



FORTIDSMINNEFORENINGEN

The Society for the Preservation of Norwegian Ancient Monuments

Kommunal- og regionaldepartementet
postmottak@krd.dep.no

Oslo, den 1. mars 2012
J.nr.: 66/12

Deres ref.: 11/2350-2 ESR

UTTALELSE TIL FORSLAG OM ENDRING I BYGGESAKSFORSKRIFTEN – PÅLEGG OM UTBEDRING AV BEVARINGSVERDIGE BYGG

Fortidsminneforeningen har gjennomgått Kommunal- og regionaldepartementets (KRD) utkast til endringer i byggesaksforskriften vedrørende kommunenes hjemmel til å gi pålegg om utbedring av bevaringsverdige bygg.

Bakgrunn

Stortingsmelding nr. 16 (2004-2005) har fastsatt som nasjonalt mål at det årlige tapet av kulturminner og kulturmiljø som følge av at de fjernes, ødelegges eller forfaller skal minimaliseres. Innen 2020 skal tapet ikke overstige 0,5 prosent årlig. Dette er stadfestet i Innst. S. nr. 227 (2004-2005). Det årlige tapet er imidlertid det dobbelte av det som er målet innen 2020.

Stortingets kommunal- og forvaltningskomité vedtok i Innst. O. nr. 50 (2008-2009) pkt. 17.2 bl.a følgende: ”*Stortinget ber Regjeringen gi forskrift med hjemmel i plan- og bygningsloven § 31-4 om kommunenes adgang til å gi pålegg om sikring, istandsetting og vedlikehold av bevaringsverdige bygninger. Forskriften skal iverksettes samtidig med loven*”.

Byggesaksdelen av plan- og bygningsloven (pbl) trådte i kraft 1. juli 2010. Fortidsminneforeningen har ved flere anledninger etterspurt de nye forskriftsbestemmelsene. Ifølge KRDs svarbrev av 15.09.2010 til Fortidsminneforeningen skulle forskriften tre i kraft 1. juli 2011.

Nedenunder følger våre merknader til høringsutkastets enkelte bestemmelser og våre forslag til endringer i kronologisk rekkefølge. I den gjengitte forskriftsteksten under hver paragraf er **tekst som foreslås fjernet satt i parentes, og ny tekst er understreket**.

§ 20-1 Formål

Formålsparagrafen 20-1 definerer bruken av forskriften til å gjelde bygninger med ”høy bevaringsverdi”. Et slikt krav er en begrensning i forhold til stortingsflertallets vedtak, som ber om forskriftsbestemmelser som gir kommunene adgang til å gi pålegg om ”sikring, istandsetting og vedlikehold av bevaringsverdige bygninger” og må bortfalle, jfr. Innst. O. nr. 50. pkt. 17.2.

Slik forslaget er fremmet fra departementet, får ikke kommunene hjemmel til å gi pålegg ved forfall av bevaringsverdig bebyggelse, f.eks. innen et område regulert til bevaring, uten i tillegg å dokumentere at bevaringsverdien er høy. Dette gir stor grad av usikkerhet rundt anvendelsen av forskriften og kostbare prosesskostnader for kommunene og eiere. Har et kommunestyre gjennom en reguleringsprosess vedtatt en reguleringsplan/hensynssone for bevaring av et byggverk, ligger det til grunn i selve reguleringsvedtaket at det foreligger en tilstrekkelig grad av verneverdi til at byggverket skal beskyttes etter plan- og bygningsloven. Skal regelverket ha en konsistens, må i det minste bestemmelsene i ny forskrift være et verktøy for å opprettholde hensikten bak vedtatte reguleringsplaner som hjemler bevaring. Etter departementets forslag må kommunen vedta et utbedringsprogram med påfølgende ekspropriasjon, eller gå direkte til ekspropriasjon av eiendommer, fremfor å kunne gi pålegg dersom et bevaringsregulert byggverk ikke er av ”høy” bevaringsverdi. Å flytte grensen for anvendelse av forskriftsbestemmelsene i retning av verneverdier som kan fredes etter kulturminneloven, er en tilsidesettelse av stortingsflertallets intensjoner. For å komme i samsvar med Stortingets vedtak, må også ordet ”vedlikehold” inn i formålsparagrafen.

De foreslåtte bestemmelser i høringsutkastet er begrenset til kun å gjelde ”bygninger” og bruker ikke begrepet ”byggverk”. Begrepet ”byggverk” er det vanlige i pbl. Hensynssone for kulturmiljø i pbl. § 11-8 og spesialområde bevaring etter pbl. av 1985 § 25, er ikke begrenset til kun bygninger. Både forskriftshjemmelen i pbl. av 1985 § 89 første ledd andre punktum og i ny pbl. § 31-4 anvender begrepet ”byggverk”, og dette begrepet må også anvendes gjennomgående i de nye forskriftsbestemmelsene.

§ 20-1 ”Formål” foreslås endret til:

”Denne forskrift kapittel 20 skal hindre at byggverk (bygninger) med (høy) bevaringsverdi eller deler av slike byggverk går tapt på grunn av unnlatt sikring, (eller) istandsetting eller vedlikehold, og ivareta de verdier slike byggverk (bygninger) representerer innenfor en økonomisk forsvarlig ramme”.

§ 20-2 Pålegg om dokumentasjon, forhåndskonferanse, tilsyn

Til første ledd bemerkes at vilkåret ”åpenbart” må bortfalle. Departementets merknader legger til grunn at ”tilstanden skal være lett å se”, men slår samtidig fast at langvarig passivitet overfor en bygning kan føre til forfall som er vanskeligere å fastslå. På grunn av bygningsmessige forhold som kan være vanskeligere å påvise enn de rent enkle og visuelle, må et slikt åpenbarhetskriterium bortfalle. Dette

underbygges av at de aktuelle tiltak i paragrafens fjerde ledd omfatter bygningens fundament, bærende konstruksjoner samt andre bygnings- og vedlikeholdsmessige forhold av betydning for bevaring av bygningen. Det bør utvises forsiktighet med å gi tilleggsvilkår i merknadene. Det vil være like mange oppfatninger av et åpenbarhetskriterium med tilhørende merknad som det er personer som skal tolke hva som er ”lett å se” i det enkelte tilfellet. Det foreslås derfor at teksten ”det er åpenbart at” bortfaller, og at departementets merknad til bestemmelsen i stedet presiserer at tilstanden skal være ”påviselig”. Fjerning av ordet ”åpenbart” gir også en nødvendig sammenheng med bestemmelsen om tilsyn i § 20-2 tredje ledd.

Til andre ledd bemerkes at det er uklart hvordan kommunen skal forholde seg i praksis der eier kommer med alternative forslag sent i prosessen. Fortidsminneforeningen støtter departementets merknad om at forslag som fremstår som trenering av saken ikke behøver å hensyntas av kommunen.

§ 20-2 ”Pålegg om dokumentasjon, forhåndskonferanse, tilsyn” foreslås endret til:

”Der (det er åpenbart at) tilstanden til et (en) bevaringsverdig byggverk (bygning) er slik at det kan være aktuelt med pålegg etter denne forskrift, kan kommunen kreve de opplysninger av byggverkets (bygningens) eier som er nødvendig for å vurdere grunnlaget for pålegg, og hva pålegget skal gå ut på.

Kommunen skal tilby forhåndskonferanse. Plan- og bygningsloven § 21-1 og denne forskrift § 6-1 om forhåndskonferanse gis tilsvarende anvendelse. Eier skal gis anledning til å fremme alternative forslag til bruk og utbedring.

Der det kan være aktuelt med pålegg etter denne forskrift, jf. plan- og bygningsloven § 31-4, kan kommunen føre tilsyn med byggverket (bygningen), jf. plan- og bygningsloven § 31-7.

Dokumentasjonen skal vise byggverkets (bygningens) tilstand og angi hvilke tiltak som kan iverksettes for å bringe byggverket (bygningen) tilbake til en tilstand som i tilstrekkelig grad ivaretar bevaringsverdiene. Tiltakene kan omfatte byggverkets (bygningens) eksterior, samt fundament, bærende konstruksjoner, og andre bygnings- og vedlikeholdsmessige forhold med betydning for bevaring av byggverket (bygningen).

Ved utferdigelse av pålegg om dokumentasjon, skal det settes rimelig frist for utarbeidelse av dokumentasjonen”.

§ 20-3 Bevaringsverdige bygninger

Det vises til våre merknader og endringsforslag til § 20-1. Vurderingen i § 20-3 må gjelde for hvilke byggverk som kvalifiserer for bruk av forskriften. Det vil si uten tilleggskrav om ”høy” bevaringsverdi som gir en tyngre prosess. Dette gir en nødvendig forenkling som fremmer intensjonen om kommunal bruk av forskriften.

Når det gjelder oppramsingen i § 20-3 første ledd a), b), c) og d) av bygninger som etter plan- og bygningsloven er gitt bevaringsstatus, mangler oppramsingen de byggverk som er gitt bevaringsstatus gjennom kommuneplanens arealdel og kommunedelplan. Byggverk regulert til spesialområde bevaring etter bygningsloven av 1965 er også utelatt, selv om spesialområdehjemmelen oppsto allerede i loven av 1965. Departementets merknader beskriver ikke om dette er tilsiktet.

Etter pbl. av 1985 har kommunal praksis vært forskjellig hvorvidt bevaring har vært brukt som underformål i byggeområdene i arealdelen, jfr. pbl. 1985 § 20-4. Miljøverndepartementets planveileder kap. 04.03.01 har lagt følgende til grunn: ”Innenfor nr. 1. Byggeområde kan det benyttes underformål, f. eks. med utgangspunkt i pbl. § 25 Reguleringsformål, første ledd nr. 1, 3, 4, 6 (Bare de deler av nr. 6 som gjelder byggeområde, dvs. for bevaringsområder bare eksisterende bebyggelse.) og 7”. Derfor må også § 20-4 i pbl. av 1985 inkluderes i oppramsingen i forskriftens § 20-3 første ledd. På grunn av uhensiktsmessige forskjeller i bestemmelsene for kommuneplan og reguleringsplan i loven av 1985, har ny plan- og bygningslov innført felles hensynssoner for kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner, jfr. pbl. §§ 11-8 og 12-6. Det kan derfor ikke være grunn til å innføre noe skille i ny forskrift basert på om kommunen har valgt å fastsette bevaringen av et byggverk gjennom reguleringsplan eller kommuneplanens arealdel. I tillegg må inntas kommunale kulturminneplaner, statlige verneplaner og byggverk fredet etter kulturminneloven. Kommunale kulturminneplaner er et av de viktigste virkemidlene for å nå den nasjonale målsetningen om maksimalt 0,5 % årlig tap av landets kulturminner. Forskriftens § 20-3 første ledd kan forenkles betraktelig og komme i samsvar med plandelen ved å erstatte hele første ledd med følgende ordlyd:

”Alle byggverk som er vurdert som bevaringsverdige i kommunale kulturminneplaner eller statlige verneplaner, eller som er gitt bevaringsstatus gjennom bygningsloven av 18.06.1965 nr. 7, plan- og bygningsloven av 14.06.1985 nr. 77, plan- og bygningsloven av 27.06.2008 nr. 71 eller som er fredet etter lov om kulturminner av 09.06.1978 nr. 50 er å anse som bevaringsverdige etter denne forskrift”.

Alternativt kan departementets oppsett brukes i en utvidet form ved å endre følgende i første ledd:

Byggverk som er vurdert som bevaringsverdige i kommunale kulturminneplaner eller statlige verneplaner, byggverk som har fått fredningsstatus i medhold av lov om kulturminner av 09.06.1978 nr. 50 samt følgende byggverk (bygninger) som etter plan- og bygningsloven er gitt bevaringsstatus, er å anse som bevaringsverdige etter denne forskrift:

- a) byggverk omfattet av reguleringsformål spesialområde bevaring etter bygningsloven av 18.06.1965 nr. 7 § 25 nr. 6
- b) byggverk (bygninger) i område regulert til spesialområde bevaring etter plan- og bygningsloven av 14.06.1985 nr 77 § 25 første ledd nr.6 eller med underformål bevaring etter § 20-4 første ledd.
- c) byggverk (bygninger) som etter plan- og bygningsloven av 27.06.2008 nr 71 § 12-6 og (jf) § 11-8 annet ledd bokstav c) ligger innenfor hensynssone for bevaring av kulturmiljø i reguleringsplan eller i kommuneplanens arealdel.

- d) byggverk (bygninger) etter § 12-7 nr 6 som omfattes av reguleringsbestemmelse som sikrer verneverdiene,
- e) byggverk (bygninger) som etter § 12-5 annet ledd nr 5 (er byggverk) omfattes (som innenfor) av planformålet landbruk, natur og friluft (LNFR) (er vist) med underformål vern av kulturmiljø eller kulturminne”.

Ved vurderingen av ”andre bygningers bevaringsverdi” i andre ledd mener Fortidsminneforeningen at det ikke må kreves oppfyllelse av alle kriteriene i bokstav a) til e). Svært mange byggverk med betydelig kulturminneverdi vil bare oppfylle enkelte av kriteriene. I tillegg er kun en mindre del av landets bevaringsverdige bebyggelse regulert til bevaring. Derfor må bokstav a) til e) kun gi aktuelle momenter i en samlet vurdering etter andre ledd.

§ 20-3 Bevaringsverdige bygninger – andre ledd foreslås endret til:

”Ved en samlet vurdering(en) av andre byggverks (bygningers) bevaringsverdi etter denne forskrift skal (det) følgende momenter gjennomgås (legges vekt på bygningens)

- a) representativitet
- b) autenticitet
- c) arkitektoniske verdi
- d) identitetsverdi
- e) sammenheng med kultur- eller naturmiljø”

§ 20-4 Varsel om pålegg om sikring eller utbedring

Det vises til vår merknad til § 20-5 femte ledd som angår problemstillingen med forlenget frist i påvente av reguleringsplan. Det foreslås i tillegg at siste del av andre punktum bortfaller. Mulighet for alternativ bruk vil som regel fremgå av gjeldende regulering for eiendommen og bør heller foreslås av eier slik som beskrevet i § 20-2 andre ledd.

§ 20-4 Varsel om pålegg om sikring eller utbedring – foreslås endret til:

”Før pålegg etter § 20-5 gis, skal eier eller den han har overlatt ansvaret for byggverket (bygningen) til, gis varsel på minst 4 uker til å uttale seg. I varselet skal det fremgå hvilke forhold pålegget vil inneholde og hvordan pålegget skal etterkommes, (og hvilken alternativ bruk som kan vurderes)”.

§ 20-5 Pålegg om utbedring

Det vises til våre merknader til § 20-1 og vårt første avsnitt til § 20-3 vedrørende kravet om ”høy bevaringsverdi” som foreslås tatt ut. Dette gjelder også for § 20-5 første ledd og andre ledd. Det må fastslås i merknadene eller i forskriftsteksten at forfallet i seg selv ikke kan legges til grunn for redusert bevaringsverdi for byggverket. Hvis ikke vil et spekulativt forfall kunne føre frem og gi økonomiske fordeler for eier.

Forskriftsteksten i andre ledd foreslås supplert med følgende tillegg om utbedring som sikrer visuelle kvaliteter: ”Herunder kan også kreves tiltak som utbedrer og sikrer visuelle kvaliteter ved byggverket”. Kommunene kan dermed få et virkemiddel der visuelt forfall ødelegger opplevelsesverdien av kulturminnet. For eksempel der forhold som knuste vindusruter, nedgrising med grafitti og tagging preger byggverket. Estetisk kvalitet for bygningsfasader ble vektlagt av flertallet under behandlingen i stortingskomitéen sammen med bevaringshensynet. Siste punktum i andre ledd foreslås supplert med teksten ”eller deler av det” slik at dette får en logisk sammenheng med første ledd og andre ledd første punktum.

Etter tredje ledd første punktum skal pålegget ikke koste vesentlig mer enn det akkumulert forsømt vedlikehold ville ha kostet. Regelmessig vedlikehold har i de fleste tilfeller en langt lavere total kostnad enn en større istandsetting på grunn av forsømt vedlikehold over tid. Særlig vil dette skje etter vann- og soppskader på grunn av utette tak som er tilbakevendende tilfelle i praksis. Takktekking er en betydelig kostnad som med normale intervaller må utføres på de fleste bygninger. Fortidsminneforeningen mener det er eierens egen økonomiske risiko dersom eieren velger ikke å vedlikeholde sitt byggverk. Risiko for hærverk og brann er særlig stor der bygninger står tomme og/eller ikke vedlikeholdes. Det er videre umulig å vurdere den estimerte økonomiske kostnaden av pålegget opp mot ”bevaringsverdi som kan gå tapt” i siste del av første punktum. Siden sistnevnte er et samfunnshensyn, blir størrelsene ikke sammenlignbare. Går bevaringsverdi tapt på grunn av uanvendbare forskriftsbestemmelser, kan gjenstående virkemiddel bli ekspropriasjon for gjennomføring av reguleringsplanen.

Eiendommens økonomiske bæreevne kan ikke settes som et eget krav for å gi pålegg. Erfaring tilsier at enkelte eiendommen nødvendigvis ikke har økonomisk bæreevne, men at eieren allikevel kan ha betydelige økonomiske midler. Problemet i områder med tettbebyggelse vil ofte være viljen til vedlikehold og istandsetting hos eieren. Et typisk eksempel er der en større eiendomsaktør kjøper opp enkelte boligeiendommer for å la dem stå tomme inntil ny reguleringsplan eller rive- og byggetillatelse med høyere utnyttelse oppnås. Behandlingen av reguleringsplanen for bevaring av Madserud allé 1-38 ved Frognerparken i Oslo tok 33 år (1974 – 2007) før bystyret fattet endelig vedtak. Først etter regulering til spesialområde bevaring og entreprenørens salg av de fleste eiendommene, ble disse eiendommene utbedret av nye eiere og tatt i bruk. Før dette ble det argumentert med at bygningene var kondemnabile og umulige å bruke. Lav eller ingen bæreevne for eiendommen kan ikke vektlegges så lenge eier eller ansvarlig for byggverket har bæreevne. Høringsutkastet har ikke utredet hvordan økonomisk bæreevne kan vurderes, f. eks. for en selveid boligeiendom.

Ordlyden i tredje ledd legger opp til konfliktfylte og vanskelige vurderinger samt høye prosesskostnader for de involverte parter. Bestemmelsene i tredje ledd er den største trusselen mot at forskriften får den politisk tilsiktede bruk. Kravene er meget strenge og reiser så vanskelige vurderingstema, at kommunene hverken i praksis eller gjennom forskriftsbestemmelsene får mulighet til å anvende forskriften som et virkemiddel mot forfall.

Riksrevisjonen har i sin rapport 3:9 (2008-2009) ”Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar” sett på bruken av tidligere hjemmel i pbl. av 1985 § 89 som er videreført i ny pbl. § 31-3. Fra rapporten s. 57 siteres: ”Kommunene sier at bruk av plan- og bygningsloven § 89 er en tung prosess som krever store ressurser fra kommunen og oppfølging over lang tid. I den grad kommunene vurderer å benytte § 89, er det i situasjoner som medfører fare for liv og helse, og ikke for å ivareta verneverdige bygninger”.

Nye forskriftsbestemmelser etter pbl. § 31-4 må derfor gi et betydelig bedre hjemmelsgrunnlag for kommunene enn tidligere § 89 og nye pbl. § 31-3 dersom forskriftsbestemmelsene skal redusere tapet av kulturminner som forsvinner på grunn av forfall.

Fortidsminneforeningen foreslår, etter ovenstående vurdering, at hele tredje ledd bortfaller.

Til femte ledd bemerkes at det må utvises stor forsiktighet ved å gi forlengelse av frist for oppfyllelse av pålegg. Særlig gjelder dette under plansaker hvor byggverkene blir utsatt for forfall under planprosessen. Fortidsminneforeningen har gjennom mange år erfart at disse sakene kan være svært langvarige med gjentatte reguleringsforslag som avslås av sektormyndighetene (innsigelse) eller de politiske organer. Ordet ”omregulering” foreslås derfor fjernet fra siste punktum.

§ 20-5 Pålegg om utbedring – foreslås endret til:

”Kommunen kan rette pålegg om utbedring mot eier eller den han har overlatt ansvaret for byggverket (bygningen) til, når forfall eller skader vil føre til at byggverk (bygning) med (høy) bevaringsverdi eller deler av det (den) bortfaller dersom det ikke skjer nødvendig utbedring.

Pålegget kan omfatte nødvendig utbedring for å bringe hele eller deler av byggverket (bygningen) til en tilstand som ivaretar (den høye) bevaringsverdien. Herunder kan også kreves tiltak som utbedrer og sikrer visuelle kvaliteter ved byggverket. Der det er nødvendig for å hindre ytterligere forfall, kan kommunen også gi pålegg om istandsetting av fundament, bærende konstruksjoner, og andre bygnings- og vedlikeholdsmessige forhold for at byggverket (bygningen) eller deler av det ikke skal gå tapt.

(Kostnadene ved gjennomføring av pålegget skal ikke være vesentlig høyere enn det forsvarlig vedlikehold ellers ville ha kostet, og skal stå i rimelig forhold til den bevaringsverdi som kan gå tapt. Pålegg kan ikke gis når fremtidige bruksmuligheter, eiendommens økonomiske bæreevne eller den ansvarliges situasjon taler mot det.)

Er mer omfattende utbedring planlagt i nær fremtid, kan midlertidige tiltak være tilstrekkelig. Det kan settes vilkår for å tillate midlertidige tiltak. Hvor konsekvensene av et pålegg om utbedring uansett vil virke urimelig tyngende, kan kommunen gi pålegg om sikring av byggverket (bygningen), for å stanse påbegynt forfall.

Ved utferdigelse av pålegg skal det settes rimelig frist for oppfyllelse. Kommunen kan forlenge fristen i påvente av økonomiske tilskudd, utredninger om alternativ bruk, (omregulering) mv.”.

§ 20-6 Pålegg om sikring

Fortidsminneforeningen støtter bestemmelsen og har ingen forslag til endring av § 20-6.

Konklusjon

Slik KRDs forslag til endringer i byggesaksforskriften er fremlagt, vil det ha ingen eller svært liten betydning for å redusere forfallet av kulturminner. Forslaget har flere av de samme svakheter som tidligere hjemmel i pbl. § 89 og eksisterende hjemmel i pbl. § 31-3 og vil derfor ikke bli anvendt.

Fortidsminneforeningen minner om at alle partier på Stortinget utenom Fremskrittspartiet under behandlingen av byggesaksdelen til ny plan- og bygningslov ønsket et mer effektivt regelverk mot forfall. Meningsforskjellen mellom disse partiene lå i hovedsak om hjemmelen skulle ligge i selve lovteksten eller i en egen forskrift. Det utsendte forslaget er ikke i samsvar med den politiske intensjon hos noen partier.

Bestemmelser i lovens byggesaksdel vedrørende eksisterende bebyggelse ligger under KRDs ansvarsområde. Uten vesentlige innstramminger i forslaget vil forskriften ikke bidra til at Miljøverndepartementet kan ivareta sitt nasjonale ansvar på kulturminneområdet slik Riksrevisjonen har forutsatt, jfr. dokument 3:9 (2008- 2009) s. 19. Ved å gjøre de forenklinger og endringer som Fortidsminneforeningen har foreslått, kan dette rettes opp samt bli i samsvar med Stortingets føringer og vedtak.

Med vennlig hilsen
FORTIDSMINNEFORENINGEN

Elisabeth Seip
generalsekretær

Sten Sture Larre
advokat

Kopi:
Miljøverndepartementet
Riksantikvaren
Byantikvaren i Oslo