



SAKSBEHANDLER  
Elisabeth Nordling

VÅR DATO  
27.10.2021

postmottak@ra.no  
www.riksantikvaren.no

VÅR REF.  
21/04175-4

DERES REF.  
21/2623-6

DERES DATO

Kommunal- og moderniseringsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 OSLO

## **Fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv. Riksantikvarens uttalelse**

Vi viser til alminnelig høring fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet angående endringer i plan- og bygningsloven og statlige planretningslinjer om klima- og energiplanlegging og klimatilpasning, med frist 1. november 2021.

Det er et stort og omfattende dokument som er sendt ut av KMD. Hoveddelen er knyttet til endringer i plan- og bygningsloven § 11-8 med innføring av nye bestemmelser om hensynssone og områdemodell samt finansiering av offentlig infrastruktur. Øvrige lovendringsforslag omtales som mindre, men forslag til endringer i § 33-1 berører Riksantikvarens ansvarsområde spesielt. Forslag til endringer i statlige planretningslinjer berører også Riksantikvarens ansvarsområde.

### **Høringsnotat I. Forslag til endringer i plan- og bygningsloven om fortetting, transformasjon, utbyggingsavtaler mv.**

#### **Generelle merknader**

Innledningsvis viser KMD til at de har fått utarbeidet en rekke rapporter og utredninger som er lagt til grunn for forslagene. Riksantikvaren savner en oversikt over hvilke rapporter og utredninger dette er. En liste over disse burde vært lagt ved høringsnotatet.

Riksantikvaren er ikke kjent med at det er utarbeidet noen rapport som er lagt til grunn for forslaget til endringer i § 33-1. Når KMD hevder at utgifter til undersøkelser etter kulturminneloven § 9 kan bli meget store og føre til at kommunene i liten grad bruker områderegulering, ser vi det som uheldig at dette ikke er belagt i systematisk innhenting av kunnskap. Vi viser også til kap. 5.4 der dette er omtalt. Vi er også noe usikker på hva KMD legger i begrepet «store utgifter». Utgifter til arkeologiske registreringer er normalt relatert til

størrelse på planområde og potensial for konflikt. Det er heller ikke redegjort for hvilke utgifter som påløper i forbindelse med avklaring av øvrige mulige konflikter, herunder miljøkonflikter, ved utarbeidelse av en områderegulering som skulle kunne fungere som sammenlikningsgrunnlag. En slik samlet oversikt ville for øvrig vært nyttig i flere sammenhenger.

Det foreslås nye bestemmelser til § 11-8, a-e. I høringsnotatet sies det ingenting om gjeldende § 11-8 c og d som er viktige bestemmelser i forvaltning av kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Vi går ut fra at disse blir videreført, men da med nye benevnelser. Dette burde vært omtalt.

### **Begreper/definisjoner**

KMD har valgt å bruke transformasjon som hovedbegrep i forbindelse med utvikling som omfatter både fortetting og byomforming, jf. også 2.2.4 der det vises til SSBs definisjon av transformasjon som vi anser å være noe snever. Riksantikvaren vil i vår Bystrategi, som lanseres 1. november, bruke begrepet byomdannelse som et overordnet begrep. I dette ligger et planprinsipp der eksisterende strukturer danner utgangspunkt for utvikling. Dette er viktig for en god og bærekraftig forvaltning av kulturmiljøer. Vi gjør oppmerksom på at UNESCO har anbefalt at man ivaretar funksjonelle, strukturelle og visuelle sammenhenger i kulturmiljø i forbindelse med utvikling av arealer.<sup>1</sup> En transformasjon av kulturmiljø slik det er definert av SSB kan imidlertid føre til at sammenhenger brytes, noe som kan være uheldig med tanke på å ivareta kulturhistoriske interesser og lokalt særpreg i byer. Mulighetene som ligger i byomdannelse (med vekt på ombruk og fortetting innenfor eksisterende bystruktur) framfor transformasjon (forstått som omforming og sanering av bystruktur) bør etter vårt syn være et førende prinsipp og det overordnede begrep som brukes. Vi viser også til at byomdannelse er det overordnede begrepet i dansk planlov,<sup>2</sup> der bruk av transformasjon som planprinsipp er begrenset.

---

<sup>1</sup> «Integritetsperspektivet beskriver på by-/ områdenivå kulturarvens funksjonelle, strukturelle eller visuelle grad av intakthet. Funksjonell integritet kan for eksempel bety at bruken av bygningene i et miljø (elementene i et system) eller i en industriell produksjonsprosess (produksjonsutstyret) er intakte og virksomme i dag. Strukturell integritet beskriver i hvilken grad elementene er fysisk intakte, eksempelvis hvor lesbar den opprinnelige helheten i nevnte renessansebyplan fremdeles er i dagens by. Visuell integritet handler om hvor helhetlig bevart de funksjonelle og/eller strukturelle karaktertrekkene er i forhold til det opprinnelige bybildet.» (Riksantikvaren 2009, DIVE – kulturhistorisk stedsanalyse, s. 19 <https://ra.brage.unit.no/ra-xmlui/handle/11250/176956>)

<sup>2</sup> [Byudvikling | Planloven - Erhvervsstyrelsen.dk](#)

## Kulturminneloven og plan- og bygningsloven

I kap. 2.3.1.2.1 vises til *at ansvarlig kulturminnemyndighet kan kreve at arkeologiske undersøkelser gjennomføres som del av planarbeidet på kommuneplannivå*. Dette medfører ikke riktighet. Det er imidlertid slik at kulturmiljømyndigheten, som det nå heter, kan reise innsigelse til et planforslag på kommuneplannivå dersom planen åpner for byggesaksbehandling direkte på grunnlag av kommunedelplanene. Vi viser til KMDs avgjørelse i forslag til kommunedelplan for Tingvatn-Snartemo, Hægebostad kommune, 10. desember 2020.

## Til kap. 2 bruk av hensynssone for mer effektiv områdeutvikling

Riksantikvaren har erfart at bruk av transformasjon som hensynssone i sentrale byområder har ført til utfordringer for forvaltning av kulturmiljøer i byer og tettsteder. I ukritisk transformasjon og fortetting kan kulturmiljøsammenhenger brytes og kulturmiljøverdier svekkes. Alternativ tilnærming er å se på kulturmiljø som utgangspunkt for ny utvikling. I denne sammenheng viser vi til erfaringer fra kommuneplan i København hvor begrepet «perspektivområder» brukes over eksisterende områder og hvor eksisterende bystrukturer er premissgivende for fremtidige planer for områdene. Målet er at man skal finne egnet bruk av bygninger før arealformålet bestemmes, i motsetning til at arealformål bestemmes uavhengig av om mulighetene for ombruk er undersøkt.<sup>3</sup>

Riksantikvaren anbefaler derfor at departementet heller bruker begrepet byomdannelse i plan- og bygningsloven § 11-8 a i stedet for fortetting, omforming og fornyelse. Dette vil åpne opp for ombruk og fortetting som overordnet mål i planarbeidet. Det vil etter vårt syn gi positive miljø- og klimagevinster, jf. Riksantikvarens klimastrategi. En studie utført av svenske forskere (Berghauser et al. 2020) hvor over tre hundre artikler ble sammenlignet, peker på det faktum at fortetting er attraktivt ut fra transportøkonomiske hensyn, men problematisk ut fra økologiske og helsemessige hensyn. Det handler om den gylne middelvei, det vil si å unngå ytterpunktene med amerikansk spredt bebyggelse og for tett by med grå soner/mangel av grøntområder i byene (eksempelvis Barcelona som sliter med for mye varme i sommermånedene på grunn av dette).<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Københavns kommuneplan 2019 hentet fra [https://www.kk.dk/sites/default/files/kommuneplan\\_19\\_endelig\\_07\\_compressed\\_1.pdf](https://www.kk.dk/sites/default/files/kommuneplan_19_endelig_07_compressed_1.pdf)

<sup>4</sup> Berghauser Pont et. al. 2020 hentet fra [https://www.researchgate.net/publication/347081081\\_A\\_systematic\\_review\\_of\\_the\\_scientificallly\\_demonstrated\\_effects\\_of\\_densification](https://www.researchgate.net/publication/347081081_A_systematic_review_of_the_scientificallly_demonstrated_effects_of_densification) og Rocha 2021 hentet fra [\(6\) \(PDF\) Post-pandemic urbanism for small cities: density versus green \(private\) areas | Ricardo Rocha - Academia.edu](#)

Etter vårt syn styrker dette argumentasjonen for at helhetene i kulturmiljø bør ivaretas gjennom byomdannelse. Slik vil også de blå-grønne strukturene ivaretas.

### **Saksbehandlingsrutiner**

I forslaget inngår at det kan utarbeides hensynssone etter § 11-8 a som legges inn i en gjeldende plan. Dette skal følge saksbehandlingsrutinene som i dag gjelder for reguleringsendringer. Riksantikvaren understreker at det er viktig med gode og involverende prosesser i slike situasjoner. Kulturmiljøforvaltningen må tidlig kontaktes slik at man kan se på hvordan et område både kan utvikles og samtidig ivareta de kvaliteter området har med hensyn til kulturmiljøinteresser. Dette gjelder kulturminner både over og under bakken.

### **Eiendomsomdanning**

Eiendomsomdanning (kap. 2.4.5 og 2.5.5) som søknadspiktig tiltak ser vi som en fordel. For kulturmiljø i byer og tettsteder kan det være uheldig å slå sammen matrikkelenheter. I forvaltning av kulturmiljø er det viktig å ivareta bruksmessige, visuelle og strukturelle sammenhenger.<sup>5</sup> Det handler blant annet om at bebyggelsesmønstre i byene, enten om det er selvgrodde byer eller planlagte byer, har med opplevelsen av kulturmiljøene å gjøre. Det handler ikke bare om å ivareta bygningene, men også grøntområdene, hagene m.m., som nevnt over, noe som kan gjøres gjennom å opprettholde matrikkelstrukturen.

### **Områdeutviklingsstrategi**

Områdeutviklingsstrategi som presentert i 2.4.5 kan også være et nyttig verktøy for kulturmiljøforvaltningen. At man tidlig får avklart hvilke tiltak som vil være aktuelle som følge av fortetting og byomdannelse, vil også bety at kulturmiljøforvaltningen kan vurdere om disse kan komme i konflikt med kulturmiljøinteresser, og i så fall bidra til gode løsninger. Dette helhetlige plangrepet kan være spesielt aktuelt i middelalderbyene, hvor det er store sammenhengende og komplekse kulturmiljøverdier og hvor det er behov for tidlig dialog mellom utbyggere og kulturmiljømyndighetene.

### **Til kap. 3, 4.1, 4.2 og 4.4**

Riksantikvaren har ingen merknader til kap. 3 vedrørende finansiering av offentlig infrastruktur, kap. 4.1 om avfallssystem og kap. 4.2 om tomtestørrelse. Riksantikvaren støtter forslaget til endringer i plan- og bygningsloven § 6-4 som omtalt i kap. 4.4.

---

<sup>5</sup> Anbefaling fra UNESCO, se Riksantikvaren 2009 (DIVE)

### **Til kap. 4.3 dekning av utgifter til arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven § 9 som er utløst av private initiativ til planlegging**

Vi har ingen merknader til de foreslåtte endringene når det gjelder § 33-1. Vi gjør imidlertid oppmerksom på at skipsfunn, jf. kulturminneloven § 14, også omfattes av undersøkelsesplikten etter kulturminneloven § 9. Dette burde vært tatt omtalt i kap. 4.3. Når det gjelder tillatelse til inngrep i skipsfunn (dispensasjon), gis dette ikke gjennom planvedtak som for de fleste automatisk fredete kulturminner, jf. kulturminneloven § 8 fjerde ledd, men som eget vedtak etter kulturminneloven § 14 annet ledd.

Vi understreker at vi ikke er kjent med at utgifter til arkeologiske undersøkelser etter kulturminneloven § 9 er en viktig årsak til at antallet områdereguleringer er vesentlig lavere enn hva departementet så for seg da ny plan- og bygningslov ble vedtatt i 2008.

### **Til kap. 5 økonomiske og administrative konsekvenser**

Riksantikvaren savner en omtale av konsekvenser for andre myndigheter av de forslagene KMD har lagt fram. Her omtales kommunene, grunneiere, utbyggere, beboere, virksomheter og andre interesserte. Endringene som foreslås forutsetter også aktiv medvirkning fra offentlige myndigheter, herunder kulturmiljøforvaltningen.

### **Høringsnotat II Forslag til endringer i statlige planretningslinjer for klima- og energitilpasning**

Riksantikvaren ser et stort behov for økt bruk av helhetlige klimagassberegninger i planlegging. Gevinsten av dette er synliggjort i SINTEFs rapport.

Vi støtter at man gjennom et tillegg til statlige planretningslinjer kan tydeliggjøre at klima skal hensyntas i forbindelse med fortetting og transformasjon. Vi synes likevel at valget av verbet *bør* er for svakt, og at man i stedet burde bruke verbet *må*. Dette vil i større utstrekning forplikte kommunene til å gjøre en aktiv vurdering av rehabilitering og gjenbruk som alternativ til nybygg.

Riksantikvaren deler oppfatningen om at mulighetene i dagens plan- og bygningslov og TEK 17 ikke utnyttes til det fulle og vurderer det som positivt at dette forenkles. Da TEK 17 i stor grad er utviklet med tanke på nybygging, er den lite tilpasset rehabilitering og gjenbruk, og der klimagassberegninger av kulturmiljø inngår som del av regnestykket.

Slike beregninger skal utføres i henhold til NS 3720:2018 *Metode for klimagassberegninger for bygninger*. Standarden kan anvendes for både nye bygninger og i forbindelse med ombygging av eksisterende bygninger. Det er viktig at klimagassberegninger tar opp i seg hele prosjektets utslipp, fra eventuell riving av eksisterende bygg, klargjøring av tomten til oppføring av nytt bygg i dets helhet. På den måten er beregningene sammenlignbare og relevante i flere sammenhenger. I tillegg til klimagassberegninger er det viktig at områders historiske betydning/verdi og områdekarakter, som skala og volum, bevares ved ombruk av eksisterende bygninger.<sup>6</sup>

Kulturmiljøforvaltningen vil alltid arbeide for en løsning, slik at eksisterende bygninger kan gjenbrukes i stedet for at de rives. Direktoratet er opptatt av at kompetanse på dette feltet kan økes i kommunene og statlig sektor, og er enige i at vi bør se på hvordan samarbeidet mellom utbyggere og kulturmiljøforvaltningen kan bli bedre. I dette arbeidet bør vår involvering i tidlig fase være sentralt, og muligheter og potensialet i bygninger og anlegg tydelig kommuniseres.

Riksantikvaren har igangsatt arbeid for intern kompetanseheving knyttet til mulighetsrommet som ligger i plan- og bygningsloven og TEK 17 med tanke på utvidet bruk av eksisterende bygningsmasse, og bidrar gjerne til utvikling av veiledningsmateriell om klimagassberegninger til kommunene.

Vennlig hilsen

Anne-Judith Munthe-Kaas  
avdelingsdirektør  
leder Juridisk seksjon

Elisabeth Nordling  
seniorrådgiver

**Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift**

---

<sup>6</sup> <https://www.menon.no/verdien-kulturarv-samfunnsokonomisk-analyse-utgangspunkt-kulturminner-kulturmiljo/>

Kopi til: Elisabeth Dahle, Samfunnsavdelingen/ Turid Kolstadløkken,  
Kulturminneavdelingen/ Klima- og miljødepartementet, Postboks 8013 Dep, 0030 OSLO