter for innspill og deltakelse i prosessen.

13.8 Klageordningen:

Riksantikvaren registrerer at Bygningslovutvalget med det foreslåtte tillegget til Planlovutvalgets forslag til pbl. § 1-15, foretar en ytterligere innstramming av klageadgangen, etter at pbl. § 15 i 2004 fikk et nytt tredje ledd som sier at det ikke kan klages på forhold som har vært avgjort tidligere gjennom klage eller innsigelse på reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

Mens klageadgangen etter dagens pbl. § 15 tredje ledd bare er avskåret der klageadgang eller innsigelse *faktisk er benyttet*, vil det med utvalgets forslag være tilstrekkelig til å avskjære klageadgangen at klagefristen er utløpt og at parter og andre med rettslig klageinteresse dermed kan sies å ha *hatt anledning til å påklage* vedtaket.

Riksantikvaren ser klart behovet for å redusere det store antallet klagesaker i plan- og byggesaker. Klagebehandlingen legger beslag på store saksbehandlingsressurser. På den annen side er adgangen til å få prøvet et vedtak i to instanser en grunnleggende rettssikkerhetsgaranti med lange tradisjoner innenfor norsk forvaltning. Utvalgets forslag til ytterligere kutt i klageadgangen overskrider etter vårt syn hva som kan anses forsvarlig ut fra en prinsipiell rettssikkerhetsmessig og forvaltningsrettslig tilnærming. Forslaget innebærer at enhver framtidig konsekvens som direkte følger/ kan utledes av et planvedtak må kunne forutses av enhver med rettslig klageinteresse allerede på områdeplannivå. Når klagefristen for områdeplanvedtaket er utløpt vil man i prinsippet være avskåret fra å påklage for eksempel en byggetillatelse som kan ligge langt fram i tid. Et slikt forslag legger etter vårt syn en altfor stor byrde på parter og andre med rettslig klageinteresse, for eksempel særlovsmyndigheter med spesielle interesser innenfor et planområde. Det vil være svært utfordrende, for ikke å

si umulig, å forutse alle implikasjoner ved en plan allerede på planvedtaks-tidspunktet.

Disse betenkeligheter veies *ikke* opp av forslaget understreking av at det kun er "forhold som er avgjort" klageadgangen avskjæres for og at klageorganet "dersom det finnes hensiktsmessig" kan realitetsbehandle en klage istedenfor å avvise den på dette grunnlag. Utvalget presiserer at både klageorganets avgjørelse av om forholdet skal anses avgjort eller ikke, og avgjørelsen av om en klage allikevel skal tas opp til realitetsavgjørelse, vil være prosessledende avgjørelser som ikke i seg selv kan påklages og heller ikke vil være gjenstand for domstolskontroll.

Riksantikvaren finner også Bygningsutvalgets forslag om gebyr for kommunal behandling av klagesaker, prinsipielt og rettssikkerhetsmessig betenkelig. Det vil stride mot norske forvaltningsrettslige tradisjoner dersom berørte med rettslig klageinteresse i en sak skal måtte betale for en rettmessig klagebehandling av et enkeltvedtak. Mulighetene for å få prøvet et enkeltvedtak i to instanser er en grunnleggende rettighet som ikke bør avhenge av den berørtes økonomiske ressurser. Selv om gebyret som foreslås er beskjedent, er det viktigste i denne sammenheng det prinsipielle utgangspunktet.

Kap. 14 Dispensasjon – plan- og bygningsloven § 7:

Utvalget foreslår en innstramming av adgangen til å dispensere fra lov, forskrift og plan. Vilkåret "særlige grunner" er beholdt, men ytterligere vilkår er føyd til.

Riksantikvaren støtter utvalgets forslag om å opprettholde kravet til "særlige grunner". Bygningslovutvalget har valgt en annen dispensasjonsbestemmelse enn Planlovutvalget, hvor bl.a. flytting av dispensasjonsmyndigheten inngikk. Bygningslovutvalget har gått bort fra dette forslaget uten å begrunne dette særskilt. Skulle det vise seg at kommunenes anvendelse av den foreslåtte dispensasjonsbestemmelsen, tross intensjonen om innstramming, allikevel ender opp i en videreføring av dagens liberale praksis, er Riksantikvaren av den oppfatning at dispensasjonsmyndigheten bør flyttes til fylkeskommunen eller staten ved fylkesmannen. Vi støttet derfor Planlovutvalgets foreslåtte bestemmelse i pbl. § 19-1 tredje ledd som åpnet for at departementet ved forskrift kan foreta en slik flytting av myndighet for bestemte planer, typer av tiltak eller områder av landet.

Som tidligere nevnt mener Riksantikvaren prinsipielt at dispensasjon fra reguleringsplaner er uheldig, og at en dispensasjon kan medføre behov for arkeologiske undersøkelser etter kml. § 9 for å avdekke evt. konflikter med automatisk fredete kulturminner. Det kan være problematisk å gjennomføre arkeologiske undersøkelser i forkant av dispensasjonsbehandlingen etter pbl., da det vil være usikkert om prosjektet kan realiseres og evt. hvilket omfang det vil få inntil bygningsmyndighetene har vurdert søknaden. En arkeologisk undersøkelse etter kml. § 9 kan dessuten i seg selv medføre uheldige inngrep i et automatisk fredet kulturminne; det kan derfor være lite ønskelig å gjennomføre slike undersøkelser dersom det aktuelle tiltaket allikevel viser seg å ikke være realiserbart av andre grunner.

Kap. 15 Oppgaver og ansvar i byggesaker. Kontroll av tiltak:

I de etablerte kontrollsystemene er det svært sjelden at kontrollplanene behandler mer enn rent tekniske forhold. Selv for bygninger regulert til bevaring blir

ivaretagelse av verneverdiene bare unntaksvis nevnt i kontrollplanene og derved heller ikke gjenstand for kontroll. Dersom Planlovutvalgets foreslåtte vernehjemler skal bli fulgt opp i praksis mener Riksantikvaren at også ivaretagelse av hovedpreg og enkeltelementer ved verneverdige byggverk må bli gjenstand for kontroll. Bygningslovutvalgets forslag til pbl. § 23-6 kan delvis ivareta dette, men en presisering av at kontroll også skal gjennomføres i henhold til planbestemmelser er nødvendig. For områder regulert til bevaring vil det være naturlig å kreve en helhetlig uavhengig kontroll i forhold til bevaringsaspektet som et kritisk kontrollområde, i tråd med forslaget til pbl. § 24-1 tredje ledd.

Kap. 16 Godkjenning av foretak for ansvarsrett i byggesaker:

I vår uttalelse til Bygningslovutvalgets første delutredning støttet Riksantikvaren den allerede gjennomførte reduksjonen av godkjenningsområder ut fra det allmenne ønsket om forenkling av byggesaksreglene. Vi viste i den sammenheng til de nyinnførte arbeidsområdene der antikvarisk rehabilitering er et kjerneområde og til nåværende pbl. § 93b nr. 3 der det står: "*Krever arbeidet særlig innsikt, skal det tas hensyn til dette ved avgjørelsen om godkjenning skal gis*". Etter Riksantikvarens syn vil en riktig bruk av disse mulighetene kunne gi en nødvendig og fleksibel styring av riktig kompetanse til arbeid på bevaringsverdige bygninger og anlegg.

I lovforslaget ser vi at bestemmelsen om "særlig innsikt" er foreslått fjernet og søkt erstattet med følgende, i foreslått ny pbl. § 21-4 annet ledd, annet punktum: "*Kommunen kan ved avgjørelsen [om ansvarsrett skal gis] legge vekt på om foretaket tidligere har vist seg ikke kvalifisert til lignende oppgaver*". Vi vil i denne sammenheng minne om Planlovutvalgets ønske om at vern etter pbl. i større grad skal kunne erstatte vern etter særlov, i vårt tilfelle kulturminneloven. For verneverdige og fredningsverdige kulturminner vil det være helt uakseptabelt at foretak med sentral godkjenning skal måtte gjøre grove feil eller totalt ødelegge kulturminnet før det blir anledning til å nekte dem godkjenning fra kommunens side. Riksantikvaren ber derfor om at bestemmelsen om rett til å kreve "særlig innsikt" blir beholdt i den nye loven, både for ansvarlig søker, prosjekterende og utførende.

Riksantikvaren mener det er uheldig å fjerne ordningen med lokal godkjenning. Små kommuner har en større andel lokale godkjenninger. I utredningen (s. 297) heter det blant annet at fordelene med lokal godkjenning er at kommunen for lokale utførende kan gi lokal godkjenning på bakgrunn av kjennskap og tillitt til deres kompetanse. Det finnes en god del spesialtrente håndverkere som arbeider med verneverdig og fredet bebyggelse uten sentral godkjenning, og som sporadisk jobber med tiltak som er underlagt ansvarsrett. For ikke å utelukke denne gruppen fra søknadspliktige arbeider, er det viktig å beholde lokal godkjenning.

Kap. 18 Oppfølging av ulovlige byggearbeid mv:

Dagens pbl. hjemler kun bøtStraff ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av lovens bestemmelser eller påbud gitt i medhold av disse. I rapporten fra "Prosjekt miljøkriminalitet" (juni 2003) har Politidirektoratet påpekt at strafferammen i pbl. bør økes til bøter eller fengsel i inntil ett år, og til to år ved særlig skjerpene omstendigheter. En slik endring vil bringe straffetrusselen i pbl. på linje med andre sentrale miljølover. Riksantikvaren er glad for at Bygningslovutvalget følger opp Politidirektoratets forslag. Vi er av den oppfatning at et skjerpet straffenivå vil ha en klar preventiv effekt som kan bidra til å gi pbl. større tyngde som miljø- og vernelov,

og til en mer likeverdig posisjon i forhold til eksisterende særlover innenfor miljøvernområdet, herunder kml.

Riksantikvaren støtter forslaget om å gi kommunen anledning til å ilegge et overtredelsesgebyr ved brudd på pbl., og at dette gebyret, for å sikre kommunen midler til ulovlighetsoppfølging, tilfaller kommunen.

Kap. 20 Forholdet til eksisterende bebyggelse:

Det synes som Bygningslovutvalget legger opp til en skjerpelse av kravene til eksisterende bebyggelse gjennom forslag til pbl. § 31-1. Forslaget fastslår at ethvert tiltak på eksisterende bygninger utløser lovens og forskriftenes materielle krav. Selv om utvalget argumentere for at dette ikke er noen endring av tidligere praksis, kan formuleringene her lett misforstås. I eksisterende pbl. § 87 nr. 1 heter det blant annet at tiltak ikke må utføres hvis det fører til at byggverket kommer i ytterligere strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Det bør for eksempel være lov å reparere på eldre vinduer uten at krav til varmeisolasjon slår inn. Et slikt krav kan være uforenlig med bevaring av kulturminneverdier.

For øvrig bør utskifting av vinduer på bygninger oppført før 1850 karakteriseres som fasadeendring og dermed være søknadspliktig.

Riksantikvaren støtter utvalget i forslaget til pbl. § 31-3 om å ta med bevaringsverdighet som grunnlag for pålegg om utbedring. Imidlertid begrenses denne muligheten til "*bestemte typer byggverk der utbedring vil gi en vesentlig forbedring av de bygningsmessige funksjoner*". Det kommer ikke klart frem av forslaget til lovtekst at denne bestemmelsen må kunne anvendes på *alle* bygninger med kulturhistorisk verdi. Ikke minst må pålegg om utbedring for å ta vare på bygningen kunne brukes i områder som er regulert til bevaring.

Mye viktigere når det gjelder å ta vare på kulturhistoriske verdier er *vedlikeholdsplikten*. Manglende vedlikehold medfører erfaringsmessig at kulturminneverdier går tapt. I områder regulert til bevaring ønsker man jo nettopp å ivareta kulturhistoriske verdier. Formuleringen "*...slik at de ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene*" er hentet fra dagens pbl. § 89 første ledd. KRD har tidligere uttalt at i vurderingen av om en innretning skal anses som skjemmende i forhold til omgivelsene vil det kunne være et skjerpene moment at området er regulert til bevaring. Riksantikvaren legger til grunn at utvalgets forslag om utvidelse av vedlikeholdsplikten til å omfatte fare for skade på eller vesentlig ulempe for "*miljø*" også vil kunne dekke kulturminneverdier, både i områder regulert til bevaring men også i forhold til andre bevaringsverdige bygninger. Disse aspektene burde etter vårt syn vært presisert og tydeliggjort i utredningen.

Riksantikvaren kan ikke se at utvalget i tilstrekkelig grad har vurdert hvordan riving av verneverdig bebyggelse kan hindres uten å gå via bygge- og deleforbud og planvedtak. I prinsippet bør tiltakshaver godtgjøre at riving gir en bedre løsning i tråd med lovens formål om bærekraftige løsninger og ressursutnyttelse.

Omtalen av kulturminneloven (s. 369) er mangelfull og misvisende. Vi stiller oss undrende til bl.a. følgende formuleringer: "Ettersom formålet med kulturminneloven er å verne vår kulturarv, er det ingen kobling til dagens byggesaksbestemmelser.",

”Det sentrale formål med loven er å konservere datidens bygningstekniske tilstand.” og ”...loven står i utgangspunktet i veien for oppgradering.”. Dette gir uttrykk for uheldige misforståelser som burde vært unngått.

Kap. 23 Tilgjengelighet – universell utforming:

Bygningslovutvalget har i sitt forslag til ny pbl. § 29-2 foreslått en relativt generell lovbestemmelse om krav til brukbarhet/tilgjengelighet.

De fleste av våre fredede og verneverdige bygninger og anlegg er bygd med løsninger som vanskeliggjør tilgjengelighet for en rekke grupper funksjonshemmede. Selv om en rekke anlegg som for eksempel sognekirker og andre offentlige bygg senere er tilrettelagt og andre anlegg står for tur, vil tilrettelegging for universell utforming kunne medføre kontroversielle inngrep i en rekke av våre fremste kulturminner. Vi ser at dette hensynet er akseptert av Utvalget mot diskriminering av funksjonshemmede i NOU 2005:8 når dette utvalget i forslag til egen ”Lov om forbud mot diskriminering på grunn av nedsatt funksjonsevne” § 11 fjerde ledd foreslår at plan- og bygningsmyndighetene skal kunne gi dispensasjon ”...der det foreligger vernehensyn eller andre særlig tungtveiende grunner”.

På denne bakgrunn kan Riksantikvaren støtte Bygningslovutvalgets lovforslag under forutsetning av at vernehensyn blir behandlet som dispensasjonsgrunn i den utfyllende forskriften som utvalget varsler.

Kap. 25 Miljøkrav i bygningsretten:

Riksantikvaren ser at Bygningslovutvalget bare ønsker å foreta mindre justeringer av teksten i den såkalte ”skjønnhetsparagrafen”. I hovedsak er vi enige i utvalgets vurderinger her.

Riksantikvaren ser at Bygningslovutvalget foreslår å flytte dagens pbl. § 92 tredje ledd, den såkalte ”vernebestemmelsen” sammen med den såkalte ”skjønnhetsparagrafen” i en ny pbl. § 29-3 (*Arkitektonisk utforming*), uten at lovteksten som sådan foreslås endret.

Riksantikvaren registrerer at Bygningslovutvalget foreslår dette uten å referere til vår uttalelse til utvalgets første delutredning hvor vi signaliserte sterke innvendinger mot dagens lovtekst og uten å kommentere eller begrunne hvorfor utvalget allikevel ønsker den uendret. Riksantikvaren ser dette som en tilsidesettelse av et viktig samfunnshensyn.

Riksantikvaren ber derfor om en ny og grundig gjennomgang av vernebestemmelsen. Dagens vernebestemmelse, i pbl. § 92 tredje ledd, siste punktum lyder: ”*Kommunen skal se til at historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi som knytter seg til et byggverks ytre, så vidt mulig blir bevart.*” Teksten tilsvarer utvalgets forslag til ny pbl. § 29-3 andre ledd annet punktum. Formuleringen er etter vårt syn svak og uklar på mange punkter:

- Vernebestemmelsen kan ikke hindre riving av et verneverdig byggverk. Dagens pbl. § 91 tredje ledd kan brukes til midlertidig å hindre riving, men hensynet til verneverdier har neppe vært siktemålet med denne bestemmelsen.
- Det er uklart om bestemmelsen kan hindre uheldige tilbygg.

- Bestemmelsen kan ikke hindre uheldige virkninger av for eksempel nybygg i umiddelbar nærhet av et verneverdig byggverk.
- Formuleringen "så vidt mulig" er i seg selv uklar. Det er store sprik mellom hva fagfolk på verneverdig bebyggelse av erfaring vet er mulig og hva de fleste lekfolk tror er mulig. Lovteksten presiserer ikke at det er et kulturminnefaglig skjønn som skal legges til grunn for denne vurderingen.

Riksantikvaren ber derfor om at følgende hensyn innarbeides i en ny vernebestemmelse:

- Bestemmelsen må kunne hindre riving av verneverdige byggverk. I prinsippet bør det kreves at tiltakshaver dokumenterer at riving vil gi en bedre løsning i forhold til lovens nye formål om bærekraftig ressursutnyttelse.
- Bestemmelsen må kunne hindre alle endringer som enten skjemmer et verneverdig byggverk eller fratrar det historiske kvaliteter.
- Bestemmelsen må kunne hindre skjemmende tiltak i verneverdige byggverks umiddelbare omgivelser.
- Det må presiseres at kommunen må legge et kulturminnefaglig skjønn til grunn for sine avgjørelser.
- Bestemmelsen i kml. § 25 annet ledd om kommunal meldeplikt ved søknad om riving eller vesentlig endring av byggverk bygd før 1850, bør innarbeides også i pbl.'s verneparagraf.
- Dagens vernebestemmelse i pbl. er bortgjemt, plassert helt sist under "andre bestemmelser". Det er Riksantikvarens klare oppfatning at behandling av verneverdige byggverk fortjener en egen paragraf i plan- og bygningsloven.

Kap. 25.8 Forslag til endring i reglene om eksisterende bygg:

Utvalget ber om synspunkter på å innføre en plikt for tiltakshaver til å vurdere alternativer til riving der den tekniske levetiden til et bygg ikke er endt.

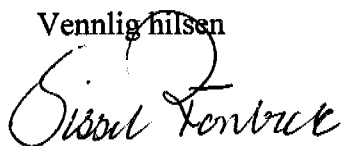
Riksantikvaren mener at man ut fra lovens nye formål om at planlegging skal fremme bærekraftig utvikling/ressursutnyttelse og at vesentlige miljøkonsekvenser skal utredes, bør gå mye lengre: Det bør kunne kreves at tiltakshaver kan dokumentere at riving vil være mer miljøvennlig enn rehabilitering, før rivetillatelse kan gis. Plikten bør gjelde alle typer bygninger, ikke bare næringsbygg. Til en slik dokumentasjon kan det utarbeides maler. Byggforsk har i oppdrag fra Riksantikvaren utarbeidet et miljø- og ressursregnskap for murgårder, som sammenlikner riving/nybygg med bevaring/rehabilitering i et vugge til grav-perspektiv. Regnskapet viser i hovedsak at rehabilitering er mest miljøvennlig. Ikke overraskende genererer riving/nybygg mange ganger mer avfall enn rehabilitering.

Kap. 27 Finansiering av byggesaksbehandlingen – gebyr:

Med unntak av våre tidligere nevnte sterke motforestillinger mot forslaget om gebyr på klagebehandling, har Riksantikvaren ingen spesielle merknader til Bygningslov-

utvalgets forslag om gebyrordninger til finansiering av den kommunale byggesaks-
behandlingen.

Vennlig hilsen



Sissel Rønbeck
fung. riksantikvar



Kirsten Tegle Bryne

Gjenpart uten vedlegg til: Miljøverndepartementet
Fylkeskommunene
Sametinget
Forvaltningsmuseene