



04.12.03

Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep.
0030 Oslo



NOU 2003: 14 BEDRE KOMMUNAL OG REGIONAL PLANLEGGING ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN - HØRINGSUTTALELSE

Riksantikvaren viser til brev av 20.05.03 hvor det ønskes en bred tilbakemelding fra brukerne av loven, og hvor departementet vil vektlegge endringer i loven som kan forenkle og effektivisere planbehandlingen. Direktoratet viser også til vår uttalelse av 01.09.03 vedrørende forsert høring av deler av lovforslaget, nærmere bestemt forslag til bestemmelser om innsigelse, konsekvensutredninger m.m.

En detaljert gjennomgang av de enkelte deler av lovforslaget kommentert i forhold til Riksantikvarens ansvarsområde, er vedlagt vår uttalelse.

Direktoratet bruker i det følgende begrepet "*kulturmiljø*" bredt definert, slik utvalget etter Riksantikvarens tilråding har gjort, slik at det favner *både* hensynet til helheter i landskapet, by- og tettstedsspesifikke vurderinger og enkeltstående kulturminner.

Hovedsynspunkter på utredningen og lovforslaget

Riksantikvaren finner utredningen godt gjennomarbeidet og støtter i hovedsak de endringer i plan- og bygningsloven (pbl.) som utvalget foreslår. Lovforslaget vil i stor grad styrke pbl. som redskap for sektorovergripende samfunnsplanlegging, legge til rette for gode planprosesser og for bedre kvalitet på planene.

Mange av de arealkonflikter kulturminneforvaltningen opplever med dagens system kunne ha vært unngått eller håndert på en bedre måte ved at kulturminneforvaltningen hadde kommet tidligere inn i planprosessen. Planlovutvalget har etter Riksantikvarens syn, lagt et godt grunnlag for at berørte parter skal kunne komme tidlig inn i prosessene. Evt. arealkonflikter blir da synliggjort på et tidlig tidspunkt, og en vil kunne få både planer med bedre kvalitet og en mer effektiv planprosess.

Riksantikvaren har ved tidligere anledninger etterlyst et bedre planverktøy for å ivareta kulturmiljø- og landskapsinteressene gjennom pbl. Direktoratet finner forslaget om hensynssoner som kan kombineres med alle arealbruksformål

Riksantikvaren

Dronningens gate 13

Postboks 8196 Dep, 0034 Oslo

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

spennende. Utvidet adgang til å ha bestemmelser til planer, vil gjøre pbl. til et bedre redskap for å ivareta kulturmiljø- og landskapsinteressene.

Riksantikvaren forutsetter at rådighetsinnskrenkninger gjennom hensynssoner i pbl. ikke vil medføre erstatningsplikt, da dette sterkt vil begrense lovens formål og funksjon.

Forenkling og effektivisering i planbehandlingen

Pbl. er et redskap for å avklare arealbruksinteresser og håndtering av evt. konflikter. Forslagene om planstrategi for regionale og kommunale myndigheter, og krav om planprogram for planer med vesentlige virkninger, vil etter Riksantikvarens vurdering bidra til en ryddigere og mer effektiv planbehandling. Samtidig kan kvaliteten på planene bedres. Riksantikvaren støtter også parallell behandling av detaljplan og rammesøknad dersom arealbruken er avklart gjennom overordnet plan. Dette vil kunne forenkle og effektivisere behandlingen i forhold til tiltakshavere.

En avklaring av arealbruken gjennom plansystemet er vesentlig for at arealplaner skal være et effektivt redskap. I forhold til automatisk fredete kulturminner vil Riksantikvaren at dette kan avklares i kommuneplanen for ulike utbyggingsformål, men skal avklares på neste plannivå. Planprogram bør avklare når dette skal gjennomføres.

Riksantikvaren foreslår at kravet om planprogram skal gjelde for alle kommunale planer hvor forholdet til automatisk fredete kulturminner ikke er avklart. Dersom tiltak kan gjennomføres uten områdeplan, men kun på bakgrunn av detaljplan, vil avklaringen måtte skje i behandlingen av denne. Dette vil være et ryddig system for å avklare arealbruken i forhold til automatisk fredete kulturminner. Direktoratet frykter likevel at kommunenes vilje til å bruke områdeplan som virkemiddel i praksis vil begrenses dersom kostnadene til nødvendige undersøkelser skal bæres av kommunen som forslagsstiller. Dersom kommunen velger å ikke utarbeide områdeplan på grunn av dette, vil det være i strid med intensjonen om områdeplan som et kommunalt planredskap for å sikre en hensiktsmessig arealbruk.

Riksantikvaren støtter Planlovutvalgets forslag til bestemmelser om regional planlegging. En bedre samordning mellom sektorplaner og fylkesplanleggingen vil kunne gi store besparelser og en betydelig effektiviseringsgevinst ved at regional planstrategi kan se de ulike tiltakene i sammenheng. Slik vil planer og virkemidler bli mer effektivt utnyttet.

For at planlegging skal være et effektivt virkemiddel for kulturminneforvaltning, er det imidlertid også nødvendig at det innføres hjemler som gir mulighet til et nyansert vern både på kommune-, område- og detaljplannivå.

Begrepsbruk

En ny pbl. skal ikke bare være et *supplement*, men et *reelt alternativ* til kml. for vern av kulturmiljø og landskap. Den *begrepsbruk* som de to lovene legger til grunn, bør i størst mulig grad da være enhetlig og omforent. Riksantikvaren forutsetter at lovverkene gjennomgås med henblikk på dette.

For å tilstrebe en mest mulig ensartet begrepsbruk gjennomgående i loven bør ordet "kulturvern" i § 9-8 erstattes med "kulturmiljø" hentet fra formålsbestemmelsen (§ 1-1). Riksantikvaren vil også anbefale at "landskap" som definert i den europeiske landskapskonvensjonen, benyttes fremfor "kulturlandskap".

Spesielt om Sametinget

Riksantikvaren synes å registrere en viss uklarhet i lovutkastet når det gjelder omtalen av *Sametinget*. I lovutkastets § 1-15 siste ledd heter det "Statlig myndighet, fylkeskommune og kommune, og Sametinget, kan påklage...", mens det i § 2-4 heter at "Ved behandlingen av denne lov skal Sametinget anses som statlig organ". Disse formuleringene kan synes å stå i motstrid med hverandre og gjenspeiler en viss uklarhet når det gjelder Sametingets formelle stilling og status. Lovforslaget bør gjennomgås mht. dette.

Nærmere om enkelte deler av lovforslaget

Kap 1. Lovens formål og virkeområde

Riksantikvaren er lite tilfreds med at utvalget i sitt endelige lovforslag foreslår "langversjonen" av formålsbestemmelsen, der en rekke særhensyn synliggjøres med utgangspunkt i begrepet "bærekraftig utvikling". Det vises her til våre tidligere innspill.

Den foreslåtte bestemmelsen om rettsvirkning av planer gir et utgangspunkt for samordning mellom pbl. og tilgrensende særlover. Når det gjelder kml. foreligger det allerede slike samordningsbestemmelser, bl.a. i kml. §§ 9 og 8. Formuleringene i den foreslåtte § 1-11 annet ledd må *ikke* kunne forstås dithen at der et fredet kulturminne også omfattes av en plan med svakere bestemmelser, vil *planens* bestemmelser kunne legges til grunn for vedtak. En slik forståelse er uakseptabel for kulturminneforvaltningen.

Riksantikvaren støtter flertallets forslag om at alle endringsaktiviteter bør skje på grunnlag av planer. Om sektorer får gjennomslag for å unngå bestemmelser i pbl. for gjennomføring av tiltak, undergraves plansystemet som samordningsarena for ulike interesser.

Kap. 2 Plan- og bygningsmyndighetene

Riksantikvaren støtter utvalgets forslag om lovfesting av krav om planfaglig kompetanse og kapasitet i fylkeskommunene. Riksantikvaren understreker at kulturminnefaglig veiledning også inngår i den planfaglige veiledningsvirksomheten.

Samtidig fastholder Riksantikvaren at det også bør settes krav til hvilken planfaglig kompetanse kommunene skal besitte. Riksantikvaren anbefaler at dette vurderes videre i forbindelse med en framtidig Ot.prp.

Kap. 3 Krav til kartgrunnlag, stedfestet informasjon m.v.

Riksantikvaren er i det alt vesentlige positiv til bestemmelsene i kapittel 3. De nye bestemmelsene vil bety en lovmessig styrking av arbeidet med å få tatt i bruk digitale kartdata basert på nasjonale standarder. Direktoratet vil imidlertid påpeke at det er viktig at kartdataene skal stilles til rådighet uten for store kostnader for å sikre at kommunene har råd til å skaffe seg slike data.

En oppbygging av separate databaser i alle kommuner vil bli uforholdsmessig dyrt, og innebære en stor risiko for manglende samkjøring og bruk av standarder. Det vil også gjøre det mer tungvint å skaffe til veie landsdekkende sett med plandata. Riksantikvaren ønsker at forskriftene bør tilstrebe en felles struktur for å motvirke dette.

Kap. 4 Statlige planretningslinjer og planvedtak

Riksantikvaren ønsker at ordlyden i § 4-1 endres til en samordnet politikk for regional og kommunal utvikling og ressursforvaltning, der planlegging blir et redskap for å tilstrebe den ønskede politikken. En tydeliggjøring av oppdaterte retningslinjer for utviklingen vil forenkle og forankre innspill fra kulturminneforvaltningen i den enkelte saken. Det er et viktig aspekt at sektorenes ansvar blir sett i lys av en helhetlig samfunnsutvikling, og kan drøftes som en del av denne. Det blir vesentlig at kulturminnepolitikken synliggjøres godt i dette/disse dokumentene.

Riksantikvaren støtter forslaget om å gi særlig rettsvirkning for fylkesdelplan og kommuneplan gjennom et statlig vedtak. Det statlige vedtaket kommer i tillegg til en fullført planprosess med vedtak av fylkestinget/kommunestyret. En slik bestemmelse kan være aktuelt å bruke/foreslå brukt for å gi en mer langsiktig styring av interessene knyttet til kulturmiljø og landskap i visse områder, spesielt der regionalt eller nasjonalt viktige interesser berøres av planene.

Kap. 5 Regional planlegging

Riksantikvaren støtter utvalgets forslag om at det skal utarbeides en regional planstrategi, og forslaget til roller og prosess for utarbeidelse av denne. Dette vil bevisstgjøre aktørene i det regionale partnerskapet om hvilke utfordringer som skal løses, og hvordan. Kulturmiljø- og landskapsverdiene i regionene bør være sentrale premisser og utgangspunkt for regional utvikling.

Medvirkning fra nasjonale og regionale aktører i forbindelse med utarbeidelse og høring av regional planstrategi vil være svært viktig. Muligheten for å fremme innsigelse til regional planstrategi er et nytt element i loven, og det bør presiseres hvilket grunnlag innsigelsen kan ha.

Kap. 6 Planlegging på fylkesnivå

Det har i ulike sammenhenger vært etterlyst et mer forpliktende planredskap på overordnet nivå for å sikre nasjonale og regionale interesser. Riksantikvaren støtter forslaget om at fylkesplan for arealbruk kan gis rettsvirkning. Dette vil kunne være et nyttig redskap i forhold til å sikre en helhetlig forvaltning av landskap eller større sammenhengende kulturmiljøer.

Kap. 8-12 Generelt om kommunal planlegging

Riksantikvarens hovedinntrykk av de foreslåtte bestemmelsene er at kulturminneforvaltningen vil få utvidede og forbedrede hjemler til å bevare kulturmiljøer gjennom planer etter pbl. I hovedsak har utvalget ivaretatt de hensynene Riksantikvaren tidligere har bedt om, selv om utvalgets konkrete forslag avviker noe fra våre forslag.

Innstillingen legger opp til at områdeplan blir kommunenes viktigste plannivå for detaljerte planer basert på kommuneplanene, mens detaljplan blir plannivået for private bygge-, anleggs- og vernetiltak. Etter Riksantikvarens sitt syn virker denne fordelingen hensiktsmessig, og vil understreke viktigheten av at kommunene har tilstrekkelige ressurser og kompetanse til å gode lage rammer for arealbruken.

Kap. 8 Hovedtrekk og kommunal planstrategi

Kommunal planstrategi i § 8-3 er et nytt grep som utvalget foreslår innført. Riksantikvaren finner dette positivt, og mener at det vil være til nytte for å få debatt, større politisk eierskap til tidligere vedtatte planer og økt medvirkning og engasjement i lokalsamfunnene.

I planstrategien skal kommunene vurdere hvilke planer som skal videreføres og hvilke planer som evt. skal oppheves. Slik Riksantikvaren tolker forslaget vil bestemmelsene i §§ 11-8 og 12-5 gjelde uavhengig av planstrategivedtak etter denne bestemmelsen. Det forutsettes at reglene for oppheving og endring av område- og detaljplan innebærer innsigelses- eller klageadgang for kulturminneforvaltningen dersom viktige kulturmiljøinteresser settes til side.

Kap. 9 Kommuneplan

Forslaget skiller mellom arealformål og hensynssoner jf. § 9-5. Vern er ikke et arealformål, men et hensyn, jf. § 9-8. § 9-9 er hjemmelen for å utarbeide bestemmelser til arealformålene og hensynssonene. Riksantikvaren ønsker at bestemmelser som er knyttet til vernehensyn, legges til hensynssonene, men ser samtidig at det vil være mange tilfeller hvor det ikke er entydig om bestemmelsene skal plasseres i tilknytning til arealformålet eller til hensynssonen. Riksantikvaren ser et klart behov for nærmere veiledning om dette.

Selv om kommuneplanens arealdel skal ligge til grunn for planlegging, forvaltning, virksomhet og utbygging, må den ikke virke begrensende i forhold til kulturminneinteresser som ikke er avklart gjennom kommuneplanen. Riksantikvaren ber om at dette tydeliggjøres i bestemmelsen om rettsvirkning.

Kommunen kan i hht. forslaget velge å behandle søknader og melding etter dagens §§ 81, 86a, og 93 på grunnlag av kommuneplan, med unntak av innen arealformål 1 og 2, samt for større bygge- og anleggstiltak. Bestemmelsen innebærer et plankrav for søknads- og meldepliktige tiltak innenfor arealformålene 1 og 2. Riksantikvaren støtter dette generelle plankravet.

Under rettsvirkning av arealdelen har siste to setninger en noe uklar ordlyd. Dersom kommuneplanen er i strid med tidligere vedtatte planer skal disse vurderes opphevet eller revideres. Riksantikvaren ber om at dersom planer ikke blir opphevet eller revidert innen 2 år, må hensynssoner i kommuneplan likevel være gjeldende selv om gammel plan da for øvrig vil gjelde.

Riksantikvaren støtter forslaget om å holde LRNF-områder som et samlet formål. Direktoratet ønsker en presisering av begrepet "gårdstilknyttet virksomhet" som inngår i formålet. Riksantikvaren anser det svært uheldig at det ikke er krav om at omfanget og lokaliseringen av spredt bebyggelse etter § 9-7 bokstav b skal fastsettes i kommuneplan.

Riksantikvaren er tilfreds med at hensynssonene kan brukes for alle arealbruksformål og kombineres med andre soner.

Riksantikvaren finner det også positivt at det gis langt større muligheter enn etter gjeldende plan- og bygningslov for å gi bestemmelser til kommuneplanens arealdel. Dette vil kunne gjøre kommuneplanen bedre egnet til å utforme en helhetlig arealpolitikk for kommunene. Utvalgets ønske om at kommunen skal kunne fastsette mål for miljøkvalitet synes positivt, og Riksantikvaren forutsetter at historiske kvaliteter inngår i dette.

Bestemmelsen om lengre bindingstid av deler av kommuneplanens arealdel (§ 9-10) gir åpning for en større grad av langsiktighet i forvaltningen etter pbl., noe som vil være vesentlig om loven skal kunne supplere kml. som vernelov for viktige kulturmiljøinteresser. Det synes imidlertid uklart hvordan denne bestemmelsen vil samvirke med rettsvirkningsbestemmelsene under § 9-6 og begrensningene i å angi detaljerte bestemmelser innen § 9-9 nr. 1 og 2. Det forutsettes at dette vurderes nærmere i det videre arbeidet.

Kap 10 behandling av kommuneplanen

Ved varsel og kunngjøring av planarbeid skal det utarbeides planprogram (§ 10-2). Riksantikvaren støtter et slikt program for planleggingen. Programmet må ta stilling til når undersøkelsesplikten etter kml. § 9 skal oppfylles for tiltak som skal kunne gjennomføres direkte fra kommuneplanen. Riksantikvaren viser også til kommentarene til §§ 1-8 og 1-9 i brev av 01.09.03.

Frist for innsigelse i § 10-3 knyttes til høringsfrist, jf. allerede gjennomførte endringer. Rimelig frist i forhold til undersøkelser etter kml. § 9, eller ved Riksantikvarens overtakelse av sak fra fylkeskommunen, må forventes videreført selv om dette ikke er nevnt i lovteksten. Det vises i denne sammenheng til rundskriv T-2/2003.

Kap. 11 og 12, områdeplan og detaljplan

Hjemmelen for å fastsette hensynssoner i områdeplan og detaljplan er likelydende med hjemmelen for hensynssonene i kommuneplanens arealdel. Riksantikvaren er tilfreds med at hensynssonene kan brukes for alle arealbruksformål og kombineres med andre soner.

Bestemmelseshjemlene i dagens pbl. for utforming (1) og bruk (2) beholdes og suppleres med krav til estetikk. Det åpnes nye hjemler for vern av byggverk (6) og for drift og skjøtsel (9) som går mye lenger enn dagens pbl. Som eksempel kan "originalt" materiale i eksteriør vernes mot utskifting og det blir åpnet for vern også av (utvalgte) interiører. Kombinasjonen av disse fire bestemmelseshjemlene vil kunne gi en mye bedre og mer målrettet kulturminneforvaltning gjennom pbl.

For skjøtsel av verneverdige hager og parker blir pkt. 9's begrensning til arealformål 3 og 4 for snever, og her ønsker Riksantikvaren en utvidet hjemmel. Vedlikeholdsplikt av verneverdige byggverk nevnes av utvalget, men hjemmelen kan virke uklar og bør presiseres.

Riksantikvaren innser at det utvidede hjemmelsgrunnlaget for vern som utvalget foreslår kan få omfattende og arbeidskrevende konsekvenser. Vi er derfor åpne for å bidra til utarbeiding av veiledningsmateriell i forkant av gjennomføring av lovendringen.

For kulturminner under vann vernet ved kml. støtter Riksantikvaren innstillingen om at også vannsøyle og bunn skal kunne omfattes av område- og detaljplan. Det vil kunne bidra til å sikre vernet av kulturminner under vann som er beskyttet av kml.

Etter § 11-8 skal endring og oppheving av område- og detaljplan behandles som for utarbeiding av ny plan. Dette er betryggende for kulturminneforvaltningen. For mindre endringer av område- og detaljplan foreslår utvalget at endringene skal forelegges berørte myndigheter før kommunen treffer vedtak. Det bør avklares om det er anledning til å bruke innsigelse også ved mindre endringer av plan.

Kap. 13, 14, 15 og 16

I kap. 13, 14, 15 og 16 understrekes behovet for en samordning gjennom pbl. av ulike arealutnyttelse. Riksantikvaren ser klart behovet for og støtter økt sektorsamordning gjennom pbl. Dette kan gi en rasjonaliseringsgevinst samtidig som resultatet kan få bedre kvalitet og forankring. For en mer detaljert gjennomgang vises til vedlagte notat.

Kap. 19 Dispensasjon fra byggeforbudet etter § 1-13, plankrav og plan. Midlertidig bygge- og deleforbud

Riksantikvaren har med bekymring registrert en tilsynelatende altfor lempelig holdning og praksis i mange kommuner når det gjelder innvilgelse av dispensasjon fra gjeldende plan eller fra krav om utarbeidelse av plan. Vedtakelsen av en plan impliserer at planmyndighetene, på bakgrunn av innspill fra en rekke interesser og aktører, har foretatt en helhetlig vektlegging av ulike verdier og samfunnshensyn.

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 støtter derfor den foreslåtte bestemmelsen i § 19-1 tredje ledd som åpner for at departementet ved forskrift kan foreta en slik flytting av myndighet for bestemte planer, typer tiltak eller områder av landet.

For at en hensynssone eller plan etter den nye pbl. skal kunne bli et parallelt virkemiddel til en vedtaksfredning etter kml., er det etter Riksantikvarens oppfatning nødvendig at den nye loven hjemler en mulighet for å beskytte truede kulturmiljøinteresser *underveis i prosessen* fram til et endelig planvedtak, tilsvarende hjemmelen for midlertidig fredning i kml. § 22 nr. 4. Etter vårt syn er det mulig å tolke en slik hjemmel inn i den foreslåtte § 19-2 om bygge- og deleforbud, og dette bør i så fall klargjøres i kommentarene til bestemmelsen.

Kap. 20 Overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

Riksantikvaren viser til vår uttalelse til NOU 2002:1 *Fortid former framtid*.

Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk hvor vi påpekte behov for en gjennomgang av kulturminneloven.

En slik gjennomgang vil være nødvendig i forbindelse med en videre oppfølging av NOU 2003:14 for å sikre en bedre samordning, bl.a. begrepsmessig, mellom de to lovverk. Som eksempel kan nevnes begrepene "bebyggelsesplan" og "reguleringsplan" som inngår i kml. §§ 8 og 9. Direktoratet vil komme med merknader og forslag til lovendringer i forbindelse med den videre oppfølgingen.

Riksantikvaren vil i det følgende kommentere de konkrete endringene som Planlovutvalget har foreslått.

Kml. hjemler fredning av område rundt fredet kulturminne og av kulturmiljø i hht. kml. §§ 19 og 20, ikke 21a og 22b som det er vist til i utredningen. Slik Riksantikvaren ser det, må fredning etter kml. eller vern etter pbl. være reelle alternative virkemidler som velges ut fra hvilke rettsvirkninger som gir det mest hensiktsmessige vern og forvaltning. Der hvor nasjonale eller internasjonale interesser er involvert, må vernet og forvaltningen være av mer langsiktig karakter. Valget mellom fredning etter kml. eller vern etter pbl. må være begrunnet i kulturminnefaglige hensyn. Riksantikvaren er imidlertid usikker på i hvilken grad § 22b vil komme til anvendelse da fredningsbestemmelser gjerne vil være mer detaljerte enn hva reguleringsbestemmelser vil være. Når forskrifter til § 21a skal utarbeides, ønsker Riksantikvaren å delta i arbeidet.

Det kan også tenkes samordnede prosesser der fredning etter kml. og vern etter ny pbl. kombineres. Verken saksbehandlingsrutiner eller beslutningsnivå er imidlertid pr. i dag tilstrekkelig samkjørt til at et slikt samordnet opplegg ville kunne fungere optimalt. For eksempel har kulturmiljøfredning 2 høringsrunder og vedtak av Kongen i statsråd

Riksantikvaren viser til vedlagte notat for nærmere drøfting og argumentasjon av utvalgets forslag til endring av kml.

Straff og sanksjoner

Dagens pbl. hjemler kun bøtestraff ved forsettlig eller uaktsom overtredelse av lovens bestemmelser eller påbud gitt i medhold av disse. Planlovutvalget foreslår ingen endring her. 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 skjerpende omstendigheter. En slik endring vil bringe straffetrusselen i pbl. på linje med andre sentrale miljølover. Riksantikvaren støtter Politidirektoratets forslag her. Riksantikvaren er av den oppfatning at et skjerpet straffenivå 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.

Avslutning

Utredningen er et godt grunnlag for utarbeidelse av en Ot.prop. og en endelig lovtekst. Riksantikvarens tidligere uttalelser er langt på vei innarbeidet i utredningen. Riksantikvaren har her pekt på en del forhold som bør vurderes nærmere i forbindelse med den videre oppfølgingen av utvalgets innstilling.

Direktoratet ønsker å bidra i det videre arbeidet med oppfølgingen av utredningen.

Vennlig hilsen

Nils Marstein (e.f.)
riksantikvar

Marit Huuse

Vedlegg: Notat med Riksantikvarens kommentarer til de enkelte deler av
lovforslaget

Gjenpart: MD, K-avd.
DN
Fylkeskommunene
Sametinget
Forvaltningsmuseene

NOTAT

FRA: Planavdelingen

SAKSBEHANDLER: Ole Christian Tollersrud

DATO: 29.10.03

TIL:

Miljøverndepartementet

SVARFRIST:

- | | |
|--|--|
| ☐ Til orientering | ☒ Til behandling |
| ☐ Til uttalelse | ☐ Til godkjenning |
| ☐ Ønsker tilbakemelding | ☐ Retur |

KOPI TIL:

NÆRMERE OM ENKELTE DELER AV LOVFORSLAGET TIL NY PLAN- OG BYGNINGSLOV - NOU 2003:14

Lovforslagets forhold til konvensjoner av betydning for kulturminner, kulturmiljø og landskap

Riksantikvaren forutsetter at også landskap, i tillegg til kulturminner og kulturmiljøer, inngår i begrepet miljø, og at den europeiske landskapskonvensjonen (Firenze-konvensjonen) er lagt til grunn for tolkningen av begrepet. Riksantikvaren kan av utredningen ikke se at Valetta-konvensjonen (om etterreformatoriske arkeologiske kulturminner) og Granada-konvensjonen (om den europeiske arkitekturarv) er spesielt vurdert og innarbeidet. Dette bør tydeliggjøres i det videre arbeidet under henvisning til de forpliktelser Norge har etter disse konvensjonene.

EØS-direktivene om hhv. konsekvensutredninger av prosjekter og om miljøvurderinger av visse planer og programmer, gir bindende føringer for utformingen av lovforslagets bestemmelser om planprogram og konsekvensutredninger. Som EØS-land er Norge forpliktet til å følge opp disse direktivenes krav, herunder påse at konsekvenser i forhold til viktige verneinteresser i samfunnet blir tilfredsstillende utredet for nærmere definerte prosjekter.

I det følgende vil de enkelte forslag der Riksantikvaren har merknader, bli kommentert:

Kap. 1 Virkeområde, formål og hovedtrekk.

I Planlovutvalgets første delinnstilling var det to ulike forslag til ny formålsbestemmelse; en overordnet "kortversjon" og en "langversjon" der spesielt viktige særhensyn ble presisert og utdypet. Riksantikvaren gikk inn for kortversjonen av formålsbestemmelsen, begrunnet bl.a. med at den samfunnsmessige vektleggingen av ulike interesser vil variere over tid. Direktoratet registrerer med beklagelse at utvalget nå foreslår "langversjonen" av formålsbestemmelsen, med utgangspunkt i begrepet "bærekraftig utvikling".

Når det gjelder vernehensyn er det presisert at loven "skal sikre vern av verdifulle landskap og natur- og kulturmiljøer...". I tråd med tidligere innspill fra Riksantikvaren har utvalget brukt begrepet "kulturmiljøer". Med dette begrepet kommer kulturminneforvaltning som en del av både miljø- og bærekraftbegrepet godt fram. Det er et behov for presisering, enten i forskrift, retningslinjer e.l., av at også *enkeltstående* kulturminner inngår i begrepet "kulturmiljø" i ny pbl.

Det er viktig å være oppmerksom på at i *kulturminneloven* er begrepet kulturmiljø snevrere definert enn etter forslaget til ny pbl. Mens kulturmiljø etter ny pbl forutsettes å favne *både* hensynet til helheter i landskapet, by- og tettstedsspesifikke vurderinger og enkeltstående kulturminner, er "kulturmiljø" etter kml. en egen fredningskategori for bevaring av kulturhistoriske verdier i et helhetlig miljø. Enkeltstående bygninger og andre objekter kan inngå i et fredet kulturmiljø, men vil ikke kunne defineres som kulturmiljø hver for seg.

I forhold til vernehensyn presiseres det i lovkommentarene at loven skal gi grunnlag for konkrete planer som ivaretar vernehensyn, men at det er minst like viktig at "...hensynet til landskap, kulturverdier og natur varetas gjennom helheten i planleggingen." Det presiseres at "...en god arealplanlegging vil indirekte kunne redusere presset på verneverdige landskap, kulturminner og biotoper, og kan også bidra til å fremme både kulturminner og biologisk mangfold." Det presiseres videre at loven vil være et viktig virkemiddel for å "...forebygge inngrep i og press på landets natur- og kulturarv, og tvert imot gjøre den til grunnlag for virksomhet." Det understrekes at det ofte vil være sammenhengen mellom landskap, natur- og kulturverdier som gjør et område verneverdig, og at det ofte ikke vil være behov for eller riktig med et ensidig vern, men med "en nyansert forvaltning av verdiene, hvor en søker å kombinere en bærekraftig bruk med beskyttelse av de spesielle verdiene i et område."

De ovenfor siterte formuleringene fra kommentarene til den foreslåtte formålsbestemmelsen gir uttrykk for en avveining av hensynet til hhv. bruk og vern. Riksantikvaren gjør oppmerksom på at flere kulturminnekategorier bare i svært begrenset omfang vil gi "grunnlag for virksomhet", uten at dette gjør dem mindre verdifulle eller beskyttelsesverdige. For eksempel vil arkeologiske kulturminner ha en uerstattelig verdi som kilde til kunnskap om fortiden for både nåværende og kommende generasjoner, men vil bare unntaksvis kunne gi "grunnlag for virksomhet" i snever økonomisk forstand.

§ 1-2 Lovens saklige virkeområde

Begrepene "utbygging" og "naturressurser" er nå erstattet med hhv. "bygge- og anleggstiltak" og "ressurser". Vårt synspunkt er at "bygge- og anleggstiltak" vil dekke også endringer av eksisterende bebyggelse, ikke bare nybygg, og "ressurser" vil fange opp også kulturminneverdier på en adekvat måte. I lovkommentaren presiserer utvalget at fysiske ressurser også omfatter "...menneskeskapte ressurser som bygninger, infrastruktur og andre anlegg". Riksantikvaren er fornøyd med de endringer som er foretatt.

§ 1-4 Verdier og retningslinjer for planlegging etter loven

Riksantikvaren er sterkt kritisk til den foreslåtte § 1-4. Bestemmelsen er tekstlig meget omfangsrik, med hele 8 ledd, og framsetter en lang rekke verdier og mål som

planleggingen forutsettes å skulle ivareta. Riksantikvaren sier seg enig i intensjonen bak retningslinjene, men er i likhet med utvalgets mindretall av den oppfatning at en slik oppstilling er uegnet som lovtekst på grunn av sitt skjønnsmessige og upresise innhold.

Mulighetene er også store for at innbyrdes motsetninger mellom de ulike målsettingene vil komme til syne over tid. Som vi tidligere har anført vil, uansett hvor dekkende og uttømmende en liste over gode formål og hensyn tar sikte på å være, samfunnsutviklingen med stor sannsynlighet hente den inn og vise hull og mangler i forhold til oppståtte behov. Endringsfleksibiliteten er generelt langt dårligere for en lovtekst enn for forskrifter, retningslinjer, administrative uttalelser e.l.

Den foreslåtte § 1-4 må også vurderes i forhold til formålsbestemmelsen i § 1-1. Bestemmelsen om verdier og retningslinjer for planleggingen vil naturlig måtte forstås som en videreføring av de overordnede målsettinger formålsbestemmelsen gir uttrykk for. Problemene med uklarhet og innbyrdes motsetninger som formuleringene i den foreslåtte § 1-4 gir grunnlag for isolert sett, vil trolig øke både i omfang og styrke når bestemmelsen skal fortolkes i lys av en formålsparagraf som i seg selv er meget ordrik.

Riksantikvaren anbefaler at det også foretas en gjennomgang av hvorvidt de målformuleringer som faktisk foreslås, vil kunne ivareta kulturminnehensyn på en tilfredsstillende måte i forbindelse med arbeidet med en Ot.prp.

§ 1-7 Medvirkning og høring

En god planlegging krever at alle parter med interesser innenfor et område, tidlig trekkes inn i arbeidet. I Planlovutvalgets forslag er dette en forutsetning som er lagt til grunn for flere av de øvrige forslagene. Riksantikvaren ser på dette som et viktig mål. Samtidig er det da nødvendig at de ulike deltagerne i planprosesser er gitt rammevilkår og ressurser som gjør det mulig å nå dette målet. For en del instanser vil dette også være en ny måte å arbeide på som vil kreve tid å implementere. Dette må det gis muligheter for i en overgangsfase.

Samtidig kan det være fornuftig allerede nå å vurdere om og i så fall når en evaluering av et nytt system skal gjennomføres. Dette bl.a. for å kunne sette inn nødvendige tiltak for å sikre at alle parter/interesser kan delta på like fot i planprosessene.

§ 1-8 Planbeskrivelse og planprogram og

§ 1-9 Konsekvensutredning av planer med vesentlige virkninger

Disse forslagene til nye bestemmelser er tidligere kommentert av Riksantikvaren i brev av 01.09.03 til Miljøverndepartementet. Riksantikvaren vil allikevel peke på at for å oppnå den fulle effekten av forslagene er det viktig at også de øvrige forslagene følges opp. Først da kan planverktøyet bli en effektiv og samordnende arena for alle parter.

§ 1-11 Rettsvirkning av planer

Den foreslåtte bestemmelsen gir et generelt utgangspunkt, men klargjør at de nærmere rettsvirkninger av arealplaner vil framgå av reglene for de enkelte

plantypene. I annet ledd angis det at planen også skal legges til grunn når det skal treffes vedtak etter andre lover på saksområder som omfattes av planen, på den måte som framgår av vedkommende plan og planbestemmelser, og av bestemmelser i andre lover.

Bestemmelsen gir et utgangspunkt for samordning mellom pbl. og tilgrensende særlover. Når det gjelder kml., foreligger det allerede slike samordningsbestemmelser, bl.a. i kml. §§ 8 og 9. Formuleringene i den foreslåtte § 1-11 annet ledd må imidlertid ikke kunne forstås dithen at der et fredet kulturminne/-miljø omfattes av en plan med svakere bestemmelser, vil planens bestemmelser kunne legges til grunn for vedtak. En slik forståelse vil være uakseptabel for kulturminneforvaltningen. Dette må komme klart fram i retningslinjer e.l.

Riksantikvaren støtter flertallets forslag om at alle endringsaktiviteter bør skje på grunnlag av planer. Om sektorer får gjennomslag for å unngå plan- og bygningslovens bestemmelser for gjennomføring av tiltak, undergraves plansystemet som samordningsarena for å avveie ulike interesser.

Utvalgets forslag på dette punkt må for øvrig sees i sammenheng med de konkrete forslag til endringer i kulturminneloven som framgår av lovforslagets kap. 20.

§ 1-14 Innsigelse og mekling og

§ 1-15 Forholdet til forvaltningsloven og klage

Dette er kommentert tidligere i Riksantikvarens brev av 01.09.03 til Miljøverndepartementet.

Kap. 2

Riksantikvaren støtter lovfesting av krav om planfaglig kompetanse m.m., jf. vårt høringsbrev. Vi påpeker imidlertid at plansystemet slik det er foreslått, vil innebære store arbeidsbelastninger når alle kommunene og fylkeskommunene skal utarbeide planstrategi i løpet av det samme året.

Riksantikvaren støtter forslaget om lovfesting av regionale planforum i § 2-5.

Kap. 3 Krav til kartgrunnlag, stedfestet informasjon m.v.

Riksantikvaren er generelt positiv til bestemmelsene i kapittel 3. For mer om dette, vises til vårt høringsbrev.

Del II Nasjonale hensyn og oppgaver i planleggingen

Kap. 4 Statlige planretningslinjer og planvedtak

§ 4-1 Samordnet nasjonal politikk for regional og kommunal planlegging

Riksantikvaren ønsker at ordlyden i bestemmelsen endres til "en samordnet politikk for regional og kommunal utvikling og ressursforvaltning", jf. vårt høringsbrev.

§4-4 Særlig rettsvirkning av arealplan ved statlig vedtak

Riksantikvaren støtter forslaget om å gi en særlig rettsvirkning for areal gjennom et statlig vedtak.

For øvrig vises til vårt høringsbrev.

Del III Regional planlegging

Kap. 5 Hovedtrekk og regional planstrategi

§ 5-3 Regional planstrategi

Riksantikvaren støtter forslaget om bestemmelser vedr. regional planstrategi. For begrunnelse vises til vårt høringsbrev.

Riksantikvaren tolker lovforslaget dithen at direktoratet kan fremme innsigelse til forslag til regional planstrategi begrunnet med manglende satsing på kulturminner og landskap dersom dette er ansett å være en sentral utfordring i regionen. Det synes mer usikkert hvorvidt direktoratet kan fremme innsigelse mot planstrategien begrunnet med at sektorplaner for andre aktører mangler, for eksempel fylkesdelplaner for vindkraftutbygging.

Planstrategien er foreslått som eneste lovpålagte planoppgave for fylkeskommunen. Som direktorat med spesielle forvaltningsoppgaver i forhold til Oslo, forutsetter Riksantikvaren at også Oslo må utarbeide regional planstrategi etter reglene i § 5-3. Oslos spesielle rolle er ikke nærmere omtalt i utredningen.

Kap. 6 Planlegging på fylkesnivå

§ 6-2 Fylkesplanens innhold

Fylkesplaner skal utarbeides etter behov på grunnlag av den regionale planstrategien, jf. § 6-1. Den regionale planstrategien antas å overta mye av det dagens fylkesplaner omhandler, samtidig som utvalget foreslår at fylkesplanene skal inneholde tilsvarende som dagens. Riksantikvaren ser for seg et system der det utarbeides planstrategi og at fylkesdelplaner for tema eller områder blir framtidig praksis. Riksantikvaren anser at bestemmelsene om fylkesplanens innhold kan legges til grunn for innholdet i regional planstrategi. Direktoratet foreslår derfor at § 6-2 slås sammen med § 6-1.

§ 6-3 Virkninger av fylkesplan og fylkesdelplan

Riksantikvaren støtter utvalgets forslag om virkninger for statlig og kommunal virksomhet foruten fylkeskommunen. Større samspill mellom statlig, fylkeskommunal og kommunal planlegging og virksomhet vil være et viktig effektiviserings- og forenklingstiltak i forhold til gjennomføring av planer. Om fylkesplaner eller fylkesdelplaner skal være forpliktende for sektorenes prioriteringer og handlingsplaner, avhenger av at de er har deltatt i planprosessen og dermed har et eierforhold til planene. Den regionale planleggingen utvalget skisserer er et godt utgangspunkt for at dette kan lykkes bedre enn i dag.

§ 6-4 Behandlingen av fylkesplan

Fylkeskommunen og Sametinget har et delegert statlig ansvar som forvaltningsmyndighet for kulturminner og kulturmiljøer, og det forutsettes at fylkeskommunen og Sametinget ivaretar kulturmiljøinteressene ved utarbeidelse og behandling av fylkesplaner og fylkesdelplaner. Gjennom en styrking av regional planlegging ved at den blir mer forpliktende for sektorene, blir den sentrale godkjenningsordningen viktigere. Riksantikvaren ønsker en rolle i en slik ny ordning.

§ 6-5 Fylkesdelplan

Riksantikvaren støtter dette forslaget. Direktoratet anser at tematiske fylkesdelplaner kan være et godt verktøy for å forvalte kulturmiljø- og landskapsverdier. Også geografiske fylkesdelplaner vil kunne være en planform som kan benyttes til å synliggjøre kulturmiljø- og landskapsinteressene og sikre en god forvaltning av disse.

§ 6-6 Fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning

Det har i ulike sammenhenger vært etterlyst et mer forpliktende planredskap for å sikre at nasjonale og regionale interesser blir ivaretatt. Riksantikvaren støtter forslaget om at fylkesplan for arealbruk kan gis rettsvirkning. Dette vil kunne være et nyttig redskap i forhold til å sikre en helhetlig forvaltning av landskap eller større sammenhengende kulturmiljøer. Reglene for behandling av slike planer sikrer kulturminneforvaltningen rett til deltagelse i flere faser av planprosessen.

§ 6-7 Regionalt handlingsprogram

Riksantikvaren støtter forslaget om en sterk kobling mellom fylkesplan og handlingsprogram.

Kap. 7 Interkommunalt plansamarbeid

Riksantikvaren støtter utvalgets forslag til bestemmelser om interkommunalt samarbeid.

Del IV Kommunal planlegging

Kap. 8 Hovedtrekk og kommunal planstrategi

Det vises til merknader i vårt høringsbrev.

Kap. 9 Kommuneplan

Kommuneplanen skal være kommunenes overordnede styringsredskap, og Riksantikvaren støtter utvalgets forslag om tettere kobling mellom kommuneplanens samfunnsdel, arealdel og handlingsdel.

Utvalget har valgt å opprettholde LNF som et samlet arealformål, og tilføyd reindriftsområder inn i formålet. Riksantikvaren kan støtte dette da det er gitt bedre muligheter for å kunne legge bestemmelser som sikrer kulturminne- og landskapsverdier til hensynssoner i LRNF-områdene.

Utvalget har også valgt å dele LRNF-formålet i to soner der § 9-7 bokstav a tilsvarende gjeldende LNF-områder, og bokstav b er soner for spredt bolig, fritids- eller næringsutbygging som kan tillates gjennom behandling av enkeltvis søknader eller detaljplan. Riksantikvaren har forståelse for at utvalget ønsker en slik deling, men vil påpeke at dette vil kunne medføre økt ressursbruk hos sektormyndigheter gjennom at kulturminnemyndighetene ikke kan kreve kostnadene til befaringer dekket ved mindre private tiltak jfr. kml. § 10. Dette vil igjen kunne føre til at kulturminner går tapt p.g.a. ressursmangel hvis dette arealformålet blir det dominerende formålet i enkelte kommuner. Riksantikvaren forutsetter at krav om detaljplan kan settes for alle søknadspliktige tiltak innenfor § 9-7 nr. 3. Også bestemmelsene som kan hjemles i § 9-9 nr. 3 gir mulighet for en sikring av viktige hensyn i LRNF-områdene, men Riksantikvaren er svært skeptisk til at utvalget har valgt å ta bort kravene om at den spredte utbyggingens omfang og lokalisering skal fastsettes i planen. Det bør tilstrebes en begrenset bruk av denne sonen til kommuner med minimalt

utbyggingspress og slik at den ikke benyttes av kommuner til å avstå fra reell planlegging og derved legger alt ansvar på sektormyndighetene.

For øvrige merknader vises til vårt høringsbrev.

Kap. 10

For §§ 10-2 og 10-3 vises til merknader i vårt høringsbrev.

Kap. 11 og 12, områdeplan og detaljplan

Riksantikvarens hovedinntrykk er at kulturminneforvaltningen vil få utvidede og forbedrede hjemler til å bevare kulturmiljø gjennom planer etter pbl. I hovedsak har utvalget ivaretatt de hensynene Riksantikvaren har bedt om i innspillsrundene selv om utvalgets konkrete forslag avviker noe fra våre forslag. Et unntak fra dette er at det ikke foreslås tilstrekkelige muligheter for varig vern av kulturminner gjennom pbl., noe Riksantikvaren ser som uheldig.

I det følgende behandles områdeplan og detaljplan samlet fordi de foreslåtte bestemmelsene og hjemlene i stor grad er sammenfallende.

§ 11-1 Formål og hovedelementer.

Områdeplan er tenkt å bli kommunenes viktigste plannivå for detaljerte planer basert på kommuneplan, mens detaljplan blir plannivået for private bygge-, anleggs- og vernetiltak. Etter Riksantikvarens sitt syn virker denne fordelingen hensiktsmessig.

Tillatelse til inngrep i automatisk fredete kulturminner skal som hovedregel avklares gjennom planbehandling og da helst på et tidligst mulig stadium. Planprogrammet bør si *når* dette forholdet skal avklares, jf. vårt høringsbrev. Riksantikvaren vil ikke anbefale at forholdet til automatisk fredete kulturminner som hovedregel skal avklares på kommuneplannivå, bl.a. fordi det kan være behov for omfattende og/eller ressurskrevende undersøkelser og at undersøkelsene i seg selv kan medføre skadelige inngrep i kulturminnene. Riksantikvaren anser at områdeplan normalt vil være det rette plannivået for avklaring av eventuell tillatelse til inngrep i automatisk fredete kulturminner (evt. detaljplan der kommuneplanen gir hjemmel for å gå direkte til dette plannivået) innenfor arealformål 1, 2 og 5, evt. også 4. Vi frykter likevel at dette kan begrense kommunenes vilje til å bruke områdeplan som virkemiddel dersom kostnadene til nødvendige undersøkelser skal bæres av kommunen som forslagsstiller.

§ 11-2 Rettsvirkning av områdeplan og detaljplan.

Forslaget er i samsvar med gjeldende bestemmelser for reguleringsplan og bebyggelsesplan, med et tillegg om at tillatelse til bygge- og anleggstiltak i detaljplan faller bort etter 5 år. For verneformål vil det ikke være tidsbegrensninger i områdeplan og detaljplaner. Disse vil gjelde til de evt. blir opphevet eller erstattet med andre planer. Vi viser her til våre merknader til kap. 20.

§ 11-3 Arealformål i områdeplan og detaljplan

Arealformålene har samme hovedgrupper som for kommuneplanen, men en noe annen underinndeling for LRNF-områdene. Riksantikvaren forutsetter at underformål fastsatt ved forskrift blir fleksible og bygd på erfaringer med dagens bestemmelser.

Riksantikvaren stiller seg noe undrende til at verneformål (herunder vern av kulturmiljø eller kulturminner) er nevnt som arealformål under LRNF-formålet i tillegg til at det skal ivaretas som hensyns- og restriksjonssone. Vi ber om at dette presiseres nærmere.

Dagens bestemmelse, som forbyr kombinasjon av frilufts- og naturvernområder med landbruksområder, har skapt noen vanskeligheter for vern av kulturlandskap etter pbl. Vi ser det som positivt at denne begrensningen ikke videreføres i det nye lovforslaget.

For arealformål 4 (sjø, vassdrag, strandsone) etterlyser Riksantikvaren en presisering av om bygge- og anleggstiltak i strandsonen skal falle inn under arealformål 1 (bebyggelse og anlegg) eller 4 og om arealformål 4 skal gjelde like langt inn på land som i kommuneplanens arealdel.

Riksantikvaren støtter forslaget om at også vannsøyle og bunn skal kunne omfattes av område- og detaljplan. Pbl. vil da kunne benyttes mer effektivt til å verne kulturminner under vann som ikke nødvendigvis er gitt beskyttelse gjennom kml., for eksempel skipsvrak yngre enn 100 år, sammenhenger mellom skipsfunn og havn/farled, flyvrak, anlegg til tømmerfløting, kanaler, hummerparker osv.

§ 11-4 Hensynssoner i områdeplan og detaljplan.

Hjemmelen for å fastsette hensynssoner i områdeplan og detaljplan er likelydende med hjemmelen for hensynssonene i kommuneplanens arealdel. Riksantikvaren vurderer formuleringen "sone med særlige hensyn til kulturvern, kulturlandskap..." som tilstrekkelig åpen og dekkende for kulturminneforvaltningens behov, også i område- og detaljplaner. Direktoratet bemerker at begrepsbruken i denne bestemmelsen ikke er i samsvar med formålsparagrafen (§ 1-1) der man bruker ordet "kulturmiljø" som på s. 216 defineres som "både enkeltstående kulturminner, som en verneverdig bygning, og mer helhetlige bygningsmiljøer, og også kulturlandskap hvor det verneverdige er kulturarven, naturen og landskapet som en helhet". Riksantikvaren vil derfor be om at ordene "kulturvern," erstattes med "kulturmiljø" og "kulturlandskap" erstattes med "landskap".

Riksantikvaren er tilfreds med at hensynssonene kan brukes for alle arealformål og kombineres med andre soner.

§ 11-5 Bestemmelser i områdeplan og detaljplan.

Utvalget har gått bort fra rammebestemmelsesprinsippet i gjeldende pbl. Selv om Riksantikvaren overfor utvalget tilrådte at rammebestemmelsesprinsippet ble beholdt, merker vi oss og støtter at "hensikten (med opplistingen) ikke er å begrense mulighetene i forhold til dagens lov.... men å klargjøre og presisere hjemmelen på felt hvor det har vært usikkerhet. På noen felt går hjemmelen trolig lengre enn det som følger av dagens generelle regel i § 26".

For merknader til § 11-5, pkt. 1, 2, 3, 4, 6 og 9, vises til vårt høringsbrev.

§ 11-6 Endring og oppheving av områdeplan og detaljplan

Bestemmelsen er ikke i samsvar med § 8-3, der det åpnes for at kommunestyret kan oppheve eller revidere areal- og detaljplaner ved behandlingen av kommunal planstrategi. Etter Riksantikvaren sitt syn bør bestemmelsene i § 11-8 og § 12-5 om oppheving og endring av område- og detaljplan, være sterkere enn opphevings- og revideringsbestemmelsen i § 8-3 slik at planstrategivedtak ikke er gyldig før prosedyrene etter § 11-8 og § 12-5 er fullført.

For mindre endringer av område- og detaljplan foreslår utvalget at endringene skal forelegges berørte myndigheter før kommunen treffer vedtak. Dette er nytt og positivt for kulturminneforvaltningen. Det bør avklares om det er anledning til å bruke innsigelse også ved mindre endringer av plan.

Del V Særlige planleggingsoppgaver

Kap. 13 Samordnet areal- og transportplanlegging

Riksantikvaren støtter utvalgets forslag om egen bestemmelse om samordnet areal- og transportplanlegging.

Direktoratet anser at dagens planlegging av transportanlegg av regional eller nasjonal betydning kan effektiviseres ved at fylkesplan for samordnet areal- og transport og innspill til Nasjonal transportplan gjøres parallelt som én prosess. Dette kan frigjøre planleggingskapasitet for øvrige planoppgaver i regionen.

Kap. 14 Kystsoneplanlegging

Riksantikvaren er enig i at det er fornuftig med et eget kapittel om kystsoneplanlegging. Plan- og bygningsloven må bli en arena for sektorsamordning så vel på det strategiske og økonomiske nivå som på arealforvaltningsdelen. Hva gjelder det strategiske nivå, viser vi til EU-anbefalingene om integrert kystsoneforvaltning hvoretter planleggingen av kystsonen bør skje ut fra miljømessige, sosiale og økonomiske perspektiver. Kulturarven i kystsonen er en viktig ressurs for samfunns- og næringsutvikling i kystsonen i form av turisme eller på annen måte. Av disse grunner det behov for at kulturmiljøinteresser integreres bedre i den strategiske kystsoneforvaltningen.

En eventuell statlig og regional overtakelse av planoppgaver må skje under hensyn til de samme prinsipper om avveining og balansering av ulike interesser. I kystsonen som generelt er preget av statlige myndighetsaktører, kan det derfor lett bli situasjoner hvor sektorinteressene blir overfokuset. Det må sikres at det er en helhetstenkning som legges til grunn, der også samfunnsutviklingen i vedkommende kommune/region inngår.

Utvalget foreslår krav om forutgående arealavsetting etter pbl. ved behandling av søknader om havbeitekonsesjoner. Forbeholdet "...så vidt mulig..." bør sløyfes.

Kap. 15 Samordnet vannplanlegging

Flere lover regulerer bruk av vann. Vannressursloven § 22 sier at en samlet planlegging av tiltak innen et vassdrag, bør skje etter pbl. Gjennom pbl. kan man ta vare på vannkvalitet og bruk av vann og se det i relasjon til bruk av områdene omkring vassdragene. Forslaget om at vannressursloven § 9 byttes ut med pbl., støttes av Riksantikvaren.

Riksantikvaren støtter videre utvalgets forslag om å kunne sette av hensynssoner for vern av sjø, vassdrag og strandsone. Byggeforbudet i 100 m sonen foreslås videreført. Riksantikvaren vil i denne forbindelse peke på at mange av kulturminnene og kulturmiljøene i landet ligger innenfor 100 m sonen for sjø og vassdrag som et resultat av bl.a. kystrelatert virksomhet gjennom flere tusen år. Direktoratet vil understreke at en evt. utbygging må skje på kulturminnenes og kulturmiljøenes premisser.

Kap. 16 Planlegging for større sammenhengende natur- og friluftsområder og større friluftsområder omkring byer og tettsteder ("markaområder")

Markaområdene foreslås sikret gjennom bruk av LRNF-områder i kommuneplanens arealdel, alternativt areal for bruk og vern av sjø og vassdrag med tilhørende strandsone. Hovedhensikten er å sikre naturvern hensyn og friluftsinteresser, også i kombinasjon med andre interesser. Hensynssoner må kunne brukes aktivt. Riksantikvaren ser § 16 som en interessant mulighet til å sikre natur- og kulturverdier samlet, slik det også er pekt på at det bør gjøres i NOU 2002:1 *Fortid former framtid. Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk*.

Del VI Bestemmelser om konsekvensutredning for sektorplaner og tiltak etter andre lovverk

Kap. 17 Konsekvensutredning for sektorplaner samt tiltak etter andre lovverk
Dette er kommentert tidligere i vårt brev av 01.09.03 til Miljøverndepartementet.

Del VII Avtaler om gjennomføring m.v.

Kap. 18 Vilkår om ytelser i tillatelse til utbygging. Utbyggingsavtale
Riksantikvaren er positiv til den opprydding i planmyndighetenes rolle i forhold til utbyggingsavtaler som lovforslaget innebærer, og støtter den foreslåtte presisering og innstramming av rammene for inngåelse av slike avtaler.

Del VIII Diverse bestemmelser

Kap. 19 Dispensasjon fra byggeforbudet etter § 1-13, plankrav og plan. Midlertidig bygge- og deleforbud

Forslaget legger opp til at kommunen etter søknad og i særlige tilfelle, kan gi dispensasjon fra byggeforbud etter foreslått § 1-13, arealdelen til kommuneplan, områdeplan og detaljplan samt fra fylkesdelplan for arealbruk med særlig rettsvirkning. Det legges opp til at kommunen innenfor lovens ramme også kan dispensere fra kravet om detaljplan eller områdeplan.

Sammenliknet med eksisterende dispensasjonshjemmel representerer likevel forslaget til ny bestemmelse en innstramming. I samme retning trekker presiseringen i foreslått femte ledd av at fylkeskommune eller statlig fagorgan hvis saksområde blir direkte berørt av dispensasjonen, skal være gitt mulighet til å uttale seg før dispensasjonen gis, samt at søknader om dispensasjon fra plankrav for større bygge- og anleggstiltak, og andre tiltak som kan ha vesentlig virkning, skal sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn.

Riksantikvaren har tidligere, i høringen til Planlovutvalgets første delinnstilling, framholdt at det generelt kan herske stor forvirring om det nærmere innholdet i "særlig grunn", men at det må forutsettes at arealbruks-, miljø- og ressurs hensyn legges til grunn for vurderingen. Vi registrerer at det nye lovforslaget opererer med det tilsvarende begrepet "særlige tilfelle", uten at det gjøres forsøk på en nærmere presisering av begrepets innhold. Riksantikvaren mener at lovtekstens generelle krav til "særlige tilfelle" burde vært supplert med et krav til den som søker om dispensasjon om å redegjøre for hvilke hensyn/forhold vedkommende påberoper seg som så spesielle at de tilsier avvik fra byggeforbud, plan eller plankrav.

For øvrig vises til vårt høringsbrev.

Kap. 20 Overgangsbestemmelser og endringer i andre lover

Til pkt. 5, om forslag om endringer i lov av 9. juni 1978 nr 50 om kulturminner.

For generelle merknader vedr. behovet for samordning mellom pbl. og kml. vises det til vårt høringsbrev.

Generelt om samordningsprinsippet

Forslaget fra Planlovutvalget til endring i kulturminneloven bygger på et hovedprinsipp om at vern bør samordnes gjennom planer etter pbl. Dette kan for kulturminner og kulturmiljøer i prinsippet skje på to måter:

- a) Vern etter pbl. og fredning etter kml. blir gjennomført parallelt og etter en samordnet prosess.
- b) Vern av kulturminner og kulturmiljøer skal i utgangspunktet foretas gjennom plan, begrunnet med de forbedrede mulighetene for vern av kulturminner og kulturmiljøer som følger av utvalgets forslag. Fredning etter kml. skal bare gjennomføres dersom vern gjennom plan ikke oppnås.

Etter Riksantikvarens syn gir det foreliggende lovforslaget ikke grunnlag for å la planer erstatte fredningsvedtak etter kml. Riksantikvaren har merket seg at det er understreket i kommentarene til forslaget til bestemmelse at vi fortsatt skal ha en kulturminnelov som gir hjemmel for staten til å frede kulturminner og kulturmiljøer ut fra nasjonale og internasjonale hensyn. Dette gjør at vi mener det er grunn til å oppfatte forslaget til ny § 21a som en bevisstgjøring om at pbl. er et alternativt virkemiddel som bør vurderes før man evt. endelig bestemmer seg for fredning.

Slik Riksantikvaren ser det må fredning etter kml. eller etter pbl. være reelle alternative virkemidler som velges ut fra hvilken rettsvirkning som gir det mest hensiktsmessige vern av kulturminnet/-miljøet.

Hvis hensikten med den foreslåtte bestemmelsen er å alltid benytte plan- og bygningsloven som verneredskap så langt det er mulig før fredning etter kml. vurderes, vil det kunne sette fredning eller andre tiltak i medhold av kml. i miskreditt. Dette fordi man da kun vil gå til fredning hvor man ikke får gjennomslag for vern gjennom planvedtak. Det vil være i strid med alle tidligere gitte signaler om forutsigbarhet og likebehandling dersom fredning etter kulturminneloven bare skal benyttes som siste vei ut når kulturminneforvaltningen ikke får gjennomslag for en lokal verneplan.

Derimot vil den nye pbl.s system, herunder mulighetene for å fastsette hensynssoner for ulike formål, tilsi at verneplaner og fredningsvedtak i langt større grad enn i dag kan vurderes som supplerende og utfyllende virkemidler. I situasjoner der en koordinert virkemiddelbruk er aktuell, er Riksantikvaren også positiv til at saksbehandlingen etter de to lovverk så langt som mulig samordnes.

Et nærmere samarbeid med kommunen vil kunne gjøre vernearbeidet enklere, særlig sammenlignet med den tungvinte fremgangsmåten som f.eks. kreves for å frede et kulturmiljø i medhold av kml. § 20.

For øvrig ser vi klart at en slik samordning med pbl. som forslaget til en ny § 21a legger opp til, vil kunne gi et bedre vern i mange tilfeller. Dette bl.a. fordi det gjennom den nye pbl. legges opp til en mulighet for vern av interiører, noe hverken hjemmelen for områdefredning i kml. § 19 eller kulturmiljøfredning i kml. § 20 gir adgang til. Dette vil åpenbart kunne være av stor betydning når valg av type virkemiddel skal avgjøres.

Riksantikvaren merker seg at utvalget på side 348, spalte en, viser til de muligheter for vern av kulturminner og kulturmiljøer som følger av forslaget til planbestemmelser, men samtidig angir at disse mulighetene vil kunne anvendes som alternativ til, eller i kombinasjon med, vedtak etter kml. Riksantikvaren er svært positiv til en slik kombinasjon av virkemidler.

Riksantikvaren foreslår at vedtak om fredning av kulturmiljø som er i samsvar med vedtatt kommunal arealplan, kan fattes av Miljøverndepartementet. Dette for å få en samordning mellom pbl. og kml. mht. saksbehandlingsrutiner som vil være i tråd med Planlovutvalgets prinsipper.

Forslag til ny kml. § 21a

I lovutkastet foreslås det for det første en ny bestemmelse i kulturminneloven kap. VI, ny § 21a, om vern av kulturminner og kulturmiljøer. Kap. VI har overskriften "Særskilte bestemmelser". Første bestemmelse i kapitlet i gjeldende lov er § 22, en bestemmelse som omhandler saksbehandling ved fredning. Etter forslaget til ny § 21a skal "...vern av kulturmiljøer og kulturminner (skal) så vidt mulig skje på grunnlag av planlegging og planer etter plan- og bygningsloven. Så vidt mulig skal saksbehandlingen etter denne lovs kap. III og § 22a og plan- og bygningsloven samordnes. Kongen gir i forskrift nærmere regler om slik samordning."

Riksantikvaren har ingen innvendinger mot plassering av bestemmelsen i kap. VI, som bl.a. inneholder regler om saksbehandling for fredning. Imidlertid virker det kunstig å benevne bestemmelsen som § 21a, i det lovens § 21 finnes i kap. V om fredning og omhandler skjøtsel av fredete områder. Den foreslåtte § 21a har ingen naturlig sammenheng med denne bestemmelsen. Det vil den derimot ha med saksbehandlingsregelen om framgangsmåten ved fredning ved enkeltvedtak i § 22. Rent lovteknisk vil det derfor være bedre å plassere den foreslåtte § 21a etter nåværende § 22, som ny § 22a, samtidig som nåværende § 22a (Fredning av byggverk og anlegg i statens eie) plasseres etter denne bestemmelsen som ny § 22b.

Når det gjelder henvisningen i forslagets § 21a andre punktum til lovens kap. III, som gjelder løse kulturminner, antar Riksantikvaren at dette beror på en inkurie.

Dersom fredning etter kml. skal samordnes med detaljplan og det ønskes forenklet behandling av detaljplanen (jf. foreslått § 12-4, 6. og 7. ledd), vil samordning av saksbehandlingen bli mer omfattende etter kml. enn etter pbl. Dette krever imidlertid samsvar mellom detaljplan og kommuneplan (eller områdeplan).

Forslag til ny kml. § 22b

Bestemmelsen åpner for at kulturminnemyndigheten i forskrift, eller ved enkeltvedtak i det enkelte tilfellet, kan bestemme at vern etter kap. III og 22a for kulturminner og kulturmiljøer kan vedtas ved områdeplan eller detaljplan etter pbl. I kommentarene vises det til at det kan gis nødvendige bestemmelser "for å sikre verneverdien".

Innledningsvis vil vi peke på at henvisningen til kap. III må være feil, og antar at det også her er ment å henvise til kap. V, som gjelder fredning ved enkeltvedtak.

Riksantikvaren ser ellers positivt på forslaget, som vi anser kan bli et nyttig supplement til fredning etter kml.s bestemmelser. Forslaget om at kulturminnemyndigheten ved forskrift skal kunne bestemme hvilke områder som skal kunne bevares, er svært interessant. Det legges her opp til samordning og samarbeid mellom kommunene og kulturminnemyndighetene, en arbeidsform som totalt sett vil kunne virke arbeidsbesparende for begge parter - under forutsetning av at forskriften om verneplan aksepteres av kommunen.

Imidlertid er det helt sentralt at dersom Riksantikvaren skal kunne gå inn for vern etter pbl.s bestemmelser, slik utvalget legger opp til, må planer med verneformål kunne sikres for atskillig lengre tid enn den bindingstid bevaringsplaner har i dag. Vi foreslår at det for slike planer gis et tidsperspektiv for en mye lengre periode, f.eks. 50 år.

Det er behov for en nærmere juridisk vurdering av hvordan vedtaksfredninger etter dagens kml. skal kunne vedtas som område- eller detaljplan etter den nye pbl. Riksantikvaren ser forslagets verdi der prosesser med samordnet vern etter pbl. og fredning etter kml. allerede er påbegynt og man ser at vern etter pbl. kan gi tilfredsstillende sikring av kulturminner og kulturmiljøer.