

SAKSBEHANDLER

Kjell Andresen, Marte Boro,
Lars Erik Eibak Bru

VÅR REF.
09/01785-17

DERES REF.

ARK. Forvaltningsarkivet
008.0

INNVALGSTELEFON

TELEFAKS
+47 22 94 04 04
postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

DERES DATO

VÅR DATO
13.02.2012

Det kongelige Kommunal- og Regionaldepartement
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Høring - Forslag til endringer i byggesaksforskriften - I. pålegg om utbedring av eksisterende bygg II. Krav til uavhengighet for kontrollforetak

Vi viser til Kommunal- og regionaldepartementets høringsbrev av 1. desember 2011.

Til I. Pålegg om utbedring av eksisterende bygg:

Riksantikvaren ser det som svært viktig at det utarbeides forskrifter til den nye plan- og bygningsloven (pbl) som gir muligheter for å pålegge utbedring av bevaringsverdige byggverk. Regelverket tilknyttet tidligere pbl har vist seg uegnet og utilstrekkelig for å hindre forfall og ødeleggelse av bevaringsverdige byggverk.

Sammen med Miljøverndepartementet og Statens bygningstekniske etat deltok Riksantikvaren i 2009/2010 i en arbeidsgruppe ledet av Kommunal- og regionaldepartementet som utarbeidet et utkast til forskriftsbestemmelser til pbl § 31-4 om kommunenes adgang til å gi pålegg om utbedring av bevaringsverdige byggverk. Bakgrunnen for arbeidet var Stortingets behandling av ny byggesaksdel i pbl, der flertallet i Innst. O. nr. 50 2008/2009 side 33 ber om at det utarbeides en forskrift for bevaringsverdige bygninger. Riksantikvaren er opptatt av at forskriften skal ivareta Stortingets intensjon på en betryggende måte. Vi anser at det foreliggende høringsutkastet i vesentlig grad svekker forslaget til bestemmelser som ble utarbeidet av den nevnte arbeidsgruppen, og dermed samsvarer dårlig med Stortingets ønske om et effektivt nytt virkemiddel for å bekjempe forfall av bevaringsverdige bygninger.

MERKNADER

Til § 20-1 Formål:

Formålsbestemmelsen er begrenset til å, sitat; «*hindre at bygninger med høy bevaringsverdi går tapt på grunn av unnlatt sikring eller istandsetting*». Det omforente forslaget fra arbeidsgruppen la til grunn at forskriften skulle hindre at **bevaringsverdige byggverk** skades eller forfaller på grunn av manglende sikring eller mangelfullt vedlikehold.

Endringen i begrepsbruk fra «bevaringsverdig» til «høy bevaringsverdi» innebærer en klar innsnevring av forskriftens virkeområde som etter Riksantikvarens vurdering står i motstrid til Stortingets intensjon med forskriften.

Riksantikvaren antar at forskriften kun vil bli benyttet unntaksvis, i situasjoner der en kommune anser det som særdeles viktig å få gjennomført en istandsetting og det ikke har latt seg gjøre å finne en frivillig løsning med eier eller bruker. I lys av dette vil det heller ikke være behov for en ytterligere kvalifisering/ gradering av begrepet «bevaringsverdig».

Etter Riksantikvarens vurdering vil bruken av begrepet «høy bevaringsverdi» forutsette en omfattende og komplisert skjønnsutøvelse, som i seg selv vil gjøre forskriften lite bruksvennlig/praktisk anvendbar. I merknaden til bestemmelsen legges det opp til at de ulike egenskapene ved en aktuell bygning skal verdisettes etter en poengskala og at disse verdiene deretter skal vektas mot hverandre for å avgjøre om bygningen har høy bevaringsverdi. Verdikriteriene er angitt i foreslått § 20-3 – representativitet, autentisitet, arkitektonisk verdi, identitetsverdi og sammenheng med kultur- eller naturmiljø. Det presiseres at den endelige verdivurderingen ikke skal være en rent matematisk øvelse, men bygge på en samlet faglig vurdering. Selv for bygninger som er gitt en formell bevaringsstatus etter pbl, som angitt i foreslått § 20-3 i forskriften, presiseres det i merknadene at avveiningen av verdier for å finne ut om bygningen har «høy bevaringsverdi», må foretas.

Også begrepet «bevaringsverdig» vil være komplisert å anvende for kommuner som svært ofte mangler egen kulturminnefaglig kompetanse. Det presiseres i kommentarene til foreslått § 20-3 at der kommunen mangler egenkompetanse, skal verdivurderingene bygge på uttalelse fra myndighet (fylkeskommune/Sameting), foretak (for eksempelet et konsulentfirma) eller organisasjon (for eksempel et lokalt museum) som besitter slik kompetanse. Den ytterligere kompliserte vektingen av ulike verdier som anvendelsen av begrepet «høy bevaringsverdi» forutsetter, vil etter Riksantikvarens vurdering kunne virke så avskrekkende at det i betydelig grad vil begrense kommunenes bruk av forskriften.

I merknadene er det flere steder presisert at skjønnen knyttet til begrepet «høy bevaringsverdi» vil være et rettsanvendelsesskjønn som kan overprøves både ved klage og dom. Vi ser for oss at de kompliserte avveiningene som nødvendigvis vil ligge til grunn for anvendelsen av begrepet, vil avstedkomme en lang rekke klager, noe som i seg selv vil binde opp betydelige ressurser i den aktuelle kommune og derved ytterligere begrense motivasjonen for å benytte forskriften. I tillegg vil klagemulighetene gjøre at sakene kan trekke i langdrag, noe som i seg selv kan være svært problematisk i forhold til bevaringsverdige byggverk med et presserende istandsettingsbehov.

Forskriftens anvendelsesområde avgrenses til situasjoner der angjeldende bygning vil «gå tapt på grunn av unnlatt sikring eller istandsetting». Etter Riksantikvarens oppfatning bør forskriften kunne anvendes også der en bevaringsverdig bygning skades, og også der skaden eller forfallet skyldes mangelfullt vedlikehold.

Etter vår vurdering er det lite heldig at forskriftens anvendelse begrenses til «bygninger» istedenfor «byggverk». I høringsbrevet vises det til at begrepet «byggverk» i pbl brukes som et samlebegrep for bygninger, konstruksjoner og anlegg, og at pbl § 31-4 hjemler utarbeidelse av en forskrift om utbedring av «eksisterende byggverk og installasjoner». Allikevel presiseres det, uten ytterligere begrunnelse, at forskriftsforslaget er begrenset til kun å omfatte «bygninger». Etter Riksantikvarens vurdering bør forskriften åpne for pålegg om utbedring også for bevaringsverdige byggverk, dvs. anlegg, konstruksjoner og installasjoner som står i fare for å

skades eller forfalle på grunn av unnlatt sikring eller mangelfullt vedlikehold. Eksempler her kan være industrianlegg, broer, murer og trapper.

Til § 20-2 Pålegg om dokumentasjon, forhåndskonferanse, tilsyn:

Formuleringen i foreslått fjerde ledd, sitat; «...og andre bygnings- og vedlikeholdsmessige forhold med betydning for bevaring av bygningen» kom inn i forskriftsutkastet på Riksantikvarens initiativ for å unngå spekulativt forfall eller brannfare som ikke vil være synlig utenfra. Vi tenkte her på bygninger ute av bruk som har (for eksempel);

- vann tilkoblet og hvor vannledningene kan fryse i stykker med omfattende innvendige vannskader som resultat
- fuktig inn klima (defekt drenering, rennende vann m.v.) som med mangelfull utlufting vil kunne medføre omfattende mugg- og soppskader
- dårlige el-anlegg som kan forårsake brann
- mangelfull innbruddssikring av dører og vinduer med fare for skadeverk og brannstiftelse forårsaket av ulovlige inntrengere

Vi ber derfor om at det i merknaden til bestemmelsen omtales at tiltak mot denne typen forhold (hel eller delvis frakobling av vann og elektrisitet, tilstrekkelig utlufting, innbruddssikring av dører, vinduer m.v.) kan inngå i pålegg om dokumentasjon.

Pr. i dag er det svært mange norske kommuner som mangler kulturminnefaglig kompetanse. Bare det å fange opp en situasjon der anvendelse av forskriften er aktuell, kan derfor være en stor faglig utfordring. Riksantikvaren foreslår derfor et nytt siste ledd i § 20-2 der regional kulturminnemyndighet (fylkeskommunene og Sametinget) gis en **pådriverrolle** for å få igangsatt en prosess i medhold av forskriften. Vi foreslår følgende tekst: «*Regional kulturminneforvaltning kan foreslå hvilke byggverk som bør dokumenteres.*»

Til § 20-3 Bevaringsverdige bygninger:

Vi viser til våre merknader til foreslått § 20-1.

Merknadene til foreslått § 20-3 første ledd omtaler kun bygninger som (gjennom spesialområde bevaring eller hensynssone) er gitt bevaringsstatus gjennom **reguleringsplan**. I den foreslåtte bestemmelsens pkt. b er det imidlertid også vist til pbl § 11-8. I denne henvisningen ligger etter vår forståelse at også bygninger innenfor hensynssone bevaring i **kommuneplanens arealdel** har bevaringsstatus i henhold til forskriften. Det er svært viktig at dette presiseres i merknadene til bestemmelsen.

I merknadene til den foreslåtte bestemmelsens første ledd heter det at den enkelte bygning ikke nødvendigvis har bevaringsverdi, selv om den ligger innenfor et område/en sone med bevaringsstatus i plan, og at kommunen derfor må foreta en selvstendig vurdering av graden av bevaringsverdi for den enkelte bygning. Etter Riksantikvarens oppfatning bør i utgangspunktet alle enkeltbyggverk som ligger innenfor et område/en sone med bevaringsstatus i reguleringsplan eller kommuneplanens arealdel kunne defineres som «bevaringsverdige» uten noen nærmere vurdering.

Riksantikvaren henstiller til at det i merknadene til foreslått § 20-3 siste ledd hvor det opplistes kriterier for hvordan **andre** byggverks bevaringsverdi kan konstitueres, gis eksempler på slike

kategorier bevaringsverdige byggverk. Vi mener det er særlig viktig å trekke frem følgende eksempler:

- Byggverk som inngår i kommunale verneplaner eller kommunale registre over prioriterte kulturminner, som for eksempel «Gul liste» i Oslo.
- Byggverk som har vernestatus i medhold av statlige, sektorvise verneplaner, for eksempel Forsvarets verneplan.
- Byggverk i sammenhengende miljøer hvor det vil medføre et tap for det helhetlige miljøet om det aktuelle byggverket går tapt.

Til § 20-5 Pålegg om utbedring:

Det heter i første setning i den foreslåtte bestemmelsens tredje ledd at kostnadene ved gjennomføring av pålegget ikke skal være vesentlig høyere enn hva forsvarlig vedlikehold ellers ville ha kostet. Til dette vil Riksantikvaren bemerke at manglende forsvarlig vedlikehold gjennom lang tid **alltid** vil medføre at kostnadene for istandsetting blir høyere enn dersom vedlikeholdet var blitt gjennomført til rett tid. Det vil være **normalsituasjonen** at hvor forsvarlig vedlikehold har vært forsømt over tid, vil istandsettingskostnadene for byggverket bli vesentlig høyere enn hvor slikt vedlikehold er foretatt. Eksempelvis vil istandsettingskostnadene der et tak har blitt dårlig pga mangelfullt vedlikehold ikke bare omfatte reparasjonen av selve taket, men også skader som lekkasjer fra taket har medført. Tilsvarende der istandsettingsbehovet skyldes dårlig vedlikeholdte vinduer. Også her vil kostnadene relatere seg både til reparasjonen av vinduene, og til følgeskader på bygningen.

Unnlatt ordinært vedlikehold vil i mange tilfeller kunne karakteriseres som «spekulativt forfall». Det fremkommer av Innst. O. nr. 50 2008/2009 side 33 at for et bredt flertall på Stortinget er det en hovedhensikt at forskriften skal forhindre spekulativt forfall. Spekulativt forfall karakteriseres ved villet forfall som gir store konsekvenser for byggverket og ergo blir dyrt å utbedre. Nettopp denne typen situasjoner er det fra Stortingets side klart forutsatt at forskriften skal fange opp. Når man spekulerer i forfall vil man nettopp sørge for at bygget forfaller raskt, slik at utbedring blir så dyrt og vanskelig at man slipper unna krav om dette. Fra spekulantens side vil det altså være et mål å øke istandsettelseskostnadene. Også på denne bakgrunn anser Riksantikvaren at første setning i foreslått § 20-5 bør strykes.

Riksantikvaren finner også formuleringen i siste setning i den foreslåtte bestemmelsens tredje ledd svært problematisk. Det heter her, sitat: *«Pålegg kan ikke gis når fremtidige bruksmuligheter, eiendommens økonomiske bæreevne eller den ansvarliges situasjon taler mot det.»*

Riksantikvaren frykter at en så vidt generell og omfattende begrensning i anledningen til å gi pålegg om utbedring, i altfor stor grad vil begrense forskriftens faktiske og praktiske anvendbarhet. Mer eller mindre dokumenterte påstander knyttet til en bygnings manglende bruksmuligheter, dårlige økonomiske bæreevne og eier eller brukers økonomiske eller andre begrensninger vil med stor sannsynlighet bli fremsatt i mange saker. Hvis slike forhold alene skal kunne stoppe et pålegg, vil forskriften miste svært mye av sin effekt. Dette vil samsvare dårlig med Stortingets ønske om et effektivt nytt virkemiddel for å bekjempe forfall av bevaringsverdige bygninger.

Riksantikvaren ønsker at det i merknadene til bestemmelsen innarbeides en omtale av mulighetene for tilskudd til utbedring/istandsetting av bevaringsverdige byggverk.

Tilskudd til istandsetting av kulturminner er et viktig virkemiddel i dagens kulturminnepolitikk som vil gjøre det mulig å gjennomføre istandsetting til tross for høye kostnader. Tilskudd kan redusere kostnadene slik at de for eier/bruker kommer innenfor akseptable rammer:

- Kommunene har tilskuddsmidler som kan brukes for å ivareta viktige kulturminner. «Smil»-midlene (Spesielle miljøtiltak i jordbruket) er eksempler på slike midler, hvor formålet blant annet er å ivareta natur- og kulturminneverdier i kulturlandskapet. Eksempler på tiltak innenfor kulturlandskapet kan være istandsetting av bevaringsverdige byggverk.
- Flere kommuner, blant andre Oslo, har tilskuddsordninger til verneverdig bebyggelse. Dette viser at kommunene, der de ønsker å gi et pålegg om istandsetting, i en del tilfeller også vil ha mulighet til å bidra økonomisk.
- Fylkeskommunene, Sametinget og Kulturminnefondet vil kunne gi tilskudd til istandsetting av bevaringsverdige byggverk.
- Private stiftelser og lignende vil også kunne gi midler til slik istandsetting.

Det er viktig at slike økonomiske bidrag teller med ved vurderingen av istandsettingskostnadene satt opp mot eiendommens bruksmuligheter og økonomiske bæreevne og den ansvarliges situasjon. Tilskuddsmulighetene kan også få betydning i vurderinger av hva forsvarlig vedlikehold over tid ellers ville ha kostet. Manglende vedlikehold gjennom lang tid vil alltid føre til at kostnadene for istandsetting blir høyere enn dersom vedlikeholdet var blitt gjennomført til rett tid. Tilskuddsmidler kan brukes til å redusere merkostnadene pga slike forhold.

Til merknadene til foreslått § 20-5 annet ledd, nest siste setning; «*ustrakt bruk*» erstattes med «*ekstensiv bruk*».

Til II. Krav til uavhengighet for kontrollforetak:

Riksantikvaren har ingen spesielle merknader.

Vennlig hilsen

Jørn Holme

Kopi til: Miljøverndepartementet - Kulturminneavdelingen, Postboks 8013 Dep, 0030 OSLO + samtlige fylkeskommuner, Sametinget, byantikvarene i Oslo, Bergen, Trondheim, Stavanger, Kristiansand, Sandnes.