

Kommunal- og
moderniseringsdepartementet
Postboks 8112 Dep

0032 Oslo

2.3 Visuelle kvaliteter - § 29-2 annet ledd..	6
2.3.1 Nærmere kommentarer til forslaget .	7
2.3.2 Overskrift i foreslått § 29-2.....	8
2.3.1 Forslag til fotnoter til foreslått § 29-	
2.	9

HØRINGSUTTALELSE

Saksnr. 19/2116

Forslag til endringer i lov om planlegging
og byggesaksbehandling

Innhold

1. Innledning.....	1
2. Kommentarer til de ulike forslagene.....	2
2.1 Vedlikehold og utbedring	2
2.1.1 Plikt til å holde byggverk og installasjoner i forsvarlig stand – forslag om ny bestemmelse i § 31-1	2
2.1.2 Pålegg om dokumentasjon og utbedring - Forskriftshjemmel til å gi pålegg om dokumentasjon og utbedring – forslag til ny § 31-12	3
2.2 Unntak fra tekniske krav – forslag til ny § 31-4.....	5
2.2.1 Vedr. vurderingskriterier angitt i forslag til § 31-4, annet ledd, bokstav a)	5

1. Innledning

Om høringen

Kommunal- og moderniseringsdepartementet sendte den 3. mai 2019 forslag til endringer i plan- og bygningsloven på høring. Frist for å komme med uttalelser ble satt til 1. september 2019.

Generelt om endringene

Et uttalt hovedmål med forslagene er mer effektiv utnyttelse av eksisterende bygningsmasse. Dette skal blant annet gjennomføres ved å forenkle behandlingen ved unntak fra tekniske krav, i den hensikt å stimulere til oppgradering av eldre boliger slik at det legges til rette for at byggverk er i bruk, og ikke står tomme til forfalls. Revideringen innebærer også flytting og oppheving av enkeltbestemmelser i den hensikt å få en bedre lovstruktur. Dette er positive intensjoner, som vi mener ivaretas et stykke på vei, men det er også i foreliggende forslag til endringer innebygget en mulig konflikt mellom det generelle ønsket om oppgradering

Postadresse	Org.nr. 974 767 880	Besøksadresse	Telefon	Saksbehandler
7491 Trondheim Norway	postmottak@hf.ntnu.no www.ntnu.no/ihs	Dragvoll Bygg 6, nivå 4	+47 73596440	Erik Opsahl erik.opsahl@ntnu.no Tlf: 73596125

av bygningsmassen, og bevaringsverdier knyttet til deler som går tapt ved oppgraderingen. Vi vil også innledningsvis påpeke en muligens uintendert svekkelse av kommunenes plikt til å se til at kulturminneverdiene så langt mulig ivaretas ved tiltak på verneverdig bebyggelse. Dette vil kunne medføre mindre forutsigbarhet og større grad av forskjellsbehandling. Vi vil for øvrig og på generelt grunnlag påpeke det vi opplever som en sammenblanding av begrepene kvalitet og standard i det foreliggende forslag

Om høringsuttalelsen

Uttalelsen til høringen gjøres på vegne av studieprogram for kulturminneforvaltning, Institutt for historiske studier og Faggruppe bygningsvern og transformasjon, Fakultet for arkitektur og design, begge ved NTNU.

2. Kommentarer til de ulike forslagene

2.1 Vedlikehold og utbedring

2.1.1 Plikt til å holde byggverk og installasjoner i forsvarlig stand – forslag om ny bestemmelse i § 31-1

Ny bestemmelse i § 31-1 foreslås med det for øye å tydeliggjøre ansvaret som påhviler enhver som er ansvarlig for et bygg. Dersom plikten etter første ledd ikke overholdes, kan

det gis pålegg om sikring og istandsetting foreslått § 31-7. Det sentrale i revideringen synes å være å tydeliggjøre innhold og omfang, men likevel i hovedsak å videreføre gjeldende rett. Det foreslås å fjerne nåværende uttrykk skjemmende. Skjemmende trekk ved et byggverk er etter nåværende bestemmelse ikke i seg selv nok til å utløse plikten, og vi er enige i at dette ikke i særlig grad vil endre meningsinnholdet i bestemmelsen. Det vil også lette anvendelsen.

Plikten går ikke lenger enn til å holde byggverket eller installasjonen i *forsvarlig* stand, det vil si at bygget ikke skal medføre fare eller vesentlig ulempe. Den skiller seg derfor fra den mer inngripende hjemmel i foreslått § 31-12, hvor det bla.a. gis hjemmel til å pålegge *utbedringer* som vil gi vesentlig forbedringer av byggverkets bevaringsverdi.

Det bør være en sammenheng mellom plikten til å holde byggverk i forsvarlig stand etter foreslått § 31-1, og kommunens anledning til å pålegge dokumentering og utbedring etter foreslått § 31-12 og SAK10, kapittel 19.

Når det er hjemmel til å gi pålegg om dokumentering og utbedring etter foreslått § 31-12 grunnet i bevaringsverdi, er det naturlig at det finnes et tilsvarende ansvar for eier å holde samme bevaringsverdige byggverk i forsvarlig stand. Det gir derfor en

viss disharmoni at kommunen kan pålegge det mer, men eier er ikke ansvarlig for det mindre. Ofte vil kravet om utbedring komme som følge av at eier ikke har holdt bygget i forsvarlig stand over tid.

For å oppnå det uttalte målet om å unngå at bygninger med høy bevaringsverdi går tapt på grunn av unnlatt sikring eller istandsetting, jf. formålsbestemmelsen i Sak10 § 19-1 bør eier ha et ansvar for å holde bevaringsverdige byggverk i forsvarlig stand og kommunen ha hjemmel til å påvirke dette på et tidlig tidspunkt. Dette må ses i sammenheng med den problematiske forskriftsbestemmelser i SAK10, kapitel 19, som er omtalt under, som er vanskelig å anvende når etterslepet blir for stort.

Det er etter vårt syn naturlig ut fra lovsystematikken å anvende samme uttrykk som i § 31-12.

Vi foreslår derfor (vår tilføyelse i kursiv og understrekning):

Eieren eller den ansvarlige skal holde byggverk og installasjoner som reguleres av denne loven, i en forsvarlig stand slik at det ikke oppstår

a) fare for skade på person, eiendom eller miljø, eller

b) vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, eller bevaringsverdier.

Foreslått § 31-7 må ev. endres tilsvarende.

2.1.2 Pålegg om dokumentasjon og utbedring -
Forskriftshjemmel til å gi pålegg om dokumentasjon og utbedring – forslag til ny § 31-12

Gjeldende lovs § 31-4, første og andre ledd, gir departementet hjemmel til å vedta forskrift som regulerer kommunens adgang til å gi pålegg om dokumentasjon og utbedring av eksisterende byggverk og installasjoner.

Departementet foreslår mindre språklige forenklinger og strukturell flytting i ny § 31-12.

Vi har ingen innspill til de strukturelle grep og forenklinger som sådan, men ønsker å påpeke at den tilhørende forskriften, SAK10, kapitel 19, som trådte i kraft i 2013, har vist seg svært vanskelig å anvende og bør være gjenstand for revidering. En vil under gi en kort gjengivelse av hva man oppfatter er problematisk i den hensikt og for det tilfelle at det kan være aktuelt og nødvendig å tilpasse ordlyden i foreslått § 31-12.

Hensikten med kapitel 19 i SAK10 har vært at bygninger med høy bevaringsverdi ikke skal gå tapt på grunn av unnlatt sikring eller istandsetting.

En ønsker å påpeke utfordringene med å gi pålegg etter forskriften knyttet til § 19-5, tredje ledd, og de vilkår som stilles for å kunne gi pålegg.

Det er særlig vilkåret om at kostnaden med vedlikeholdet kan *«...ikke være vesentlig høyere enn det forsvarlige vedlikehold ellers ville ha kostet...»* som gjør bestemmelsen vanskelig å anvende.

Ovennevnte vilkår forutsetter at innhenting av lang tids vedlikeholdsetterslep ikke skal koste vesentlig mer enn om det var blitt utført jevnt vedlikehold i samme periode. Ved manglende vedlikehold over tid vil typisk sekundære og tertiære skader oppstå, slik som ved utette bygningsdeler mv. I disse tilfellene vil kostnadsbildet nødvendigvis bli vesentlig høyere enn dersom primærskaden var reparert før følgeskadene oppsto – altså det som karakteriserer normalt vedlikehold. Siden vedlikehold etter mange års unnlattelse er langt dyrere enn jevnlig vedlikehold i sum, blir det få tilfeller hvor § 19-5 får praktisk anvendelse. Så vidt vi kjenner til, er kapitel 19 kun anvendt i svært begrenset grad, og da i hovedsak til pålegg om dokumentering. Det skyldes antageligvis ikke at det ikke finnes tilfeller av at kulturhistoriske bygninger forfaller, men uklarheter knyttet til anvendelse.

Med tanke på høye tomte- og eiendomspriser kan uklar hjemmel til

utbedring ha bidratt til tilfeller av «spekulativt forfall» av kulturhistoriske bygninger.

Det må åpenbart være forholdsmessighet mellom påleggets kostnadmessige side og det som oppnås med pålegget, men dette bør ha en høyere terskel enn de begrensninger som angis i SAK10 § 19-5, tredje ledd.

Vi er av den oppfatning at klar og anvendelig bestemmelse for pålegg om vedlikehold av bevaringsverdige bygninger er avgjørende for at man skal kunne beholde viktig kulturhistorisk bygningsmasse, og å oppnå de intensjoner som er lagt til grunn i forskriftens kap. 19.

Det oppfordres til at det foretas en vurdering om hvorvidt det er nødvendig å gjøre endringer i foreslått ny § 31-12 for å kunne revidere vilkåret i forskriften, slik at kap. 19 kan anvendes etter sin hensikt. Om det er behov for å endre forskriftens lovhjemmel, foreslås å bytte «skal» med «kan» i foreslått §31-12, annet ledd, annet pkt. Vi mener at dette vil kunne gi større rom for å tilpasse særskilte bestemmelser i forskriften til de ulike samfunnsområder.

Følgende endring i foreslått § 31-12, annet ledd (vår foreslåtte tilføyelse med understrekning og kursiv):

«Kommunen kan bare gi pålegg der utbedring vil gi vesentlig forbedring av byggverkets eller installasjonens funksjon som tilsies av tungtveiende hensyn til universell utforming, helse, miljø, sikkerhet eller bevaringsverdi. I vurderingen av om kommunen skal gi pålegg om utbedring, kan det legges vekt på kostnadene ved pålegget, antall brukere, hvilke farer eller ulemper brukerne utsettes for, og avstanden mellom den faktiske tilstanden og gjeldende krav.»

2.2 Unntak fra tekniske krav – forslag til ny § 31-4

Dagens § 31-2, fjerde ledd, åpner for at kommunen kan gi tillatelse til bruksendring og nødvendig ombygging og rehabilitering for å sikre hensiktsmessig bruk uten at alle tekniske krav er oppfylt. Formålet med dagens bestemmelse er at kommunen skal ha mulighet til å legge til rette for at bygninger skal kunne brukes i stedet for å forfalle. Bestemmelsen er mye brukt, særlig i de tilfeller hvor en mener at det ikke er mulig å tilpasse byggverket til tekniske krav uten uforholdsmessige kostnader. Det er således en kost-/nyttevurdering som legges til grunn.

Departementet ønsker med forslaget særlig å fokusere på unntak fra tekniske krav for å beskytte kulturhistoriske eller arkitektoniske egenskaper ved bygningsmasse, samt sikre kostnadseffektiv gjennomføring. Enn videre

påpekes det at restriksjoner knyttet til vern kan hindre gjennomføring av tekniske krav. Det trekkes frem som eksempel krav om energieffektivitet og universell utforming. Tanken er å styrke det lokale selvstyret ved å gi kommunene større handlingsrom.

Mulig unntak fra energikravene for antikvariske bygg er allerede regulert i TEK(17) § 14-1 nr. 5. Unntakene fra tekniske krav med hjemmel i foreslått § 31-4, bokstav a, vil derfor særlig ha betydning for andre tekniske krav enn energikrav.

Forslaget støttes, og de tilkjennegitte hensikter angitt i høringen vil antagelig inntre. En tror det er fornuftig at adgangen etter bestemmelsen er tillagt kommunen, og vil med det også styrke det lokale kulturminnevernet. Det legges opp til at unntakene kan behandles samtidig med byggesøknad, og at det ikke vil være nødvendig for tiltakshaver å måtte søke om dispensasjon etter § 19-2. Dette øker effektiviteten i saksbehandlingen, men kan svekke grundigheten i vurderingene.

2.2.1 Vedr. vurderingskriterier angitt i forslag til § 31-4, annet ledd, bokstav a)

Bestemmelsen bør omfatte byggverk som har kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi på et regionalt eller lokalt nivå, selv om det ikke har en formell vernestatus etter kulturminneloven eller er regulert i en planbestemmelse. En ser det som særlig viktig at byggverk uten formelt vern, men

med antikvariske verdier, gis anledning til å få unntak fra tekniske krav. Til sammenligning gjelder mulige unntak for energikrav etter TEK(17) § 14-1 nr. 5 også for byggverk som oppfyller kulturminnefaglige kriterier for vern.

Det bør ikke bare være alder som avgjør for kulturhistorisk viktige byggverk som ikke har formell vernestatus. Alder er ikke ensbetydende med at det er verdt å ta vare på, ofte kan viktige kulturhistoriske eller arkitektoniske byggverk være fra nyere tid. Alder er således ett av flere vurderingskriterier for bevaringsverdi.

Vi foreslår derfor et vurderingskriterium som går på sikre bevaringsverdier i byggverk, uavhengig av alder og formell vernestatus. En vil foreslå å anvende samme uttrykk som er anvendt ellers i byggesakskapitlet (vår foreslåtte tilføyelse med understrekning og kursiv):

«Unntak kan bare gis dersom kommunen vurderer det som forsvarlig ut fra sikkerhet, helse og miljø. Ved vurderingen skal kommunen legge vekt på:

- a) om det er nødvendig for å sikre bevaringsverdier i byggverk, formell vernestatus, type, formål, plassering, varigheten av tiltaket og nåværende tekniske tilstand»

Utrykket «nødvendig for å sikre bevaringsverdier» har etter vår oppfatning et bredere nedslagsfelt enn «*byggverkets alder*», og øker handlingsrommet både for

eiere av bevaringsverdige bygninger og kommuner til å finne fleksible løsninger. Vi tror også at en slik ordlyd bedre svarer til de legislative hensyn som er oppgitt for revideringen. En foreslår at dette uttrykket erstatter eller kommer i tillegg til «alder».

2.3 Visuelle kvaliteter - § 29-2 annet ledd
Dagens § 31-1 er begrunnet med at "*bygninger, selv om de ikke er fredet, kan ha historisk eller kulturell verdi, og særlig at de i seg selv og i forhold til omgivelsene kan ha verdi som god arkitektur innenfor den epoke de representerer*". Bestemmelsen skal sikre at verdi som knytter seg til et byggverks ytre, ivaretas innenfor rimelige økonomiske rammer. Dagens bestemmelse gir grunnlag for å avslå tiltak, men gir også kommunen mulighet til å stille krav til disse tiltak for å ivareta historisk, arkitektonisk eller kulturell verdi. Vi oppfatter dagens bestemmelse slik at den gir grunnlag for å avslå tiltak dersom det finnes gode alternativer som i større grad respekterer bygningens historiske elementer innenfor en akseptabel økonomisk ramme, jf. formuleringen "så vidt mulig". Bestemmelsen er ikke ment å være kun veiledende.

Kommunal- og moderniseringsdepartementets forslaget går ut på å flytte meningsinnholdet fra § 31-1 til § 29-2, annet ledd.

Ordlyden endres til

«Kommunen kan ved vurderingen legge vekt på hensynet til viktige historiske, arkitektoniske eller andre kulturelle verdier som knytter seg til byggverkets ytre.

fra

«..skal kommunen se til at historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi som knytter seg til et byggverks ytre, så vidt mulig blir bevart.»

Hensikten er oppgitt å være at det skal gi en tydeligere avslagshjemmel i saker som gjelder viktige verneverdier.

Vi har ingen innvendinger mot den strukturelle flytningen til § 29-2 annet ledd.

2.3.1 Nærmere kommentarer til forslaget
Etter vårt syn er det sentrale nedslagsfeltet for dagens bestemmelse de byggverk som i dag ikke har et formelt vern, siden formelt vernede byggverk kan ha selvstendige avslagshjemler gjennom sine vernebestemmelser. Det er et stort antall verneverdige bygninger som ikke har formelt vern, av ulike årsaker. De kan for eksempel være utvalgt i kommunens kulturminneplan, uten å ha fått formell status. Bestemmelsen er således viktig som avslagshjemmel for å fange opp disse tilfeller. En ser det som svært viktig for det lokale kulturminnevernet at kommunen har

tilgjengelig en klar avslagshjemmel på dette området.

Det er derfor viktig at hensynet til historiske og arkitektoniske verdier er en vurdering kommunen skal foreta når disse interesser er truet. Forslagets bruk av «kan» åpner for en skjønnsom vurdering av hvorvidt disse hensyn skal vurderes. De skjønnsomme vurderingene bør heller legges på om bygningsmassen har slike kvaliteter og i hvilken grad tiltaket påvirker disse. Bruken av «kan» åpner opp for at de sistnevnte vurderinger kan utelates. Vi tror også at det vil oppstå usikkerhet blant kommunene knyttet til når en slik vurdering skal tas og ikke, og det vil kunne oppstå lite forutsigbar saksbehandling. En må unngå at disse vurderingene faller ut på grunn av manglende kompetanse, usikkerhet eller av bekvemmelighet.

Lovteknisk oppfatter vi at forslaget flytter den skjønnsomme vurderingen knyttet til historiske og arkitektoniske verdier fra den reelle vurderingen av tiltakets antikvariske skadepotensial, til om man overhode skal vurdere tiltakets antikvariske skadepotensial i forbindelse med den generelle vurderingen av visuelle kvaliteter etter første pkt.

Departementet synes å sammenstille nåværende ordlyd «skal..se til» med foreslåtte «kan ved vurdering..». Gjeldende bestemmelse og dens ordlyd «skal.. se til»

forståes slik at den pålegger kommunen en oppgave med å sørge for at *historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi som knytter seg til et byggverks ytre blir bevart*, selv om vurderingene av verneverdier og tiltakets skadepotensial er underlagt fritt faglig skjønn. En er derfor ikke enig i at det ordlydsmessig gir samme meningsinnhold. Etter vår oppfatning vil «skal ved vurdering..» være mer sammenfallende med «skal..se til».

Departementet fremholder i høringen at de har vurdert å foreslå "skal", men at det i så fall ville innebære en plikt for kommunene til å vurdere eventuelle verneverdier i samtlige byggesaker og at dette ville være en utvidelse av gjeldende rett. Vi mener at det etter dagens bestemmelse allerede ligger en plikt for kommunene til å vurdere eventuelle verneverdier i samtlige bygg hvor dette er relevant ved søknad om tiltak. En kan derfor ikke helt se at anvendelse av «skal» innebærer en utvidelse av gjeldende rett. Vi oppfatter det som sentralt for den lokale kulturminneforvaltningen at vurderinger av tiltakets antikvariske skadepotensial fortsatt er og fremstår som et særlig ansvar kommunene har.

På denne bakgrunn foreslår vi følgende (vår foreslåtte tilføyelse i kursiv og understrekning):

Kommunen skal ved vurdering legge vekt på hensynet til viktige historiske, arkitektoniske eller andre verdier som knytter seg til byggverkets ytre.

Alternativt forslag er at man beholder opprinnelige ordlyd, men flytter denne til § 29-2, som et annet ledd.

2.3.2 Overskrift i foreslått § 29-2

Overskriften i § 29-2 er foreslått beholdt slik den er i gjeldende bestemmelse, til tross for at den er foreslått utvidet med et nytt ledd og meningsinnhold. For å synliggjøre og for å sikre de hensyn som nå foreslås i annet ledd, bør overskriften i bestemmelsen omfatte rettsgrunnlaget gitt der. Dette vil også sikre bedre oversikt for rettsanvender, blant annet ved at tematikken for denne bestemmelse bedre kommer frem i innholdsfortegnelser mv.

Det foreslås å videreføre overskriften i gjeldene § 31-1, som et tillegg til «Visuelle kvaliteter».

Forslag til overskrift i foreslått § 29-2 (vår foreslåtte tilføyelse med understrekning og kursiv):

Visuelle kvaliteter og ivaretagelse av kulturell verdi

2.3.1 Forslag til fotnoter til foreslått § 29-2. Henvisning til foreslått § 31-4. Foreslått § 31-4 er gitt en slik utforming at den baserer seg på aktiv søknad fra tiltakshaver om fritak for visse tekniske krav. Det er tiltakshaver, alternativt ansvarlig søker, som har ansvar for å begrunne hvorfor det vil være forsvarlig å gi unntak fra tekniske krav. Dersom slikt unntak ikke omsøkes, vil bestemmelsen heller ikke komme til anvendelse, selv om tilfellet skulle være i kjernen av bestemmelsens uttalte måloppnåelser vedr. kulturvern. Iblant kan det være sterkt ønskelig fra et kulturminneperspektiv at det søkes om unntak fra tekniske krav, for å beskytte sentrale trekk ved for eksempel byggverkets fasader. Gjennom forhåndskonferanser og veiledning vil nok dette kunne være et tema. Men fra et kulturminnerettslig ståsted ville det i særlige tilfeller være viktig å kunne kreve unntak fra tekniske krav for byggverk.

En vil derfor reise spørsmål om kommunene ved et begunstigende vedtak, kan sette vilkår om at visse tekniske krav skal unntas, uten at søker har bedt eller ønsket dette – i den hensikt å beskytte viktige kulturhistoriske elementer. Dette må i så fall hjemles i foreslått § 29-2, annet ledd. En vil derfor foreslå at til foreslått § 29-2, annet ledd, blir gitt en fotnote til § 31-4, annet ledd, bokstav a), for å vise at denne muligheten.

Henvisning til kulturminneloven § 25. Gitt tematikken i foreslått § 29-2, annet ledd, er det naturlig med en henvisning til kulturminnelovens § 25, første og annet ledd.

Mvh

Erik Opsahl
Professor, instituttleder
Institutt for historiske studier

Michael Kahn
Førsteamanuensis, kulturminnerett
Institutt for historiske studier