



SAKSBEHANDLER
Kristine Johansen

INNVALGSTELEFON

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

VÅR REF.
15/00943-4

DERES REF.

DERES DATO

ARK. Forvaltningsarkivet
008.0

VÅR DATO
12.11.2015

Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Forslag til forenklinger i plandelen til plan- og bygningsloven. Riksantikvarens innspill til høringen

Vi viser til oversendt høringsnotat med frist 15. november 2015.

Riksantikvaren har som direktorat for kulturminneforvaltning ansvar for å medvirke til at de nasjonale miljømålene for kulturminner, kulturmiljøer og landskap kan nås. For å nå de nasjonale miljømålene, anser Riksantikvaren at plan- og bygningsloven er et svært viktig virkemiddel, og også et virkemiddel som tydelig peker på kommunens ansvar som forvalter av kulturarven. I plansaker er det i første rekke fylkeskommunene og Sametinget som representerer kulturminneforvaltningen og som er i dialog med kommunene.

Kulturminneforvaltningens eget lovgrunnlag er kulturminneloven. Som særlov gjelder denne foran plan- og bygningsloven i konfliktsituasjoner. Tiltak iht. plan- og bygningsloven som kan berøre kulturminner, direkte eller indirekte, må og skal vurderes av kulturminnemyndigheten. Det er ikke opp til kommunen å avgjøre om kulturminnemyndigheten skal involveres eller ikke.

Forslaget om formalisert og avklarende oppstartsprosess

Et mer formalisert oppstartsmøte som skal sikre blant annet en forutsigbar planprosess og at planen er i tråd med utbyggers og kommunens ønsker, kan være et godt grep for å hindre at urealistiske planforslag sendes videre i systemet. I lovendringsforslaget er det ikke omotålt hvilke tema som skal belyses i oppstartsmøtet, men det forutsettes at slike skal forskriftsfestes. Riksantikvaren vil påpeke at det er svært viktig at kulturminner, kulturmiljøer og landskap er blant de temaene som skal tas opp på oppstartsmøtet. Kommunen bør stille med kompetanse på dette området.

Vi vil understreke nytten kommunene vil ha av en plan som gir oversikt over de verneverdige kulturminnene og en handlingsdel knyttet til denne, som grunnlag for å vurdere foreslåtte tiltak i oppstartsmøter. Foreløpig har rundt 70 kommuner en slik plan, mens rundt 160 andre har fått midler fra Riksantikvaren til å utarbeide en kulturminneplan. Det er et mål at alle kommuner innen 2020 skal ha sin egen kulturminneplan. Slike planer vil, i tillegg til Riksantikvarens kulturminnedatabase, gi grunnlag for å styre arealbruken i en retning som oppfyller de nasjonale målene som gjelder for kulturarven.

Per i dag har regional kulturminneforvaltning i begrenset grad kapasitet til å delta i oppstartsmøter. Samtidig er det ønskelig at de kan bidra tidlig i planprosesser og gi tydelige innspill til avveiningen mellom ulike interesser.

Det må være en forutsetning at referat fra oppstartsmøtet gjøres lett tilgjengelig digitalt og også distribueres til alle myndigheter hvis virkeområder berøres i den aktuelle planen. Samtidig er det viktig at det settes frist for hvor lang tid etter oppstartsmøte et slikt referat skal foreligge. Denne fristen må ligge godt i forkant av forslaget om seks ukers frist for kommunen til å vurdere om planforslaget kan sendes ut på høring.

Kostra-tall viser at mange flere planforslag legges ut til høring enn det som vedtas. At bare planforslag som vurderes som realistiske, legges ut til høring vil bidra til å begrense ressursbruk i blant annet kulturminneforvaltningen.

Økt bruk av parallell plan- og byggesaksbehandling kan i enkelte situasjoner være en fordel. En byggesøknad vil kunne inneholde informasjon som vil være avgjørende for om og på hvilke vilkår et tiltak kan tillates. Denne vil da kunne kobles direkte til spørsmålet om dispensasjon fra automatisk fredning.

Dersom oppstartsmøter skal bidra til å rasjonalisere og effektivisere planbehandlingen, vil det være viktig at kommunen følger opp de nasjonale målene som Stortinget har vedtatt for ulike temaer. Dersom nasjonale mål ikke følges opp, og planforslaget likevel sendes på høring, vil dette kunne medføre et økt antall innsigelser. Samtidig vil vi peke på at ordningen med regionale planforum nå er kommet i god gjenge og synes å fungere godt, jf. NIVI-evalueringen i 2015. I regionalt planforum skal man drøfte mulige løsninger i situasjoner hvor det er konflikt mellom planforslag og ulike nasjonale og vesentlige regionale interesser. Vi forutsetter at regionalt planforum styrkes videre og at det gode arbeidet her fortsetter.

Kap. 2

At alle planforslag som ikke stanses i initiativfasen og som er i tråd med overordnet plan, automatisk skal sendes på høring, vil kunne innebære økt arbeidsbelastning på høringsinstansene, herunder kulturminneforvaltningen. Graden av belastning vil imidlertid avhenge av hvilke krav som stilles til innhold og deltagelse/prosess i forbindelse med oppstartsmøte og hvordan kommunene i praksis velger å håndtere en slik ordning.

Om private utarbeider forslag til reguleringsplan og betaler gebyr for kostnader til og med offentlig ettersyn for så å oppleve at forslaget legges i skuffen, kan bidra til minsket interesse for medvirkning fra allmennheten i planprosessen. Hvilke utgifter som skal kunne inngå i gebyret, er ikke nærmere omtalt. Riksantikvaren er opptatt av at kulturminner som tema drøftes i planprosessene. At allmennheten også bidrar i disse diskusjonene, er viktig.

Kap. 3

At det skal bli enklere å oppheve planer som ikke er i samsvar med kommuneplanens arealdel, er etter Riksantikvarens syn i utgangspunktet uproblematisk. Opphevingen vil jo i så fall innebære en stadfesting av at det der kommuneplanens arealformål som gjelder. Vi vil imidlertid understreke at eventuelle miljøsyn som er innarbeidet i en plan som skal oppheves, må videreføres med andre virkemidler. Dispensasjon fra automatisk fredning gitt gjennom bestemmelser til reguleringsplan i samsvar med kulturminneloven § 8 fjerde ledd, vil falle bort dersom planen oppheves og tiltaket det er gitt dispensasjon for, ikke er gjennomført.

Å endre planer som er resultat av en omfattende prosess med medvirkning fra mange involverte, bør etter vårt syn være et sjeldent unntak. At mindre endringer i framtida skal gjelde større endringer enn hva dagens plan- og bygningslov åpner for, ser vi derfor som svært uheldig. Vi vil i stedet peke på hva regjeringen uttrykker i meld. St. 14 (2014-2015)

Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner der det heter at «Kommunenes ressurser bør i større grad brukes på å oppdatere planer, noe som vil styrke kommunenes styring og gi mindre bit-for-bit-utbygging». Dette vil etter vårt syn være en bedre vei å gå for å bringe dagens arealforvaltning i tråd med de miljøkrav som i dag stilles, og også i tråd med den arealbruk som faktisk foreligger.

Riksantikvaren er ikke fornøyd med forslaget om at «fagmyndighetens uttalelser skal fortsatt tillegges vekt» i spørsmålet om planendring. Fagmyndigheten har i forbindelse med høringen av planen anledning til å reise innsigelse dersom planen er i konflikt med interesser av nasjonal verdi. Etter vårt syn må fagmyndighetens uttalelse derfor tillegges avgjørende vekt.

At det forutsettes at kommunen skal ta hensyn til uttalelser som krever full planbehandling, synes også som en noe svak formulering. Vi vil i stedet anbefale en forutsetning om at kommunen i sterkere grad skal følge opp slike innspill.

Kap. 4

I følge Kostra-tallene for 2014, ble det behandlet nærmere 5000 søknader om dispensasjon fra gjeldende plan. Det er svært uheldig dersom det er slik at norske kommuner har arealplaner som ikke tilfredsstiller de krav og behov som stilles når det gjelder blant annet boligbygging og næringsutvikling. En ytterligere tilrettelegging for dispensasjoner må etter vårt syn erstattes med et krav om endring og oppdatering av gjeldende planer dersom disse ikke møter dagens standard.

En forenkling av vurderingskriteriene for dispensasjonsbehandling ser Riksantikvaren som er uheldig vei å gå. Vi viser til vår merknad over om planprosessen som en viktig demokratisk medvirkningsplattform. At det i dispensasjonsvurderingen ikke lenger skal tas hensyn til blant annet miljø - som kulturminner jo er en del av - med mindre dette er omtalt i bestemmelsen det gis dispensasjon fra, kan få uheldige konsekvenser. Også forhold utenfor en plan påvirkes av tiltak innenfor planområdet. Kulturminner kan påvirkes eller skades av tiltak ikke bare direkte, men også indirekte. Eksempelvis vil det å øke byggehøyden i et område være en type tiltak som kan påvirke kulturminner av nasjonal interesse utenfor plangrensen, men der hensynet til kulturminnene ikke er omtalt i bestemmelsene til planen. At kulturminneforvaltningen gis anledning til å uttale seg i slike saker, vil være helt nødvendig.

Dersom dispensasjonen vedtas før en slik uttalelse er innhentet eller hensyntatt, slik at kulturminneforvaltningen er henvist til å påklage et dispensasjonsvedtak som er i strid med nasjonal politikk på feltet, snus tanken om medvirkning og løsningsdialog på hodet. I svært mange saker vil det kunne finnes gode løsninger som ivaretar tilsynelatende motstridende interesser, men dette forutsetter god dialog før beslutning tas. Viktigheten av tidlig dialog for å løse konfliktsaker er da også understreket i statsråd Sanners brev til rundskriv H-2/14 om innsigelser.

Alle forhold som er vurdert før en plan vedtas, omtales ikke nødvendigvis i bestemmelsene. Når kulturminneforvaltningen aksepterer en plan, er dette på bakgrunn av en vurdering av om arealformål og bestemmelser er i konflikt med kulturminneinteresser eller ikke. Det forutsettes ikke at bestemmelsene utformes på en slik måte at de kulturminnehensynene som er vurdert, omtales spesifikt. En endring av § 19-2 som foreslått, vil kunne medføre behov for en detaljering

av bestemmelsene på dette feltet slik at kulturminnehensyn blir beskrevet i bestemmelsene til en plan. Blir endringsforslaget likevel vedtatt, mener vi at det bare skal kunne gjelde for planer som vedtas etter lovendringens ikrafttredelse.

Riksantikvaren som direktorat for kulturminneforvaltning er opptatt av at de nasjonale målene som vedtas av Stortinget for kulturminner, kulturmiljøer og landskap, oppfylles. Etter vårt syn er det viktig at også kommunene oppfyller disse. Forslaget om å oppheve plan- og bygningsloven § 19-2 fjerde ledd er i lys av dette svært uheldig. Det er i denne bestemmelsen det tydelig framkommer at fagmyndigheters råd skal følges opp av kommunen.

Vi stiller oss tvilende til at lovendringsforslaget ikke vil bidra til økt bruk av dispensasjon i stedet for planer. Innstrammingen av dispensasjonspraksis var et viktig argument for endringen i plan- og bygningsloven av 2008. Vi ser det som svært uheldig dersom de endringer som nå foreslås gir en økning i antall dispensasjonssøknader, og er bekymret for at dette kan medføre skader på og ødeleggelse av kulturminner, kulturmiljøer og landskap.

På dette grunnlag fraråder Riksantikvaren de foreslåtte endringene.

Kap. 5

Det foreslås å gi kommunen utvidet gebyrhjemmel ved områderegulering. Riksantikvaren har ingen merknader til dette forslaget som sådan, men i høringsnotatet er forhold knyttet til kulturminneloven § 9 om undersøkelsesplikt noe upresist omtalt. Kulturminneloven § 9, jf. også § 8 fjerde ledd, er koblet til reguleringsplannivået, det vil si områderegulering og detaljregulering. Kommunen er å anse som tiltakshaver når planen er lagt ut til offentlig ettersyn. Før dette tidspunktet har kommunen ingen plikt til å dekke eventuelle utgifter til arkeologiske registreringer. Arkeologiske registrering foretas av fylkeskommunen og Sametinget. Riksantikvaren er i gang med et arbeid for å kartlegge praksis i de forskjellige fylkeskommunene samt Sametinget med hensyn til oppfyllelse av undersøkelsesplikten. Vi vil også utarbeide veiledningsmateriell for å sikre både det faglige nivået i registreringsarbeidet og likebehandling i de forskjellige fylkene.

Kap. 6 og 7

Riksantikvaren har ingen merknader til forslagene som gjelder regional plan, men ser likevel ikke bort fra at en sentral godkjenning vil styrke legitimiteten til dem. Vi understreker viktigheten av de regionale planene som viktige styringsdokumenter for statlige, fylkeskommunale og kommunale aktører. Samtidig er utarbeidelsen av slike planer en arena for samhandling der løsninger og prioriteringer på tvers av kommunegrensene diskuteres med mange involverte.

Kap. 8

Vi har ingen merknader til forslaget vedrørende byggegrense i 100 meters beltet mot sjø, men minner om at i mange eldre planer er ikke forholdene til automatisk fredete kulturminner avklart, jf. kulturminneloven § 8 fjerde ledd.

Kap. 9

Når det gjelder forslaget om å opprette en sentral frivillig godkjenningsordning for alle som utarbeider private planforslag, vil vi anbefale at det først innhentes erfaringer fra andre liknende ordninger.

Kap. 10 og 11

Riksantikvaren har ingen merknader til disse kapitlene.

Brevet er elektronisk godkjent utan signatur

Vennlig hilsen

Marit Huuse (e.f.)
avdelingsdirektør

Kristine Johansen
fung. seksjonssjef

Kopi til: Klima- og miljødepartementet, Postboks 8013 Dep, 0030 Oslo