

PLAN- OG BYGNINGSLOVEN SOM VERKTØY FOR KULTURMINNEFORVALTNING



PUBLIKASJONENS NAVN: Plan- og bygningsloven som verktøy for kulturminneforvaltning
UTFØRENDE INSTITUSJON: **RIKSANTIKVAREN**
OPPDRAGSGIVER: Riksantikvaren
FAGLIG ANSVARLIG: PLANAVDELINGEN
ANSVARLIG HOS OPPDRAGSGIVER: Kristine Johansen
FORFATTERE: Margrethe Tviberg, Ole Christian Tollersrud, Kristi Vindedal,
Kristine Johansen, Kjell Andresen
KONTAKTPERSON HOS OPPDRAGSGIVER: KRISTINE JOHANSEN
DATO: 12.01.06
ANTALL SIDER / OPPLAG: 145
REG.NR: RA
BESTILLING: Riksantikvarens Arkiv

ISBN: 82-7574-036-3

Forsidebilde: Fra Gile gård, Toten.
Foto Arve Kjersheim, NIKU ©Riksantikvaren

Forord

Riksantikvaren har i denne publikasjonen samlet hovedtema og hovedpunkter for hvordan man skal kunne forvalte kulturminner og kulturmiljøer ved hjelp av plan- og bygningsloven. Teksten er til dels nyskrevet, men det er òg i stor grad hentet tekst fra andre publikasjoner. Teksten er da forkortet, redigert og oppdatert. Blant de viktige publikasjonene som er benyttet, er Miljøverndepartementets veiledere *Kommuneplanens arealdel* og *Reguleringsplan Bebyggelsesplan*, Økokrims bøker *Kulturminnevern. Lov, forvaltning, håndhevelse*, og Riksantikvarens veiledere *Kulturminner og kulturmiljøer Plan- og bygningsloven* og *Kulturminne og kulturmiljø i konsekvensutgreiingar*. De nye bestemmelsene om konsekvensutredning som trådte i kraft 1. april 2005, er også innarbeidet i teksten. Miljøverndepartementets forskrift og utkast til veileder fra oktober 2005 er benyttet som grunnlag.

Flere medarbeidere hos Riksantikvaren har vært involvert i arbeidet. Hovedansvarlig for de enkelte kapitler har vært henholdsvis Margrethe Tviberg for kapittel 1 og 2, Ole Christian Tollersrud og Kristi Vindedal for kapittel 3, 4, 5 og 6, Kristine Johansen for kapittel 7, 8, 9 og 10, og Kjell Andresen for kapittel 9.

Oslo, januar 2006

Nils Marstein

INNHOLD

Forord.....	1
1 Hva er planlegging.....	7
1.1 Hva legger vi i begrepet planlegging?.....	7
1.2 Hvorfor planlegge? Begrunnelser for og ideer bak planlegging.....	8
1.2.1 Historisk tilbakeblikk på utviklinga av planleggingen.....	9
Pionerer i industrialismens byplanhistorie (etter Asmervik 2004):	11
2 Hvordan planlegge.....	15
2.1 Hva er det en har å velge mellom?.....	16
2.2 Kritikk av den rasjonelle framgangsmåten og alternative metoder:	16
2.3 Mer om metoder i de ulike fasene av en fysisk planleggingsprosess:	17
2.3.1 Situasjonsanalyse og problemformulering:	17
2.3.2 Målformulering	18
2.3.3 Søking etter handlingsalternativer.....	18
2.3.4 Konsekvensanalyse av handlingsalternativer	19
2.3.5 Sammenlikning av handlingsalternativer	19
2.3.6 Gjennomføring og oppfølging	20
2.4 Samarbeidsplanleggingen.....	21
2.5 Kulturminneforvaltningens utvikling som samfunnsaktør, premissgiver og planlegger	23
3 Plansystemet	26
3.1 Kommuneplan i forhold til detaljplan	27
3.2 Viktige forskjeller mellom kommuneplanens arealdel og reguleringsplan:.....	28
3.3 Kommuneplan i forhold til enkeltsaksbehandling	28
3.4 Konsekvensutredninger	29
3.4.1 Hva kjennetegner konsekvensutredninger?	30
3.4.2 Hva skal konsekvensutredes?.....	30
3.4.3 Miljøkriteriene i § 4.....	31
3.4.4 Konsekvensutredningsprosessen.....	31
3.4.5 Roller i behandling av konsekvensutredninger.....	32
4. Planprosessen.....	34
4.1 Aktører, utarbeidelse og behandling av planforslag.	34
4.1.1 Planprosessen – hvorfor er den viktig?.....	34
4.1.2 Aktører i planleggingen	34
4.1.3 Samspill mellom kommunen og kulturminneforvaltningen	35
4.2 Utarbeidelse og behandling av planforslag. Faser	36
4.2.1 Forhåndsvarsel og forslag til planprogram	36
4.2.2 Høring og offentlig ettersyn av planprogram.....	39
4.2.3 Fastsetting av planprogram.....	39
4.2.4 Forelegging av planprogram for Miljøverndepartementet	39
4.2.4 Utarbeidelse av planforslag.....	39
4.2.5 Utlekking av planforslag til offentlig ettersyn/høring	40
4.2.6 Planvedtak.....	41
4.2.7 Innsigelse	41
4.2.8 Mekling i plansaker med innsigelse	42
4.2.9 Dispensasjon fra kml. § 8 gjennom plan.	42
4.2.10 Dispensasjon fra kml. §§ 15a, 19 og 20 for vedtaksfredete kulturminner og for erkjente automatisk fredete kulturminner fra 1537-1649.....	43
4.2.11 Dispensasjon fra kml. § 14 for skipsfunn eldre enn 100 år og yngre enn 1536	44

5	Regional og statlig planlegging etter pbl.	45
5.1	Regional planlegging.....	45
5.1.1	Fylkesplanleggingen - lovens kap. V og § 33-2.....	45
5.1.2	Interkommunalt samarbeid	47
5.1.3	Planlegging på riksnivå - lovens kap. IV.....	48
6	Kommuneplanlegging	49
6.1	Generelt om kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner.....	49
6.1.1	Planforslag med konsekvensutredning	51
6.1.2	Detaljering.....	52
6.1.3	Arealbrukskategorier	53
6.1.4	Bestemmelser	54
6.1.5	Fire hovedkategorier bestemmelser.....	55
6.1.6	Oversikt over arealbrukskategorier med eksempler på bestemmelser som kan knyttes til disse.....	55
6.1.7	Kriterier og utforming	56
6.1.8	Retningslinjer	57
6.1.9	Bruk av hjelpedokumenter og illustrasjoner	57
6.2	Byggeområder - § 20-4 nr. 1.....	57
6.2.1	Bestemmelser til byggeområder (§ 20-4 andre ledd)	59
6.2.2	Eksempler på bestemmelser i planer	60
6.2.3	Veiledende retningslinjer om forming knyttet til byggeområdene	61
6.2.4	Bestemmelser om areal- og funksjonskrav.....	61
6.2.5	Bestemmelser om forbud mot fritidsbebyggelse.....	61
6.3	Landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF) - § 20-4 første ledd nr. 2	62
6.3.1	Arealbrukskategorier	62
6.3.2	"Underinndeling" i LNF-områder uten rettsvirkning	63
6.3.3	Eksempler på hva LNF-kategorien omfatter.....	63
6.3.4	Bestemmelser til LNF-områder - § 20-4 andre ledd).....	65
6.3.5	Omfang	66
6.3.6	Lokalisering	66
6.3.7	Øvrige forhold.....	67
6.4	Områder for råstoffutvinning - § 20-4 nr. 3.....	67
6.4.1	Arealbrukskategori	67
6.4.2	Bestemmelse om plankrav	68
6.5	Båndlagte områder (§ 20-4 nr. 4).....	68
6.5.1	Arealbrukskategori	68
6.5.2	Områder som er båndlagt / vernet	69
6.5.3	Områder som skal båndlegges / vernes	69
6.5.4	Områder for forsvaret	69
6.5.5	Fare / ras / flom	69
6.6	Områder for særskilt bruk eller vern av vassdrag og sjøområder –	70
§ 20-4 nr. 5	70
6.6.1	Bestemmelser til områder for særskilt bruk eller vern av vassdrag og sjøområder (§ 20-4 andre ledd).....	70
6.7	Viktige ledd i kommunikasjonssystemet - § 20-4 nr. 6.....	71
6.7.1	Arealbrukskategori	71
6.8	Generelle bestemmelser som ikke er knyttet til spesielle kategorier	71
6.8.1	Områder knyttet til 100-metersbeltet langs vassdrag	71
6.8.2	Forholdet til 100-metersbeltet langs sjø	73

7	Reguleringsplaner	74
7.1	Generelt	74
7.1.1	Retningslinjer og supplerende opplysninger.....	75
7.1.2	Detaljeringsgrad	76
7.1.3	Områdeavgrensningen	76
7.2	Når skal det utarbeides reguleringsplan?.....	77
7.3	Generelt om reguleringsformål	77
7.3.1	Reguleringsformålene etter § 25	78
7.4	Nærmere om regulering til spesialområde for bevaring.....	81
7.4.1	Utforming av plankart	81
7.4.2	Hva innebærer regulering til spesialområde bevaring?	81
7.4.3	Skatteordninger	81
7.5	Reguleringsbestemmelser.....	82
7.5.1	Følgende typer reguleringsbestemmelser er aktuelle i forhold til vern av kulturminner og kulturmiljøer:	82
7.5.2	Krav til eller forbud mot bruk	84
7.5.3	Krav om utfyllende planer	85
7.5.4	Rettsvirkning for elementer som er vist på plankartet.....	85
7.5.5	Eksempel fra Aust-Agder:	86
7.6	Reguleringsbestemmelse om miljøovervåkning av arealbruk som følger av planer .	88
7.6.1	Retningslinjer	88
7.8	Automatisk fredete kulturminner	88
7.8.1	Dispensasjon etter kml. § 8 gjennom reguleringsplan	89
7.8.2	Eksempel på bestemmelse fra Oslogate	89
7.9	Kulturminner og kulturmiljøer fra nyere tid.....	90
8	Bebyggelsesplaner	91
8.1	Generelt	91
8.2	Fra kommune(del)plan til bebyggelsesplan.....	92
8.3	Fra reguleringsplan til bebyggelsesplan	92
8.4	Rettsvirkninger av bebyggelsesplan pbl. § 28-2, 7 ledd	92
9	Byggesaksbestemmelsene	96
9.1	Generelt om byggesaksbestemmelsene	96
9.2	Tiltak som krever søknad og tillatelse - § 93.....	97
9.3	Forhåndskonferanse - § 93 a.....	102
9.4	Behandling av søknaden i kommunen - § 95.....	102
9.5	Meldingssaker	104
9.6	Tiltak som er unntatt fra byggesaksbehandling	107
9.7	Planløsning og utseende - § 74	109
9.8	Om andre bestemmelser - § 92	111
9.9	Bestående byggverk - § 87	112
9.10	Vedlikehold og utbedring - § 89	112
9.11	Riving § 91	113
9.12	Skilt og reklame - § 107	114
9.13	Teknisk forskrift (TEK). Noen hovedpunkter av TEKs betydning for kulturminneforvaltningen.....	114
10	Samordning av plan- og bygningsloven og kulturminneloven.....	117
10.1	Oversikt over aktuelle bestemmelser.....	117
10.2	Samordning internt i kulturminneforvaltningen	118
10.3	Riksantikvarens innsigelsesadgang.....	119

11 Nærmere om innsigelser.....	122
11.1 Hva er en innsigelse?.....	122
11.2 Bestemmelser om innsigelser i plan- og bygningsloven	122
11.3 Hvem kan reise innsigelse?	124
11.4 Når kan innsigelse reises?.....	126
11.5 Hva skal en innsigelse være begrunnet i?.....	127
11.6 Kulturminner, kulturmiljøer og landskap	127
11.6.1 Kjedeinnsigelse	128
11.6.2 Særlige regler for kulturminneforvaltningens adgang til innsigelse	128
11.6.3 Mekling	129
11.6.4 Oversendelse til Miljøverndepartementet.....	129
11.6.5 Miljøverndepartementets avgjørelse	129
12 Hvordan sikre kulturminner, kulturmiljøer og landskap gjennom plan.....	131
12.1 Eksempler på reguleringsplaner.....	132
12.1.1 Ringebu stavkyrkje.....	132
12.1.2 Andstorfeltet i Tyinkrysset	136
12.1.4 ”Branntomta” i Trondheim	138
12.2 Eksempel på konsekvensutredning for kulturminne og kulturmiljø - Steinbrudd i fjordlandskap	141

1 Hva er planlegging

Vi planlegger for å forsøke å legge bedre til rette for å nå de mål eller situasjoner for framtida som en ellers kanskje ikke ville ha nådd. Planlegging forutsetter innsikt i hvor en vil og kunnskap om årsak-virkning-sammenhenger slik at en kan velge handlinger og anta at de valgene en gjør fører til de situasjonene en vil oppnå. Planlegging er altså en *målretta* aktivitet med utgangspunkt i ønsket eller visjonen om hva slags samfunn vi vil ha i framtida. Dette er basis for de planleggingsoppgavene som er foreskrevet i norsk lovverk.

Vi skal her se nærmere på planleggingsoppgavene, og redskapene som planleggingen er gitt gjennom Plan- og bygningsloven, og videre på hvordan disse reglene henger sammen med vern og forvaltning av landskap, kulturminner og kulturmiljøer.

Innledningsvis vil vi gi et lite overblikk over hvordan begrepet planlegging har vokst fram og blitt brukt, og en smakebit på hvilke ideer og metoder som har vært rådende innen denne virksomheten. De som blir nysgjerrig på å finne ut mer om planlegging som sådan, kan ha nytte av å kikke litt nærmere på noe av referanselitteraturen vi har satt opp etter innledningskapitlet.

1.1 Hva legger vi i begrepet planlegging?

Planlegging har fått mange definisjoner opp gjennom tidene. Den består av visse elementer, et sett med handlinger som skal utføres, uansett om de utføres av private eller det offentlige. Aarsæther (1992) forutsetter følgende kjennetegn for handlinger som skal kunne kalles planlegging:

- har klargjort mål og verdier som ønskes realisert
- har en bevisst orientering mot framtida
- har evne til å se sammenhenger og til å samordne
- gjør bruk av et solid kunnskapsgrunnlag
- legger opp til at en planbeslutning skal være retningsgivende eller styrende for påfølgende enkelthandlinger

Iht. Aarsæther kan planlegging altså defineres som en *handlingstype*, sammensatt av de ovennevnte komponentene, og framholder at det i utgangspunktet ikke er noe som binder planlegging som handlingstype opp mot bestemte aktører eller institusjoner. Men han påpeker også at planlegging som historisk forankra tradisjon har sitt utgangspunkt i ulike styrende institusjoner (fra fyrste og konge til stat og kommune)- og hva planlegginga er og går ut på har vært og er fortsatt sterkt knyttet til de institusjonene som oppgavene er forankret i.

Vi snakker i det følgende om planlegging i offentlig regi, og om planlegging som en sektorovergripende, territorielt retta virksomhet.

Planlegging bygger på kunnskap, registrering, læring, innsikt og syntese. Derfor handler planlegging også om verdier. Planlegginga har til hensikt å legge til rette for en ønsket samfunnsutvikling. Gjennom planlegginga gjør vi valg av tiltak som vi mener – og er enige om - vil ivareta flest mulige interesser og flest mulige behov, og nå spesifikke mål. Derfor er det også et viktig formål med offentlig planlegging etter plan- og bygningsloven å sikre *folkevalgt innflytelse* i planlegginga. Landskap, naturressurser og kulturminneverdier inngår som basis i planlegginga og utgjør rammer og ressurser for mulig utvikling.

Fysisk planlegging har et spesifikt fokus i forhold til andre planleggingsaktiviteter: Den dreier seg om hvordan arealene skal utnyttes og bebyggelsen utformes. Gjennom diskusjonen om arealbruk kommer en også inn på en rekke samfunnspolitiske spørsmål, for eksempel: Hvordan skal vi bruke og verne landets naturressurser? Hvordan skal vi innrette boliger, offentlig og privat service, arbeidsplasser? Hvordan tar vi vare på kulturarven? Hva trenger vi av friarealer og landskaper, hva med produksjonsarealer? Hvordan skal vi legge infrastrukturen, veger og vannforsynings- og avløpsanlegg? Historisk har derfor planene variert med det som har vært rådende ideer og visjoner om det gode samfunn - og samfunnets ideologier knytta til hva fyrsten, staten eller offentligheten skal, bør eller kan styre.

Lovbestemmelser om fysisk planlegging har først og fremst kommet inn i bygningslovgivningen. Det en først så behov for å lovregulere var bl.a. brannsikring og sunne sanitærforhold, infrastruktur, bebyggelsens utforming. Senere har også miljøhensyn, inkludert hensynet til kulturarven, og demokratiske hensyn kommet inn som viktige deler. Plan- og bygningsloven av 14. juni 1985 er nå den sentrale loven for fysisk planlegging. Kapittel 5-7 i denne loven har bestemmelser om kommunenes regulerings- og kommuneplanlegging, og om fylkesplanlegging. I tillegg finnes lovbestemmelser om arealforvaltning også i en rekke sektorlover: Jordlov, vannforurensningslov, friluftslav og konsesjonslov. Kulturminneloven og naturvernloven har formålsbestemmelser som foreskriver at alle disse planaktivitetene også skal sørge for hensynene til verneverdier.

1.2 Hvorfor planlegge? Begrunnelser for og ideer bak planlegging.

Begrunnelser for planleggingen har som sagt, og naturlig nok, variert med skiftende samfunnsvisjoner og ideer om idealsamfunnet. I dagens Norge, med vekt på folkestyre og medbestemmelse, og med den tredelte inndelingen av det politiske forvaltningssystemet, har begrunnelsen for planlegginga nedfelt seg slik i plan- og bygningslovens formålsbestemmelse:

Aktuelt

Plan- og bygningsloven §2: Formål

”Planlegging etter loven skal legge til rette for samordning av statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet, og gi grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser, utbygging, samt å sikre estetiske hensyn.

Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal loven legge til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet. Ved planlegging skal det etter loven her legges til rette for å sikre barn gode oppvekstvilkår.”

Denne formålsbestemmelsen er uttrykk for en bred og mangefasettert tilnærming til planleggingsaktiviteter, og nedfeller ideer om hva som er dagens norske bilde av det gode samfunn. Formålet framhever først og fremst behovet for at forvaltningsnivåenes aktiviteter er samordnet, og at samvirket mellom dem kan bidra til en planmessig utvikling av samfunnet. Dette henger også sammen med det rådende demokratiske idealet om at beslutninger skal tas på det nivå som er nærmest mulig dem beslutningen berører direkte. Dernest slås det fast at planleggingsaktivitetene skal ha innvirkning på viktige samfunnssektorer, både når det gjelder bruk og vern av samfunnets ressurser, når det gjelder ny utbygging. Det framheves spesifikt at planleggingen skal sikre estetiske hensyn. Planleggingen forutsettes også å avveie mellom den

enkeltes og samfunnets behov: Planlegging og krav til byggetiltak settes fram som redskap til å sørge for en utvikling som gir størst mulig gavn for alle parter. Særlig framheves barnas oppvekstvilkår: Disse minste og svakeste i samfunnet utgjør målestokken for hvem det skal planlegges for.

Hvor sterke inngrep planleggingen skal gjøre i den enkeltes avveininger og forvaltning av egen eiendom, er en debatt som vel kan sies å være like gammel som planleggingen selv – i hvert fall innen den vestlige industrialismens sfære, og den har gått hånd i hånd med diskusjonen om planleggingens egenart og idé.

1.2.1 Historisk tilbakeblikk på utviklinga av planleggingen

Allerede Magnus Lagabøters Landslov (1274) hadde regelverk om håndtering av grensesetting mellom eiendommer og bredder på veger mv. Men det var byene som utgjorde de første arenaer for fysisk planlegging i form av bevisst forming av fysiske omgivelser, og også for planmessig ordning av samfunnet.

Erik Lorange (1995) beskriver i ”Historiske byer” planleggingen og planidealenes framvekst. I middelalderen var byene arena for kjøpmennene, håndverkerne og de geistige. Sterke bysymboler var bymuren, markedsplassen, rådhuset, laugshusene, kirkene og klostrene. Byene vokste fram gradvis og føyde seg tett til terrenget, vi kaller dem gjerne ”selvgrodde”. Men framveksten var likevel ikke uten en viss styring av plasseringen – organisert etter ferdselsårer og funksjoner på hver enkelt eiendom. Samfunnet var forholdsvis stabilt og ordnet med overklasse, mellomklasse og underklasse, og kirken hadde en sentral rolle i alles liv. Men byborgerne måtte også opprettholde et rimelig forhold til kongen, føydalfyrstene og kirkefyrstene, som fra gammelt av satt med eiendomsretten til store grunnarealer både i og utenfor byene. Fyrstene og kongenes behov og ambisjoner satte etter hvert sitt preg på byene, de flyttet fra sine borger og slott og inn i byene, - borgen ble en del av byens befestning, og tok en viktig plass i byplanen. I senmiddelalderen og renessansen førtes tallrike kriger som førte til et broket mønster av nasjonalstater og fyrstestater, og en ny maktkonsentrasjon i hovedstedene. Mer bevisst byplanlegging, bestilt av herskerne og realisert av deres arkitekter, ingeniører og militære rådgivere vokser fram.

Teknologisk og militær utvikling hadde ikke minst betydning i byutviklingen. Da kanonene ble innført, hadde de umiddelbart innvirkning på planleggingen: Festninger fikk bastioner som ble knyttet sammen med brede jord- og steinvoller. Gamle middelaldermurer ble erstattet med ”moderne” festningsanlegg. Hele byer ble anlagt med tanke på forsvar – ordnet etter regelmessige, balanserte og ofte geometriske mønster med rette gateløp. I tillegg førte renessansens ”gjenoppdagelse” av klassisk arkitektur og tankegang til teorier om og eksperimentering med ”idealbyen”:

Alberti (1404-72): I en gjev og mektig by bør gatene være rette og brede, for det gir byen et inntrykk av storhet- I en liten by kan gatene gjerne gå i kurver- da slipper sola lettere til, og samtidig hindres blåsende vindkorridorer. Plasser og brosteder hvor folk samles beskrives som spesielle arkitektoniske komposisjonsoppgaver, hvor tilfeldigheter ikke får råde. Plassenes sidevegger bør forskjønnes med søyleganger og loggiaer. Fontener og skulpturer bør utsmykke plassene..

Renessansens planideologi sprang ikke ut fra byborgerne egne praktiske behov og alminnelige ønsker, - den nye ideologien var i realiteten skapt av en intellektuell og

kunstnerisk elite som sto i de mektiges tjeneste, og byplanene var uttrykk for fyrstens og stormennenes ærgjerrige politikk. Makthaverne brukte sin posisjon til å enevedlig omforme eksisterende byer og anlegge nye idealbyer. I barokken (1600-1750) ble det reist tallrike slott og offentlige byggverk, anlagt paradegater, bulevarder og pompøse plasser og vakre parkanlegg rundt omkring i Europa, med sine avleggere og eksempler også i Norge.

Fra 1700 til midt på 1800-tallet skapte industrialismen en ny fase i byplanutviklingen. I enkelte byer var befolkningsveksten stor, og sanitære forhold og brannfare var store bekymringer. Samtidig ble kongens makt mindre, og lovstyrt offentlig planlegging oppsto. I Norge fikk vi de første lovene om bygningsregulering i de største byene på første halvdel av 1800-tallet.

I Norge har særlig det 20. århundre har vært planleggingens århundre, med stor tiltro til en rasjonell, teknisk og samfunnsmessig planlegging som nødvendig grunnlag for en tjenlig samfunnsutvikling. Hygieniske, branntekniske og trafikale problemer koblet til den raske byveksten på 1800-tallet legitimerte gradvis en økt offentlig styring, og samfunnsplanlegging som eget fag. Som erstatning for 1800-tallets ofte sjablongmessige rutenettsplaner vokste det fram en estetiserende tradisjon for fysisk planlegging som kombinerte kontinentale nyklassisistiske forbilder med de engelske hagebyidealene. Symmetri, akser og fondbebyggelse ordnet de sentrale deler og framhevet viktige samfunnsfunksjoner, mens boligområdene fikk mykere linjeføringer.

Tilpassing til naturens former og særtrekk ble tillagt stor vekt.

Funksjonalismen, med ”form follows function” som slagord, kom til Norden på slutten av 1920-tallet, og representerte et brudd med den stilorienterte tradisjon. Planleggingen la vekt på funksjonsanalyser og effektivitetsstudier, og skulle tilpasse bebyggelsen til ”menneskelige behov”.

Ideene bak funksjonalismen og det grunnleggende menneskesynet kan oppsummeres slik (Asmervik 2004)

- Lys og luft er en forutsetning for trivsel
- Mennesker har like behov (fysiologiske og biologiske)
- Funksjonsdeling er viktig
- Spesifikke funksjoner i atskilte rom

Dette slo også ut idealet om og planleggingen av ”den funksjonelle by”, med en sonedeling mellom bolig, arbeid, rekreasjon og transport (som fortsatt er nedfelt i formålssystemet i dagens plan- og bygningslov).

Funksjonalismen hadde og fikk sine kritikere, som mente at :

- Byene burde bli tettere
- Sonedeling er asosialt
- Funksjonalismen fokuserte på individet (mannen) og ikke familien som enhet
- Kritikken i Norden handlet i stor grad om den isolerte husmora i drabantbyen.

Nye funksjonalistiske impulser på 30-tallet førte likevel til et radikalt paradigmeskifte i planlegging og byforming. Denne planleggingsretningen avviste den eldre byen som tjenlig samfunnsstruktur og rettet hard kritikk mot den etablerte plantradisjonen. En tok avstand fra

de klassisistiske formingsprinsippene, og vektla bokvaliteter og behovet for gjennomgripende offentlig samfunnsstyring.

I Norge fikk ideene fikk begrenset gjennomslagskraft før etter 2. verdenskrig, men peker fram mot den tverrfaglige samfunnsplanleggingen på 1960- og 70-tallet.

Sosiologen Clarence Perry skapte på 1930-tallet begrepet “the neighbourhood unit”. Idealstørrelsen var 5-6000 mennesker, og idealutstrekningen 4-500 meter unna “sentrum”. Innhold i naboskapet var boliger med tilhørende skole, nærbutikk og rekreasjonsmuligheter. Denne ”naboskapsideen” var et ideal som passet godt for norske og nordiske forhold, med liten klasseforskjell, tradisjon med samarbeid (kooperasjon) og hvor landsbygda og grenda framsto som idealer. I Norge kan generalplan for Oslo 1949 v byplansjef Erik Rolfsen utgjøre et eksempel.

Som refleks av samfunnsutviklingen har også plan- og bygningsloven hele tiden vært i endring eller under påvirkning av endringer. Gjeldende lov har sin forløper i bygningsloven av 1965, som igjen bygget på tidligere bygningslovgivning. Viktige prinsipper og hovedstrukturen i bygningsloven av 1965 er videreført i dagens lov. Tidligere lovgivning gir en forståelsesbakgrunn for det plansystemet vi har i dag.

Før 1965 gjaldt lov om byplanlegging av 1924, som igjen hadde røtter tilbake til de første bygningslovene for de største byene, som kom allerede på første halvdel av 1800-tallet.

Pionerer i industrialismens byplanhistorie (etter Asmervik 2004):

Historikk

Robert Owen 1771-1858

Kombinerte tidlig ”sosialisme” med å være en skruppelløs entreprenør, despotisk kapitalist, en utopisk planlegger og pioner for kooperativbevegelsen og fagforeninger. Prosjektet New Lanark (1785) skulle være ”the model for an industrial society in which compassion and commerce flourished hand in hand.”. Her var 1157 tekstilarbeidere i 1793 (hvorav nesten 800 barn, de yngste ned til 6-7 års alder). Planene for New Lanark var basert på ideer og prinsipper om fysisk utforming, økonomi, oppdragelse og kosthold.

Pjotr Kropotkin 1842-1921

Var russisk fyrste, geograf og politisk filosof. Fra 1886 bodde han stort sett i England. Hans ideer og prinsipper påvirket Geddes og Howard, og gikk ut på ønskeligheten av en desentralisert urban utvikling-tallrike små enheter, menneskesamfunn der ”ånd og hånd” var like viktige,- og at man heller burde samarbeide enn å lage konflikter.

Patric Geddes 1854-1932

En botaniker og biolog som også studerte økonomi, geografi og byplanlegging: Han ble regionplanleggingens far og hadde som prinsipp at diagnose går foran behandling,- og at tverrfaglig forståelse gir ny innsikt. Utviklet ”the Geddes Diagram of : PLACE, WORK, FOLK.”

Historikk

Ebenezer Howard 1850-1928

Var i utgangspunktet stenograf og ”oppfinner” og hadde ingen formell utdanning innen planlegging eller arkitektur. Han hadde som ideal at ”Town and country must be married, and out of this joyous union will spring a new hope, a new life, a new civilization.” Han var opphavet til ”the Garden City”, og utgangspunktet for begrep som New Towns og Green Belts.

Le Corbusier 1887-1969

Var arkitekt og levde mesteparten av sitt liv i Paris. Han regnes som en av de store grunnleggerne innen funksjonalistisk plantankegang. Ideen var at dette var planlegging for alle- verken for rik eller fattig, her skulle man komme unna luksus- og statusboliger, og bort fra eksistensminimums-boliger, men lage byggverk som var tilpasset ”den menneskelige skala”.

Camillo Sitte 1843-1903

Arkitekt og kunstner, levde og virket for det meste i Wien. Han ville bevare det kunstneriske i byplanleggingen, og la stor vekt på at gater og bygninger skulle tilpasses terrenget. Han representerer på mange måter motsatsen til funksjonalismens idealer om total fornyelse.

Da det i slutten av 1950-årene ble tatt opp arbeid med ny bygningslov, ble dette begrunnet med et økende behov for styring for å gi støtte til prioritering av viktige nye fellesoppgaver i samfunnet. Den overordnede historiske målsettingen med planleggingen har blant annet vært å gi myndighetene kontroll med arealbruken, og å kunne legge fysiske rammer for en hensiktsmessig utforming av byer, tettsteder, bygningsmiljøer og det fysiske rom. Aktuelle hensyn som skulle ivaretas var blant annet framkommelighet, brannsikkerhet, hygiene, og estetikk.

Aktuelt

Argumenter innen økonomisk teori for planlegging (etter Klosterman 1985, sitert av Holsen/Moltumyr i NOU 2001:7):

Planleggingen skal fremme felleskapets interesser i samfunnet. Den skal sikre de kollektive forbruksgoder. Eksempel kan være infrastruktur, og det å ivareta bredt definerte interesser som ofte neglisjeres i konkurransen og kjøpslåingen mellom mer eller mindre snevre interessegrupper.

Planleggingen skal også motvirke markedets tendens til å velte kostnader over på andre, samt bidra til å løse situasjoner der individets anstrengelse for å fremme sine egne interesser ikke fører til et optimalt resultat verken for samfunnet eller de berørte individene. Effekter av kjøpslåingsprosesser på parter som ikke deltar i forhandlingene, må også ivaretas gjennom planlegging.

Planlegging skal bidra til bedre informasjonsgrunnlag om langsiktige konsekvenser. Planlegging skal bedre markedsaktørens tilgang på informasjon om de langsiktige konsekvenser av valgene de foretar. Det letter dessuten forhandlingene og kjøpslåingen mellom de ulike interessegrupper der kort- og langsiktige konsekvenser av handlingsalternativene er kjente.

Planlegging skal bidra til en bedre fordeling av goder. Markedet alene kan ikke sikre en sosialt akseptabel fordeling av goder mellom ulike grupper. Vanskeligstilte grupper er dessuten systematisk underrepresentert i kjøpslåingsprosessene mellom ulike interessegrupper. Planlegging skal kompensere for disse forholdene.

Planleggingen etter krigen har også hatt som intensjon å bidra til å utjevne levekårene for befolkningen i alle deler av landet og sikre forsvarlig forvaltning av naturressurser og miljø. Viktige mål med den fysiske planleggingen har vært å sikre en samordnet grunnutnyttning for å tilgodese utvikling av trivelige og funksjonsdyktige byer og tettsteder og vern av produktiv jord, skog og naturlandskapsverdier. Det har også vært et mål å sikre forsvarlig standard for bebyggelsen med hensyn til byggeteknikk, brannsikkerhet, sunnhet og trivsel, og legge til rette for fellesløsninger med hensyn til veg, vann og kloakk og god miljøutforming.

Etter hvert oppsto også et behov for samordning av den fysiske og økonomiske planleggingen i sammenheng med distriktsutbyggingen. Bygningsloven av 1965 innførte et system for en integrert helhetsplanlegging på kommunalt og regionalt nivå, og dette prinsippet er videreført og videreutviklet i 1985-loven.

I bygningsloven av 1965 var reguleringsplanen den sentrale plantypen for å fastlegge arealbruken, men loven hadde også regler om oversiktsplanlegging i form av fylkesplaner, regionplaner og generalplaner. Det kunne knyttes vedtekter til disse planene for å binde opp arealbruken i en viss utstrekning.

Utviklingen i bredden av hensyn, temaer og funksjoner som skal ivaretas i planleggingen de siste 20-30 årene gjenspeiles ikke fullt ut i de virkemidler loven har for å ivareta og gjennomføre planleggingen. Disse er fortsatt i stor grad konsentrert om fysisk planlegging, arealbruksstyring og kontroll med byggetiltak.

I 1981 ble en ny Lov om lokal og regional planlegging (Planleggingsloven) vedtatt av Stortinget (Ot.prp. nr.22 (1980-81)), men denne ble senere trukket tilbake. Loven innbefattet et generelt plankrav, det såkalte «speilvendingsprinsippet», som innebærer at det ikke er tillatt å iverksette byggetiltak eller anlegg før dette er hjemlet i godkjent plan.

Det ble deretter satt i gang en ny utredning av planlovgivningen. I 1983 kom NOU1983:15 Planlov, som ble fulgt opp med Ot.prp. nr.56 (1984-85) Ny plan- og bygningslov. Denne innførte systemet med bindende arealdel av kommuneplan som hovedgrunnlaget for arealdisponering i stedet for et generelt plankrav.

Plan- og bygningslovens planbestemmelser er senere endret flere ganger. De viktigste endringene kom i forbindelse med Ot.prp. nr. 51 (1987-88), som særlig gjaldt forholdet til en del sektorlover, og Ot.prp. nr. 75 (1988-89), som innførte systemet med konsekvensutredninger.

Planlovutvalget har gjennom to utredninger grepet fatt i og ført videre diskusjonen om hva som skal til for å gjøre den kommunale og regionale planleggingen etter plan- og bygningsloven bedre som redskap for samfunnsutvikling. Mandatet har tatt utgangspunkt i at viktige samfunnshensyn bør ivaretas gjennom planleggingen, og utvalget har – i motsetning til mange lovutviklingsutvalg- ikke bestått av plan- og juridisk ekspertise alene, men også hatt representanter fra ulike samfunnssektorer. Dette har gitt en samtidig diskusjon ikke bare om hvordan, men også hvorfor en skal planlegge- og de to utredningene utvalget har levert til Miljøverndepartementet inneholder ikke bare lovendringsforslag, men også et tverrsnitt gjennom vår norske samtids diskurs på feltet. (NOU 2001: 7 og NOU 2003:14) (Den interesserte leser henvises til disse).

Aktuelt

Planlovutvalgets (flertallets) betraktninger (NOU 2001:7):

Mange av utfordringene i dagens og morgendagens samfunn kan ikke møtes og løses av planlegging alene. Markedsøkonomien og det private initiativ er en viktig drivkraft for å dekke behov og løse samfunnsoppgaver. Men i samspill med markedskreftene vil god planlegging være nødvendig for å kunne dra full nytte av positive trekk i utviklingen, og unngå eller dempe uønskete konsekvenser.

Utvalget vil for sin del særlig framheve at offentlig planlegging etter plan- og bygningsloven skal være et redskap for folkevalgte organer til å stimulere, påvirke og styre viktige utviklingstrekk i lokalsamfunnet og storsamfunnet. Planleggingen skal legge til rette for at Norge kan ha et dynamisk og konkurransedyktig næringsliv i ulike deler av landet. Den skal bidra til at behovene for boliger og andre viktige sosiale oppgaver kan dekkes. Planleggingen er ikke minst viktig for å legge til rette for utbygging. Den skal bidra til at interessekonfliktene som knytter seg til arealbruk og arealknapphet kan løses ut fra brede og langsiktige avveininger. En særlig oppgave er å verne viktige miljøverdier i et samfunn med fortsatt økonomisk vekst, befolkningsvekst og en stadig høyere levestandard. Planleggingen skal sikre at disse avveiningene skjer i åpenhet og offentlighet, med mulighet for de berørte til å påvirke utviklingen av sitt lokalsamfunn og nærmiljø. En god offentlig planlegging er ikke minst viktig for å ivareta interesser som ellers står svakt. I vid forstand skal planlegging bidra, direkte og indirekte, til en bedre fordeling av goder mellom ulike grupper.

Etter utvalgets syn er det ikke svar på utfordringene framover å redusere eller svekke den offentlige planleggingen etter plan- og bygningsloven. Tvert imot vil det være et minst like sterkt behov for planlegging i de kommende tiårene som i dag. Men så dynamisk og uforutsigbar som utviklingen synes å kunne bli, må plansystemet være robust og fleksibelt.

Det blir særlig viktig å utvikle et godt system for samspillet mellom private drivkrefter og offentlig styring.

Videre diskusjoner om forbedringer føres nå i regjering og storting. Foreløpig har dette ikke ført til en gjennomgripende endring av dagens lov. De lovendringer som hittil har kommet, har handlet om frister og muligheten til klage og innsigelse til planer, og har hatt *økt effektivitet i planleggingen* som begrunnelse. I tillegg har det kommet bestemmelser om konsekvensvurderinger av planer, med begrunnelse i *kvalitetssikring av informasjonsgrunnlaget* i planleggingen. Det siste er en oppfølging av EU-regelverk som Norge er forpliktet til å implementere i henhold til EØS-avtalen.

2 Hvordan planlegge

Planlegging er altså en virksomhet som består av visse handlinger eller handlingssett, og det er mange slike sett med handlinger og metoder innen fysisk planlegging. Det tilbys mange ulike utdannelser som de som blir planleggere eller som kommer til å jobbe i planrelaterte sammenhenger kan ta.

Det påfølgende er en gjennomgang og et sammendrag om metoder innen fysisk planlegging basert på Arvid Strands foredrag/artikkel "Hva er den fysiske planleggingens metode (r)", NTH 1987, og på Terje Holsen og Asle Moltumyr i vedlegg til NOU 2001:7, planlovutvalgets første delutredning.

"For å kunne regnes som planlegging må en beslutning være konsekvensrettet", sier Dahl Jacobsen,(1970)Dermed avgrenser han planlegging fra virksomhet som ikke er planlegging. Han utelukker fra planleggingsbegrepet virksomhet knyttet til tilfeldige beslutninger (loddtrekning), strukturelle beslutninger (beslutninger som må tas, gitt "strukturene"), rituelle beslutninger ("tomme" beslutninger), regelorienterte beslutninger (administrasjon). "(Strand 1987).

"En metode er en framgangsmåte, et middel til å løse problemer og komme fram til ny kunnskap. Et hvilket som helst middel som tjener dette formålet, hører med i arsenalet av metoder. Svært mange hjelpemidler og redskaper blir på det viset av interesse for den samfunnsvitenskapelige metodelæren" (Aubert 1969)

Som plan- og bygninglovens formål sier, skal altså planleggingen legge til rette for arealbruk og bebyggelse til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet.

Metodene for dette er delvis vokst fram samtidig med den fysiske planleggingen, og andre hører til andre praktiske fag og vitenskaper, men kan anvendes og blir anvendt på fysisk planlegging. Hvordan valget av metode skjer, vil være avhengig av ulike forhold (Strand 1987):

- Kanskje er metodevalget profesjonsavhengig. Arkitekten og ingeniøren som idealtyper er for eksempel skolert inn i ulike arbeidsmåter. Arkitekten med sin kreativt orienterte utdannelse, med vekt på intuitiv, skapende aktivitet. Ingeniøren med sin opplæring til analytisk tenkning og problemløsning.
- Metodevalget kan være produktavhengig. Det kan kreve andre framgangsmåter å utarbeide en plan for totalfornyelse i en bydel, enn å utarbeide en plan for rehabilitering i den samme bydelen.
- Problemstillingene bør trolig styre metodevalget. Metodene som er nødvendig å benytte er forskjellige om en står overfor oppgaven å utforme et nytt boligområde, enn om oppgaven er å gi grunnlag for valg mellom ulike lokaliseringssteder for et eller annet tiltak.
- Hva slags situasjon planleggeren opplever å stå i kan avgjøre metodevalget. En situasjon hvor det er vanskelig å se hva som er problem, mål og midler fordrer andre framgangsmåter enn om problemet synes greit presisert, målene avklart og alternative handlingsveier relativt oversiktlige.

2.1 Hva er det en har å velge mellom?

Strand (1985) trekker opp to hovedgrupper av framgangsmåter innen den fysiske planleggingen:

For det første de rasjonalitetsbaserte framgangsmåtene, med lineær (tidsmessig) progresjon fra problemkonstatering via alternativgenerering og alternativvurdering, til anbefaling av løsninger. For det andre har vi de mer syntetiske, holistiske, fortolkende og ”lovløse” framgangsmåter, med mer sirkulært pregede arbeidsoperasjoner, en kontinuerlig pendling mellom problemformulering, mål og løsninger fram mot et anbefalt sluttstadium.

Dette sorterer Strand inn i en matrise (se fig.) som beskriver metodene i forhold til de handlingsfasene som går igjen i de fleste planleggingsprosesser: Problemaforklaring, målformulering, søking etter handlingsalternativer, analyse av disse, sammenlikning av ulike handlingsalternativer, anbefalinger og valg av alternativ, iverksetting og oppfølging. Dette er også handlingsfaser som foreskrives for planleggingen etter plan- og bygningsloven.

Planteorien inneholder mangfoldige anbefalinger om eller beskrivelser av måter å gå fram på når en planlegger, måter å organisere planleggingsprosessen. Det fins mange retninger og ”skoler” innenfor teori om planlegging som ulike talsmenn har gitt navn: Synoptisk planlegging, rasjonell, helhetlig planlegging, inkrementalistisk framgangsmåte, talsmannsplanlegging, transaktiv planlegging, radikal planlegging, demokratisk planlegging, ”mixed-scanning” – med flere (Banfield 1959, Lindblom 1959, Davidoff 1965, Friedman 1973, Hudson 1979, Allpass 1983, Etzioni 1976)

2.2 Kritikk av den rasjonelle framgangsmåten og alternative metoder:

Den rasjonelle (synoptiske) planleggingsframgangsmåten krever at rasjonelle valg skal gjøres ved at beslutningsfatteren går gjennom alle de handlingsalternativer som er mulige, at han identifiserer alle konsekvenser som følger av hvert alternativ, og at det alternativ velges som samlet gir den beste måloppnåelsen. Dette er en modell som krever en klar og stabil målstruktur, en fullstendig kunnskap om mulige valg og valg som søker å oppfylle forutsetningen og preferansene. Fullstendig kunnskap er imidlertid aldri tilgjengelig. Den vil alltid være både selektiv og mangelfull.

Den begrenset rasjonelle beslutningsfatteren har ikke all kunnskap om alle alternativ og konsekvenser, og han vil søke tilfredsstillende løsninger heller enn optimale. Strand kaller dette ”det administrative mennesket”, og illustrerer det med følgende lignelse: Ferievarianten av det administrative mennesket versus det fullstendig rasjonelle er paret som i den ukjente byen er på jakt etter et sted å spise. De går gatelangs og studerer menyene som henger oppslått på restaurantvinduene. De kan ikke bestemme seg før de har oversikt over alle restaurantenes tilbud, og siden byen er stor og restaurantene mange, blir de uten mat den dagen. Skulle de fått mat måtte de ha nøydt seg med å fatte beslutning på grunnlag av kjennskap til et utvalg menyer.

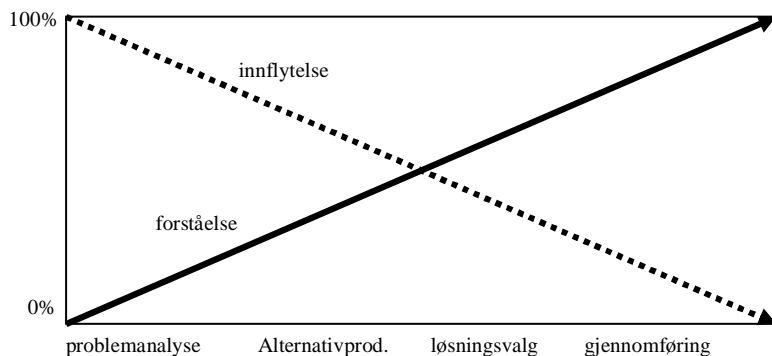
Søking etter tilfredsstillende løsning kan skje på ulike måter: Valg blant ”alle ” løsninger samtidig, eller en form for trinnvis utvelgelse.

Hva som ”bør skje” ifølge synoptikerne er for langt fra det som faktisk skjer, sa Braybrooke/Lindblom (1963) og anbefalte å gjøre *det som faktisk skjer* til norm. En begrenser planlegginga til å forsøke å rette på enkeltforhold som ikke er som en ønsker, med de midler som en har til rådighet. Målet meisles altså ut samtidig med, eller i vekselvirkning med fastlegging av de midler en har og vil bruke, heller enn i innledende faser av planprosessen og

uavhengig av virkemidler som er til rådighet. Baybrooke/Lindbloms poeng var også at det er utenfor den menneskelige erkjennelses evne og dessuten ressursmessig umulig å forutse alle virkninger av det en vil gjøre. Virkningene får vise seg etter hvert, og så får den aktør som gjennomfører noe, og andre aktører, foreta nye handlinger som retter opp, kompenserer for initialhandlingenes virkninger. Samfunnsbildet består her ikke av en planleggings- og beslutningsenhet med full kontroll i det hierarkiske system, men tvert imot forestiller en seg et samfunn bestående av mange enheter som gjennom aksjon og reaksjon søker å fremme egne interesser, et pluralistisk samfunn med interesser i konflikt og også ofte konflikter mellom eller uklarhet omkring mål.

Dette har avfødt mer inkrementalistiske planleggingsmetoder, og det Strand peker på som en antagelig utbredt framgangsmåte blant fysiske planleggere: Intuitiv og skapende målformulerings- og alternativ-produksjon gjennom arbeid med å skissere, vurdere, forkaste. Først hovedlinjer, så detaljer, eller først detaljer, så hovedlinjer i en skapende prosess inntil målet står der realisert når Løsningen plutselig synes klar. Zeisel framstiller prosessen grafisk som en spiral er ny ideer er de "kreative sprangene". Beslutninger driver prosessen framover og snevrer inn utslagene i spiralen etter hvert som valgmulighetene blir begrenset.

Piet Hein: "Kunst er å løse problemer, hvis formulering ikke kan gjøres før løsningen er ferdig."



(etter Erlie, 2004)

Å lage skisser eller andre former for visualisering er et viktig grep og mye brukt metode innen fysisk planleggingsmetode og konsekvensanalyse. Å tegne eller lage en annen type visuell framstilling av et objekt innebærer at en problematiserer det, tar stilling til det og gir videre en oppfatning av det.

2.3 Mer om metoder i de ulike fasene av en fysisk planleggingsprosess:

2.3.1 Situasjonsanalyse og problemformulering:

Planleggingen skal legge grunnlaget for en arealanvendelse til mest mulig gavn for den enkelte og samfunnet, - og dermed blir utgangspunktet og kunnskap om verdier og egenskaper, og om egnethet til ulike formål i det arealet en skal planlegge, vesentlig.

Det fins et knippe av metoder til egnethetsanalyse, fra mer intuitive vurderinger av homogene områder til analyse av enkeltfaktorer og sammenstilling og sammenveing av disse : En vanlig

metode er for eksempel å legge lag på lag med informasjon på kart som grunnlag for å vurdere om det foreligger arealmessige konflikter eller ikke. Slike metoder er også utviklet for vurdering av romlige forhold, vurdering av landskap og av opplevelsesinnholdet i våre bebygde omgivelser.

For situasjonsanalysen er det viktig også å få tak i hva ulike aktører mener og vurderer som viktig. Medvirkning fra allmennheten i planleggingsprosessene er blitt stadig viktigere. Det er utviklet metoder innen den fysiske planlegginga med sikte på problemkartlegging og situasjonsanalyse sammen med folk flest, eksempelvis "Arbeidsbokmetoden" utviklet ved NIBR. I plan- og bygningsloven er det bestemmelser om å trekke inn befolkningen og om høring av planutkast og utredninger – som metode til å få tak i ulike lokale aktørers oppfatninger. Tverrfaglige team i planleggingen kan gi mer nyansert problemforståelse og bringe inn viktige kunnskaper - før en har kommet for langt i løsningsformuleringen.

Negativ brainstorming er også blant metodene: Dette er en virksomhet hvor utvalgte aktører over en kort tidsperiode skal bringe fram hva de finner problematisk, og skissering for å identifisere problemet.

2.3.2 Målformulering

Den rasjonelle tenkningen forutsetter at mål kan formuleres og opprettholdes i noen tid. Og i mange situasjoner er det mulig. Målene utvikles gjennom konfrontasjon med handlinger. Metoder finnes for eksempel i form av forsøk på å etablere beslutningstre for enkeltaktører (Edwards & Newman 1982) Presentasjon av slike for ulike aktører kan nyttes i forsøk på å skape felles målstruktur. Får en ikke det til, kan en også analysere de ulike alternativer i forhold til ulike aktørers målstruktur.

2.3.3 Søking etter handlingsalternativer

Amdam (1985) gjør en tredeling av metodene for søking etter handlingsalternativ: Optimaliserende, systematiske og intuitive/kreative metoder. De optimaliserende og systematiserende kan nyttes om målene er klare eller rimelig klare, mens de intuitive metodene egner seg i situasjoner med uavklarte mål. De sentrale metodene innenfor denne siste gruppen er den tidligere nevnte skisseringsmetoden (prøving og feiling), "brainstorming", planleggingsdialog og forbilder.

Historisk har vi tradisjon i den fysiske planleggingen for at løsning søker problem. Ser en i litteraturen (Jensen 1981) etter hvilke planleggingsmetoder som ble anvendt i årene 1860-1940, er det først og fremst bruken av forbilder som trer fram. Framgangsmåten ved planlegging av områder og bygninger er å plante inn forbilder i nye omgivelser. Kombinert med en god situasjonsanalyse og en god tilpasning av forbildet til lokale mål, kan dette være en god metode. Men dette er ikke, og har ikke alltid vært tilfelle. Jensen (1981) beskriver: "allerede i de første byplankonkurransene uttrykte enkelte behov for løsninger som var mer tilpasset norske forhold." Utsagn som at "rutenettsreguleringen kom under sterk kritikk", illustrerer det samme. Strand nevner bruken av "gatetun"-løsninger i høyst ulike sammenhenger som et annet eksempel på bruk av forbildemetoden, uten at situasjonsanalysen alltid er like god. Det kan også være delte meninger om hvordan funksjonalismen eller naboskapsidealene har fungert og ikke fungert i en norsk setting.

Forbildebruk og bruk av stil- og planidealer har nedfelt seg i konkrete fysiske strukturer i norske byer og tettsteder, og er slik sett også av *kulturhistorisk* interesse. Riksantikvaren har de siste tiårene hatt økende oppmerksomhet omkring dette i vurderingen av enkeltsaker, og arbeider nå for at de verdiene disse idealene representerer skal kunne føres videre i ny planlegging og stedsutforming.

I en kreativ planleggingsprosess er det hovedfokus på dialogen mellom de ulike deltakerne (Friedmann 1973). Gjennom dialog utveksles kunnskap mellom parter. Slik planleggingsdialog er en generell metode som tar utgangspunkt i at ulike deltakere skal samarbeide om å finne løsninger, og er generelt anvendbar også ut over søk etter alternativ.

Mer strukturerte metoder for alternativsøking kan være:

- Scenarioteknikker
- metoder som bygger på at et planleggingsproblem brytes opp i delementer, som så kombineres på ulike måter:
 - Morfologisk metode eller ”alle-alternativer-metoden” kan for eksempel beskrives ved vurdering av vegomlegging; en ser omleggingen som bestående av ulike vegstrekninger og komponerer alternativer ved å kombinere aktuelle grunnelementer på alle mulige måter.
 - Rangeringsvalgmetoden: Elementene rangeres før den matematiske kombinasjonen påbegynnes.
 - Hovedalternativmetoden: Evt. når det ikke er sammenheng mellom alle delementer i en plan- og man kan på det grunnlaget redusere antall alternativ det er mulig å generere.

Alternativ skapes også ofte gjennom vurderinger av andre alternativ, dvs som innslag av sirkulære prosesser i prosesser som i utgangspunktet er rasjonelle (lineære). Eksempel kan være arkitektkonkurranser hvor flere ”vinnere” blir bedt om å samarbeide sine utkast.

De optimaliserende metoder for alternativsøking representeres ved ulike former for simuleringsmodeller, byutviklingsmodeller, byplanspill, transportanalysemodeller etc.

2.3.4 Konsekvensanalyse av handlingsalternativer

Grunnleggende for konsekvensgenerering er oppfatninger og teorier om sammenhenger i fysisk, sosialt og økonomisk liv. Konsekvensanalysen tar for seg hvordan og i hvilket omfang det aktuelle tiltak griper inn i disse sammenhengene.

De største problemene oppstår her gjennom mangelen på verifiserte teorier om sammenhenger, og mangelfulle kunnskaper om virkninger – mye har som siktemål å antyde mulige konsekvenser. Strand (1987) advarer her om at på tross av denne usikkerheten legger mange metoder opp til betydelige matematiske operasjoner med sikte på å finne fram til det beste handlingsalternativet.

2.3.5 Sammenlikning av handlingsalternativer

Mange mer matematiske metoder fins, vi går ikke nærmere inn på dem her (se fig). Disse har høyst ulike utforminger. Det viktigste fellestrekket er at påviste konsekvenser aggregeres. Hvordan dette gjøres, varierer fra metode til metode, fra aggregering av kostnader og fordeler

uttrykk i pengeenheter, til ulike typer vektning og poeng-givning. Ofte brytes reglene for hvilke typer regneoperasjoner som kan utføres med ulike typer data ved den siste typen metoder. Transformering av ulike konsekvenser til penger eller en annen felles måleenhet, er en måte å sikre seg data med spillerom med hensyn til regneoperasjoner - men det har andre ulemper, for eksempel at det kan gjøre det vanskelig å se hvordan en har kommet fram til det endelige resultatet.

I følge tradisjonell tankegang overlates nå materialet til politikerne, som skal velge handlingsalternativ. Forhandlingsplanlegging er et begrep som med reelt innhold i forhandlingene sterkt nærmer seg beslutninger. Materialet som forhandlingene skal føres på grunnlag av, framkommer ikke direkte gjennom forhandlingene, men gjennom analytisk eller syntetisk pregede prosesser, med eller uten forhandlingspartenes innspill. Forhandlingene føres for å finne ut om det er grunnlag for kompromisser. Forhandlinger bør dermed regnes med blant den fysiske planleggingens metoder.

2.3.6 Gjennomføring og oppfølging

Gjennomføringen av en vedtatt plan ligger i praksis utenfor det vi definerer som planlegging. Når planer settes ut i livet har de kanskje virkninger som intendert, men de kan også føre med seg uventede og ikke-intenderte konsekvenser. For å stå bedre rustet til en senere planleggingsprosess av liknende karakter, vil det være nyttig å ha kjennskap til slike intenderte og ikke-intenderte virkninger. Oppfølging og evaluering underveis blir derfor viktig, og metoder for slik virksomhet bør også nevnes i en oversikt over den fysiske planleggingens verktøykasse.

Fig: Tabell (Strand 1987):

	Den analytiske/rasjonelle/lineære framgangsmåte		Den syntetiske/anarkiske/sirkulære framgangsmåte	
Situasjons-analyse/problem-identifikasjon	<ul style="list-style-type: none"> - Egnethetsanalyser - Visualiseringsmetoder - Intervju/samtale - Arbeidsbokmetoden - Høring (åpnings-) - Tverrfaglige tema - Søkekonferanser 	<ul style="list-style-type: none">▶▶▶▶▶▶ 	<ul style="list-style-type: none">▶▶▶▶▶▶ 	
Mål-Formulering	- beslutningstre▶	Planleggingsdialog	
Klarlegging av handlingsalternativer	<ul style="list-style-type: none"> - Morfologiske metoder - Rangeringsvalgmetoden - Hovedalternativmetoder 	Systematiske metoder	<ul style="list-style-type: none"> Skissering Forbilder Brainstorming 	Intuitive-kreative metoder
	<ul style="list-style-type: none"> - Simuleringsmetoder - Byplanspill - Byutviklingsmetoder - Transportanalytiske metoder 	Optimaliserende metoder	<ul style="list-style-type: none"> Planleggingsdialog▶ Delphi▶ Scenario 	

Konsekvensanalyse av handlingsalternativ	<ul style="list-style-type: none"> - Planleggingens balansekonto (PBS) - Goal Achievement Matrix (GAM) → - Matriser → - Ekstrapolasjon → - Historisk analogi
Sammenlikning av handlingsalternativ	<ul style="list-style-type: none"> - Kostnad-nytte-analyse → - Kvantitative metoder i EIA-tradisjonen → - Beslutningstre (MAUT) → - Enkel rangordning - J.C. Holmes ordinalmetode → - Funksjonsindeks - Kombinerte metoder
Valg av handlingsalternativer	Avgjørelseshøring Forhandlinger (Flertallsvedtak i politiske organer)
Gjennomføring	(Dette inngår ikke i planleggingsbegrepet)
Oppfølging/læring	Monitoringsystemer evaluering i prosess og ex-post

2.4 Samarbeidsplanleggingen

Moderne planlegging er iht. Holsen/Moltumyr (2001) et ektefødt barn av opplysningstiden og troen på fornuft og vitenskap som grunnlag for handling. Dagens planlegging tar også utgangspunkt i ideen om demokratiet, og om det frie individet som sørger for å ivareta sine egne interesser. Fysisk planlegging har i etterkrigstiden vært preget av en periode med stor grad av enighet om målene: vekst, gjenoppbygging og utviklingen av velferdsstaten i de industrialiserte vestlige landene. I den mål- middel- orienterte planleggingen skulle målene fastsettes av politikerne, mens det var opp til planleggerne å finne de mest hensiktsmessige midlene for å nå målene.

Senere er det blitt større oppmerksomhet på pluralisme i verdier, gjennom utviklingen blant annet i miljøbevegelse og kvinnebevegelse. Planleggingen ble kritisert for å være for mye styrt av eksperter, ofte på tvers av lokalbefolkningens oppfatninger. Det ble i større grad strid om hva som skulle være målene for utviklingen. Flere teoretikere mente derfor at planlegging ikke bare kunne forstås som en rettlinjert mål-middel prosess, men som en langt mer interaktiv prosess, der også verdier diskuteres. Planlegging må også være en nedenfra og opp prosess, ikke bare en ovenfra og ned prosess. Planleggeren må ta utgangspunkt i det unike i den lokale situasjon. I planleggingsprosessen utvikles ideer og oppfatninger om hva som er verdier. Det var derfor nødvendig å utvikle plansystemet slik at medvirkning fra berørte ble et sentralt element. Det plansystemet vi har i dag har på flere områder utviklet medvirkning eller samarbeidsplanlegging.

Planleggingsteoretikere i samtida gjør seg til talsmenn for at flere planleggingsoppgaver i framtida må skje i en sterkere medvirkningskontekst, der nedenfra-og-opp-perspektivet synliggjøres og tilrettelegges på en bedre og mer aktiv måte. Friedmann (1987) skiller bl.a. mellom social reform og social mobilization.

Social reform er en tradisjon som i stor grad er opptatt av en effektiv offentlig styring av samfunnsutviklingen mot ønskete endringer. *Social mobilization* fokuserer først og fremst på direkte, kollektiv innsats nedenfra. Amdam & Veggeland (1991) knytter begreper som

prosesstenking, representativt demokrati, sosial rettferdighet, økonomisk vekst, små skritt, m.m. til social reform og begreper som læringsorientert, mobilisering, prosessorientert, m.m. til social mobilization.

«*Advokatplanlegging*», eller «talsmanns-planlegging», oppstod som begrep på 60-tallet, og henter viktig inspirasjon fra jussens terminologi (Hudson 1979:389-390). Planleggerens rolle blir ikke lenger, som i rasjonalistisk planleggingsteori, sett på som nøytral og objektiv. Planleggeren bør derimot opptre som advokat for forskjellige berørte brukerinteresser, som regel interesser eller interessenter / interessegrupper som blir sett på som svake i forhold til å få sine meninger og behov presentert for myndighetene. I advokatplanlegging er det ikke rom for deltakelse i planprosessene fra de mange, de berørte personer og grupper deltar ikke selv verken i planutforming eller i informasjonsutvekslingen med myndighetene.

«*Transaktive*» planleggingsteorier knyttes først og fremst til John Friedmann og fokuserer i stor grad på planprosessen. Dette gjøres dels fordi planprosessen innebærer læring, men også fordi befolkningens forskjellige behov settes i fokus. Folk blir ikke sett på som anonyme mottakere av resultatet - en plan, men som viktige bidragsyttere i utformingen av planer. Planlegging består etter denne tradisjonen mer av dialog mellom mennesker (Hudson 1979:389). Det er ikke snakk om å forlate det representative demokratiet som utgangspunkt for planleggingen. Denne planleggingsteorien fokuserer mer på hvordan en bør gå fram for å oppnå bedre forståelse og for å øke læringsaspektet ved planleggingen, enn på noe forutbestemt, spesifikt formål med planleggingen.

De siste årene har mye oppmerksomhet innen planleggingsteorien vært rettet mot *kommunikativ planlegging* (eller forhandlingsplanlegging). Begrepet har kanskje mest vært knyttet til amerikaneren John Forester, blant annet gjennom hans bok *Planning in the face of power* (Forester 1989). Denne teoretiske tilnærmingen til planlegging har også fått norske bidrag, kanskje spesielt gjennom Tore Sager (se f.eks. Sager 1990 og 1994).

Den kommunikative planleggingsteorien er prosessorientert (Healey 1993:233), og bygger på en kommunikativ rasjonalitetstankegang. En viktig inspirasjonskilde for denne måten å tenke prosess på er den tyske filosofen Jürgen Habermas. Habermas argumenterer for at vi bør skifte fokus fra en individuell, subjekt-orientert forestilling av fornuft, til en tankegang formet av intersubjektiv kommunikasjon. Ut fra en kommunikativ rasjonalitet og diskusjon følger en kommunikativ handling. Hva en bestemmer seg for å gjøre, blir bestemt av den enigheten og gjensidige forståelsen en kommer fram til som følge av kommunikasjonsprosessen. Det er en forutsetning for denne type rasjonalitet at en fordomsfritt går inn i diskusjonen for å legge fram egne argumenter, lytte til andre, og forsøke komme fram til et felles handlingsprogram. Gjennom kommunikativ planlegging ønsker en å åpne opp for bred deltakelse fra flest mulig. Den kommunikative rasjonalitet innebærer at en lar argumentene bryne seg mot hverandre, og at det beste argumentet vil vinne. En beslutning er kommunikativ rasjonell når beslutningen er blitt nådd gjennom konsensus der alle involverte har deltatt, der alle deltakerne har hatt like forutsetninger og er fullt informert. En slik dialogform vil sikre at det beste argumentet vinner. I en slik dialogform blir ikke innbyggerne passive mottakere av planlegging, men aktive deltakere i en utveksling om framtidig utvikling.

Det er imidlertid blitt rettet kritikk mot denne samarbeidsplanleggingen. Kritikerne påpeker at en slik framgangsmåte for planlegging er utopisk fordi den overser etablerte maktposisjoner. Ressursene til å bedrive medvirkning eller deltakelse i planleggingsprosesser er ulikt fordelt,

og medvirkning kan lett gi de sterkeste ekstra mulighet for påvirkning. Det pekes på at det er vanskelig å oversette teorien til en praksis. (Tewdwr-Jones & Allmendinger 1998)

Holsen og Moltumyr framhever at plansystemet må være basert på at en ønsker å oppnå spesifikke mål med planleggingsprosessen slik at viktige samfunnsmessige mål for eksempel om bærekraftig utvikling kan nås. Samtidig, mener de, peker utviklingen i planlegging i retning av mer aktiv medvirkning og deltakelse i planleggingsprosessene. Satsingen på lokal Agenda 21 er et slikt eksempel. Utfordringen blir å vurdere hva lovverket kan bidra med, og hvordan praksis kan forbedres.

2.5 Kulturminneforvaltningens utvikling som samfunnsaktør, premissgiver og planlegger

Fra den første fortidslevningsloven i 1905, til bygningsfredningsloven i 1920 og til kulturminneloven av 1978 har også kulturminneforvaltningens aktører og interesser blitt utvidet. Da bygningsloven i 1965 kom, ble også ideologien om at man skulle få et sterkere grep om samfunnsutviklingen gjennom arealplanlegging nedfelt i lovs form, og vern av kulturminner kom direkte inn i planleggingslovgivningen. En fikk hjemmel til å regulere områder av "historisk, antikvarisk eller annen kulturell verdi", og en styrking både i redskap og av synet på forvaltning av verneverdier som en del av samfunnsstyringa.

I 1978 ble bygningsfredningsloven og fortidslevningsloven sammenslått, og en fikk etterhvert også en tettere kobling mellom fredning og planlegging gjennom samordning av prosessregler og av kobling mellom reguleringsplanlegging/bebyggelsesplanlegging og vurdering av behov for dispensasjon fra automatisk fredning. Arealplanleggingen ble, på kommunalt nivå særlig, ansvarliggjort overfor kulturminnene, og aktørene innen kulturminneforvaltningen på samme tid ansvarliggjort overfor planleggingen.

For den som arbeider med kulturminner og kulturmiljøer, er plansystemet blitt en viktigere og viktigere arena og planleggingen et sentralt redskap for å sikre at verdiene blir ivarett som ressurser i samfunnets utvikling. Dagens plan- og bygningslov fra 1985 og dens bestemmelser om planlegging organiserer ulike typer diskusjonsforum og beslutninger knyttet til dette, på ulike nivå.

Planbestemmelsene i loven har regler som skal gi en forutsigbar prosess- både hva angår kommunen, kulturminnemyndigheter og andre fagmyndigheter, tiltakshaver og allmennheten. Planer skal ta hensyn til, samspille med og ivareta miljømål i annen lovgivning - og skal bl.a. ta hensyn til kulturminnelovens formål. Planer kan være direkte innrettet mot verneformål, og vil legge grunnlaget for at utvikling kan skje på kulturminnenes og kulturmiljøets premisser. Planer er også et sted å få eiere og utbyggere i tale når diskusjonen om utbygging og utvikling foregår. Arealplaner etter plan- og bygningsloven er rettslig bindende for arealbruk og byggetiltak som omfatter og berører kulturminner og kulturmiljøer, og de setter rammer for eiere og tiltakshaveres virksomhet slik disse er nedfelt i planene.

Å vite hvordan plan- og bygningslovens bestemmelser om arealbruks- og reguleringsformål skal og kan brukes er viktig for å kunne bruke dette redskapet - feil i planers innhold og behandling kan gjøre planer og planvedtak ugyldige, eller de kan bli gjenstand for klage. Like viktig er det at planleggingen i større og større grad ikke er en eksklusiv aktivitet for enkelte eksperter og allstyrende etater, men en demokratisk dialog og samspill mellom interesser, og for å kunne vite hvordan en skal ivareta interessene må en ha kunnskap om redskapene til det. Alle med interesser knyttet til fysisk planlegging må altså være "litt planlegger".

Aktuelt

Arvid Strand (1987): Den gode fysiske planleggeren er den som

har så mye kunstner i seg at han eller hun er i stand til å produsere ikke-opplagte løsninger på problemer, eller er i stand til å reformulere problemer på måter som åpner for andre sett av løsninger enn de forventede.

Har så mye kunnskap om formelle metoder og framgangsmåter at han eller hun kan anvende slike i situasjoner hvor det viser seg påkrevet. Lao-Tse (for over 2500 år siden): "Noen finner det edelt å beherske metoder, andre finner det like edelt å ikke bruke metode. Ikke å beherske metode er ille, å gjøre seg fullstendig avhengig av metode er enda verre. Det er nødvendig først å finne fram til en klar regel for deretter med tanken å trenge inn i alle dens variasjoner og forkledninger. Å være i besittelse av metode frigjør oss fra nødvendigvis å måtte anvende metode."

Har så mye almen kunnskap om samfunnet at han eller hun er i stand til å bedømme den enkelte planleggingssituasjon på en slik måte at de formålstjenlige framgangsmåter blir valgt. Det økende krav om medvirkning og den stadig hyppigere forekomst av forhandlingsituasjoner, tilsier dessuten at planleggeren bør være en kommuniserende person.

Den gode fysiske planlegger er ikke en person som har et begrenset arsenal av metoder som søker problemer, men en som i en gitt problemsituasjon kan mobilisere relevante metoder til å spesifisere problemstillinger, og til å utvikle og analysere alternativer. Han eller hun trenger metoder for så vel situasjonsforståelse som bearbeidelse av problemer i retning av løsninger.

Litteratur kapittel 1 og 2:

Amdam, Jørgen (1999): *Fungerer (heller ikke) den fysiske planlegginga?*

Artikkel i En dagsorden for norsk planlegging, NIBR 1-99

Amdam, J. og N. Veggeland (1998): *Teorier om samfunnsplanlegging. Lokalt, regionalt, nasjonalt, internasjonalt*. Universitetsforlaget, Oslo

Amdam J. og R. Amdam(1990): *Strategisk og mobiliserende planlegging* Samlaget, Oslo

Asmervik, Sigmund (2004) *Foredrag ved APL*, Norges Landbrukshøgskole 2004

Erlie, Gisle og Randi Kveine (2004): *Disciplines, attitudes- and practical tools for a change*, artikkel til 4th international conference on urban conservation, Brazil 2004

Fleischer, Carl August(1992): *Plan- og bygningsretten*
Universitetsforlaget, Oslo

Friedmann, John(1987): *Planning in the public domain: From knowledge to action* Princeton, New Jersey: Princeton University Press

Holsen, Terje og Moltumyr, Asle (2001): *Om planteorier*, Vedlegg 5 i NOU 2001:7 Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven

Jensen, R.H (1981): *Moderne norsk byplanlegging blir til*, Nordplan, Stockholm

Klostermann, Richard (1985): *Arguments for and against planning*, Town planning review 56

Lorange, Erik (1995): *Historiske byer* , Universitetsforlaget, Oslo

Myklebust, Dag (1999): *Utviklingen av kulturminnevernet gjennom 1900-tallet*, Fortidsminneforeningens Årbok 1999

Næss, Petter, Saglie, Inger-Lise (1999): *Planforskning og vitenskapsteori*
Artikkel i En dagsorden for norsk planlegging, NIBR 1-99

Strand, Arvid (1987): *Hva er den fysiske planleggingens metode(r)?*
Skrift nr 1987:2, Institutt for by-og regionplanlegging, NTH, Trondheim

Aarsæther, Nils(1999): *Globale utfordringer for samfunnsplanlegging- eit institusjonelt perspektiv* Artikkel i En dagsorden for norsk planlegging, NIBR 1-99

Aarsæther, Nils (1992): *Samfunnsplanlegging. Lokalt, nasjonalt, globalt* Oslo: Kommuneforlaget

3 Plansystemet

Norge har et komplisert sett av lover og beslutningsprosesser som har betydning for velferd og bruk av naturressurser. Ofte vil disse systemene gripe inn i hverandre. Manglende samordning og helhetssyn, og dårlig oversikt over gjensidige konsekvenser av de forskjellige sektorplaner og vedtak, er et hovedproblem i samfunnsstyringen. Det er et sterkt behov for gode mekanismer for å kunne se de forskjellige sektorene og interessene i sammenheng, avveie dem mot hverandre og foreta beslutninger ut fra allsidige og langsiktige vurderinger. Planleggingssystemet i plan- og bygningsloven er ment å være den viktigste arenaen for dette.

Plan- og bygningsloven er en sektorovergripende lov som legger opp til et system for helhetlig planlegging for statlig, fylkeskommunal og kommunal virksomhet. Bruken av arealer og andre ressurser vurderes sammen med sektorenes planlegging og økonomiske forutsetninger. Loven omfatter mange former for planlegging. Fra teknisk orientert og detaljert reguleringsplanlegging i skjæringspunktet mot byggesak, til overordnet samfunnsplanlegging av prinsipiell og strategisk natur. Arealbruken som fastsettes med rettsvirkninger i den kommunale planleggingen blir bestemmende for hvilke bygge- og anleggstiltak og hvilken virksomhet som er tillatt på de forskjellige arealene. Et viktig prinsipp i loven er at den sist vedtatte planen gjelder fremfor eldre planer der den omhandler samme forhold.

Loven legger til rette for samordning, og den gir grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressurser og om utbygging. Gjennom planlegging og ved særskilte krav til det enkelte byggetiltak skal det legges til rette for at arealbruk og bebyggelse blir til størst mulig gagn for den enkelte og samfunnet. Det er særskilt nevnt i formålsparagrafen at planlegging etter loven skal sikre estetiske hensyn og gode oppvekstvilkår for barn.

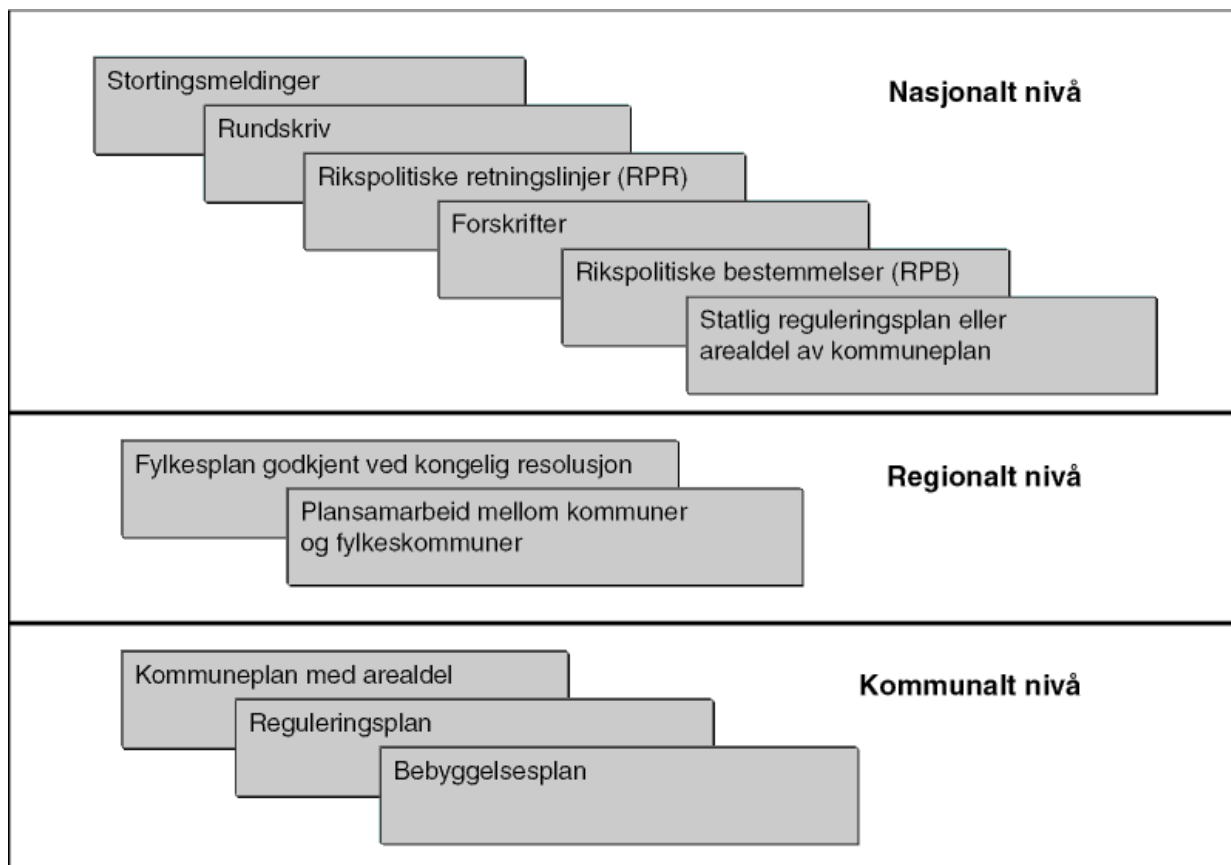
Det er som hovedregel de folkevalgte organene i kommuner og fylkeskommuner som har ansvar for planleggingen og vedtar planene. Planleggingen er et redskap for folkevalgte organer til å utforme og virkeliggjøre politiske mål. Det er et viktig prinsipp at planleggingen skal skje mest mulig desentralt og nærmest mulig de som berøres av beslutningene. Planprosessene skal sikre åpenhet, informasjon og deltaking fra direkte berørte og andre interesserte.

Loven har to hoveddeler; en plandel med bestemmelser om oversiktsplanlegging, bindende arealplanlegging og konsekvensutredninger, og en bygningsdel med bestemmelser om søknadsplikt, kontroll og godkjenning av bygge- og anleggsarbeider med videre. Ansvarlige departementer for de to delene er henholdsvis Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

Bestemmelsene om konsekvensutredninger (KU) er særlig grundige saksbehandlingsregler for planer og tiltak med vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn som er avhengige av offentlig tillatelse. Noen typer planer og tiltak skal alltid konsekvensutredes, mens andre skal gjennom en konkret vurdering før det eventuelt kreves konsekvensutredning.

Når ikke annet er bestemt kan det faste utvalget for plansaker gjøre unntak fra alle planer som er vedtatt i medhold av loven. Slike dispensasjoner kan være permanente eller midlertidige.

Dispensasjon etter § 7 kan gis av det faste utvalget for plansaker på grunnlag av søknad. Lovens vilkår for å kunne dispensere er at det foreligger «særlige grunner». Naboer skal varsles og få anledning til å uttale seg før det gis dispensasjon. Likeledes skal statlige sektormyndigheter og fylkeskommuner ha anledning til å uttale seg. Vedtak om dispensasjon kan påklages til fylkesmannen etter § 15.



Figuren viser de formelle muligheter / alternativer loven gir for å gå fra kommuneplan til gjennomføring av tiltak



3.1 Kommuneplan i forhold til detaljplan

Formålet med kommuneplanens arealdel er bl.a. å sørge for at planlegging og gjennomføring av enkelttiltak skjer innenfor en helhetlig ramme. Andre plantyper kan vanskelig erstatte denne funksjonen. På den annen side er det ikke meningen at kommuneplanens arealdel skal brukes til detaljplanlegging i områder med komplekse og detaljerte problemstillinger. Her må det utarbeides reguleringsplan, jf. plikten til utarbeiding av reguleringsplan for større tiltak etter § 23 første ledd nr. 1.

Det er imidlertid ingenting i veien for å utarbeide reguleringsplaner samordnet med kommuneplanprosessen, slik at en velger reguleringsplan i stedet for kommunedelplan for å

utdype plangrunnlaget i et område. I slike tilfeller må en være oppmerksom på at varslings- og høringsbestemmelser som gjelder for reguleringsplaner er mer omfattende.

Bebyggelsesplan kan bare kreves og utarbeides i de tilfeller det er fastlagt i bestemmelser til kommuneplan eller reguleringsplan at slike planer skal foreligge før det settes i verk bygge- og anleggstiltak. Utbygger kan ikke ut fra eget ønske eller behov utarbeide bebyggelsesplan når bruk av en slik plan ikke er fastsatt av kommunestyret.

3.2 Viktige forskjeller mellom kommuneplanens arealdel og reguleringsplan:

- Kommuneplanens arealdel er en oversiktsplan, mens reguleringsplan ofte er en mer detaljert plan.
- Kommuneplanens arealdel gir ikke ekspropriasjonsgrunnlag, reguleringsplan gir ekspropriasjonsgrunnlag.
- Kommunestyrets vedtak om arealdel til kommuneplan kan ikke påklages, reguleringsplanvedtak kan påklages.
- Kommuneplanprosessen har mindre omfattende varslingsbestemmelser enn for reguleringsplan.
- Kommuneplanens arealdel gir ikke adgang til å stille direkte vilkår for utbygging og arealbruk i samme utstrekning som i reguleringsplaner med tilhørende bestemmelser, f.eks. krav om gjennomføring av støytiltak som vilkår for byggetillatelse.
- Kommuneplanen har dels en noe annen og grovere inndeling av arealbrukskategorier slik at f.eks. visse bevarings- og verneformål, visse offentlige formål, rene landbruksområder og rene friluftsområder bare sikres midlertidig i arealdelen, f.eks. ved båndlegging som må følges opp med reguleringsplan.

3.3 Kommuneplan i forhold til enkeltsaksbehandling

Regelverket om byggesaksbehandling er endret, jf. lov av 5. mai 1995 med senere mindre endringer. Det vises til rundskriv H -12/97 fra Kommunal- og regionaldepartementet. Bestemmelsene trådte i kraft 1. juli 1997 samtidig med forskrift av 22. januar 1997 nr. 34 om saksbehandling og kontroll i byggesaker, jf. Veiledning SAK fra Kommunal- og regionaldepartementet og senere forskriftsendringer av 13. desember 1999, iverksatt 1. januar 2000. Se rundskriv H-33/94 fra KRD.

Endringene i §§ 84 og 93 er viktige i forhold til planer. Varige konstruksjoner eller anlegg og vesentlige terrenginngrep m.v. omfattes nå av krav til søknad og tillatelse, jf. § 93 bokstav a), i) og j). Meldepliktbestemmelsene i § 84 er falt bort og erstattet med søknadsplikt, men fortsatt gjelder lovens bestemmelser for disse tiltakene så langt det passer, samtidig som bestemmelsen hjemler forskrift for å unnta § 84-tiltak fra materielle krav i loven.

Videre er det med hjemmel i ny § 93 andre ledd forskriftsfestet en del unntak fra lovens Kap. XVI om saksbehandling og kontroll for nærmere bestemte anlegg som behandles etter sektorlov, bl.a. visse veg- og jernbaneanlegg, vannkraftanlegg, elektriske anlegg, oppdrettsanlegg, og for en del mindre tiltak, bl.a. frittliggende bygning på bolig- og fritidseiendom på inntil 10m² og egen biloppstillingsplass for inntil to biler. Med hjemmel i § 84 er det gjort unntak fra byggesakskapitlene og håndhevingskapitlene for visse av sektoranleggene som er unntatt for saksbehandlingsreglene. Det vises til forskriften §§ 5, 6 og 7. Vilkåret for unntakene er imidlertid at tiltaket ikke er i strid med planvedtak på riksnivå

(Kap IV), kommuneplan (Kap VI) og reguleringsplan (Kap VII), jf. forskriftens § 4 som uttrykkelig presiserer dette. Jf. rundskriv H-33/99.

Generelt er således rettssituasjonen etter forskriften at der tiltak omhandlet i §§ 5, 6 og 7 er i samsvar med plan og planbestemmelser, kommer kommunen ikke inn i enkeltsaksbehandlingen etter plan- og bygningsloven Kap. XVI.

Saksbehandlingskapitlet om byggetillatelse, ansvar og kontroll vil imidlertid alltid gjelde der tiltaket er i strid med kommuneplanens arealdel, regulerings- og bebyggelsesplan og eventuelle andre bestemmelser. Videre må saken behandles som vanlig byggesak dersom sektortiltakene etter § 5 eller de mindre bygge- og anleggstiltak etter § 7 gjennomføres i 100-metersbeltet ved sjøen og de ikke går inn under de lovfastsatte unntakene i § 17-2. Det samme gjelder forøvrig når dispensasjon fra plan også ellers er nødvendig.

Tiltak etter § 5 som behandles i sektorlov vil også komme inn under ordinær saksbehandling etter plan- og bygningsloven der det dreier det seg om større anlegg der reguleringsplankravet i § 23 gjelder.

Endelig vil tiltakene etter §§ 5 og 7 ikke kunne gjennomføres i områder der kommune eller stat bruker § 33 og nedlegger dele- og byggeforbud.

3.4 Konsekvensutredninger

I 1989 kom bestemmelser om konsekvensutredninger (KU) først inn i plan- og bygningsloven og trådte i kraft fra 1990. Det er bestemmelser som skal sikre at miljøvirkningene blir belyst og tatt hensyn til. De skal gi et styrket beslutningsgrunnlag gjennom særlig grundige saksbehandlingsregler og økt krav til opplysning av saken før planvedtak gjøres eller tillatelse gis.

Pbl. § 33,1

”Formålet med bestemmelsene er å sikre at hensynet til miljø, naturressurser og samfunn blir tatt i betraktning under forberedelsen av planer eller tiltak og når det tas stilling til om, og evt. på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres”.

Det har vært gjort flere endringer i bestemmelsene siden 1989, sist ved lovendring 24.september 2004. Fram til da omfattet bestemmelsene nærmere definerte større tiltak og andre tiltak som etter en nærmere vurdering antas å kunne ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser og samfunn. Eksempel på tiltak som er konsekvensutredet er veger og jernbaner, energi- og vassdragsutbygging, massetak, industri og næring.

Samfunnet pålegger den som ønsker å gjennomføre ulike typer store utbyggingstiltak og planer å utrede konsekvensene. Det må da utarbeides en konsekvensutredning (KU) der formålet er å klargjøre virkningene av planer eller tiltak som kan ha vesentlige konsekvenser for miljø, naturressurser eller samfunn. Befolkningen har rett til å få vite hva store tiltak kan føre til av konsekvenser for miljø og samfunn. Denne retten er også nedfelt i grunnlovens § 110 b. KU skal sørge for at det foreligger et godt grunnlag for planvedtak eller annet vedtak. KU skal sikre at det blir tatt hensyn til konsekvensene under planlegging og når det blir tatt stilling til om, og evt. på hvilke vilkår, tiltaket kan gjennomføres.

KU-bestemmelsene i plan- og bygningsloven bygger på direktiver som Norge er forpliktet til å følge gjennom EØS-avtalen. EU vedtok i 2001 et direktiv om vurdering av miljøvirkninger av visse planer. Et hovedpoeng her er å komme inn med miljøvurderinger tidlig i planprosessen – før rammene for enkelprosjekter er lagt.

NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II* foreslo endringer av KU-bestemmelsene i samme retning. I tillegg ble det foreslått forenklinger av bestemmelsene. Endringene av konsekvensutredningsbestemmelsene inngikk i et forslag om en større endring av plansystemet som ennå ikke er gjennomført.

De generelle bestemmelsene om konsekvensutredninger er beholdt i et eget kap VII a, §33-1 til § 33-5, mens krav om konsekvensutredning av planer etter pbl er gitt i § 16.-2.

3.4.1 Hva kjennetegner konsekvensutredninger?

Konsekvensutredninger skal avklare om tiltak som ønskes gjennomført kan ha vesentlige miljøvirkninger. Det er forslagsstiller, den som ønsker å gjennomføre virksomhet med mulige miljøvirkninger, som skal bære kostnadene med utarbeiding av konsekvensutredning. For planer etter pbl, vil planmyndigheten bære kostnadene for oversiktsplaner, mens for innsendte planer vil forslagsstiller bære kostnadene. Konsekvensutredninger skal gi styrket beslutningsgrunnlag gjennom utfyllende krav til saksbehandling. Bestemmelsen legger opp til medvirkning gjennom høring og offentlige møter. Konsekvensutredninger skal få betydning for gjennomføring av tiltaket. Det vil si at tillatelsesmyndighet eller planmyndighet skal legge vekt på de konsekvenser som påvises når det fattes vedtak. Det stilles også krav om å vurdere og å gjennomføre miljøoppfølgingstiltak som påpekes i utredningen. Konsekvensutredninger er ikke vedtak og kan dermed ikke påklages. Innsigelse eller klage som følge av mangler i konsekvensutredning må framsettes til planvedtak eller annet vedtak. Det presiseres i bestemmelsen at konsekvensutredningen skal fokusere på beslutningsrelevante problemstillinger tilpasset plannivået. Utredning og klargjøring av konsekvenser av ulike alternativer er et viktig formål med KU. Det forutsettes imidlertid at alternativene skal være relevant og realistiske.

3.4.2 Hva skal konsekvensutredes?

Utgangspunktet er at planer og tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn skal konsekvensutredes. Kravet til hva som skal konsekvensutredes er todelt. Planer og tiltak som **alltid** skal konsekvensutredes er gitt i forskriftens § 2 og Vedlegg I. Planer og tiltak som skal konsekvensutredes **dersom** de kan ha vesentlige virkninger er gitt i forskriftens § 3 og skal vurderes nærmere opp mot kriterier i forskriftens § 4.

Planer og tiltak som **alltid** skal konsekvensutredes er gitt i KU-forskriften § 2:

- a. fylkes(del)planer med retningslinjer for utbygging
- b. kommuneplanens arealdel og kommunedelplan med områder for utbyggingsformål
- c. nasjonalparker og andre verneområder etter naturvernloven
- d. reguleringsplaner eller bebyggelsesplaner for tiltak i vedlegg I
- e. søknader etter sektorlover for tiltak i vedlegg I

Sammenlignet med tidligere bestemmelser, vil nå flere planer og tiltak bli gjenstand for utredning, særlig som følge av at krav om utredning av kommuneplan er kommet inn.

Planer og tiltak der det skal gjøres en nærmere vurdering av om det må utarbeides konsekvensutredning dersom de kan få vesentlige virkninger (§ 3) og skal vurderes opp mot miljøkriterier etter forskriften § 4:

1. reguleringsplaner for nærmere angitte tiltak eller virksomheter
2. nærmere angitte tiltak som krever tillatelse etter sektorlover

3. reguleringsplaner eller søknader om utvidelser eller endringer av tiltak i pkt 1 og 2

Bestemmelsene i § 3 gjelder ikke for reguleringsplaner eller tiltak dersom disse er tilfredsstillende belyst i kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan. I veiledning til forskriften er dette unntaket nærmere definert til å gjelde veger og jernbaner som er konsekvensutredet i tilknytning til kommunedelplaner.

Kun planer og tiltak som er regulert gjennom lov eller forskrift vil være omfattet. Det innebærer at overordnede planprosesser som ikke er direkte lovpålagt, men blir behandlet av Storting og regjering, som for eksempel nasjonal transportplan, verneplan for vassdrag og samlet plan for vassdrag, ikke blir omfattet av KU-bestemmelsene. I Ot.prp. 47 (2003-2004) begrunnes unntaket med at slike planer er underlagt utredningsinstruksen som gir retningslinjer for vurdering av miljøkonsekvenser for denne type planer.

3.4.3 Miljøkriteriene i § 4

Kriteriene som brukes for å fastslå om en reguleringsplan eller et tiltak i § 3 er KU-pliktig, er relativt generelt utformet i motsetning til tidligere KU-forskrift.. Med de nye bestemmelsene har også nye vurderingstemaer kommet inn. Det gjelder landskap, som er vernet eller foreslått vernet, samiske utmarksnæringer og reindrift, helse og tilgjengelighet.

Planer og tiltak etter § 3 skal behandles etter forskriften dersom de:

- er lokalisert i eller kommer i konflikt med særlig verdifulle landskap, naturmiljø, kulturminner eller kulturmiljø som er vernet eller fredet, eller hvor det finnes eller er stor sannsynlighet for å finne automatisk fredete kulturminner som inngår i et kulturmiljø med stor tidsdybde
- planer og tiltak etter § 3 skal behandles etter forskriften dersom de omfattes av og er i konflikt med Rikspolitiske retningslinjer; det gjelder RPR for Oslofjorden, RPR for verna vassdrag, RPR for areal og transportplanlegging og retningslinjer for kjøpesentre gitt i fylkes(del)plan.

Bestemmelsen er utformet slik at vesentlige interesser innenfor kulturminneforvaltningens ansvarsområde er inkludert i miljøkriteriene.

3.4.4 Konsekvensutredningsprosessen

Utarbeiding og behandling av konsekvensutredninger skjer i to hovedfaser knyttet til utredningsprogram og til konsekvensutredning. For konsekvensutredning av planer som behandles primært etter plan- og bygningsloven, er KU nå en integrert del av planprosessen, og følger denne, men inneholder de samme fasene, se kap. 4.2.

Når det er klart at et tiltak er omfattet av konsekvensutredningsbestemmelsene, skal forslagsstiller først utarbeide et forslag til utredningsprogram. Utredningsprogrammet skal gi en beskrivelse av tiltaket og antatte problemstillinger som vil bli belyst og hvilke alternativer som vil bli vurdert. Det skal videre inneholde et forslag til hvilke utredninger som skal inngå i søknad med konsekvensutredning og hvilke metoder som vil bli benyttet. Forslag til utredningsprogram for tiltak skal sendes ut på høring til berørte myndigheter og interesseorganisasjoner og legges ut til offentlig ettersyn. Høringsfristen bør ikke settes kortere enn seks uker.

Kulturminnemyndighetene må på dette stadiet kommentere utredningsprogrammet og gi innspill om eksisterende kunnskap knyttet til området. Fylkeskommunen og Sametinget bør gi innspill om gjennomføring av undersøkelser etter kulturminnelovens § 9 og evt. foreslå samordning mellom KU og undersøkelser etter kml. § 9.

kulturminnemyndighetene må også allerede under høring av forslag til utredningsprogram si fra dersom de har grunnlag for å mene at tiltaket kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale kulturminne-, kulturmiljø- eller landskapshensyn.

Ansvarlig myndighet (se kap. 3.4.5) skal på bakgrunn av forslaget og uttalelsene til dette, fastsette et program for utredningsarbeidet. Dersom berørte myndigheter har vurdert at tiltaket kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, skal programmet forelegges Miljøverndepartementet før fastsetting, jf forskriftens § 7. Departementet har 14 dager til å gi melding om de har merknader.

Konsekvensutredningen utarbeides på grunnlag av det fastsatte utredningsprogrammet. Søknad med konsekvensutredning legges ut på høring med en frist ikke kortere enn seks uker.

Det er viktig at det oppnås en god samordning med behandlingen etter annet lovverk konsekvensutredningen skal ligge til grunn for.

Samordning av KU og undersøkelser etter kml. § 9

Alle offentlige og større private tiltak blir omfattet av et eget utredningskrav med hjemmel i kml.- undersøkelsesplikten i kml. § 9 (se kap. 4.2). Ved starten på arbeidet med en konsekvensutredningssak må forslagsstiller finne ut om KU og undersøkelsesplikten i kml. § 9 skal samordnes og hvordan. Dette bør avklares tidligst mulig, helst i forbindelse med høring av forslag til utredningsprogram. Samordning er særlig aktuelt når KU knyttes til en søknad som gir den endelige tillatelsen til et tiltak. Det mest aktuelle eksempelet (utenom planer etter pbl) er konsesjonssaker etter energi og vassdragslovgivingen. Oppfylging av § 9-undersøkelser skal som hovedregel oppfylles før konsesjonsvedtak blir gjort. Det kan i slike tilfeller være hensiktsmessig å samordne KU og undersøkelser etter kml. Alternativt kan de gjennomføres parallelt. For en mer detaljert gjennomgang av samordning mellom KU og undersøkelser etter kml. § 9, se RA rapport nr 31. *Rettleiar. Kulturminne og kulturmiljø i konsekvensutgreiingar.*

3.4.5 Roller i behandling av konsekvensutredninger

Forslagsstiller, tidligere kalt tiltakshaver, kan være utbygger eller planmyndighet.

Forslagstiller har selv ansvar for å vurdere om plan eller tiltak faller inn under KU-forskriften, og skal gi opplysninger om KU-plikt for tiltaket som planlegges til ansvarlig myndighet. Det er forslagstiller som utarbeider forslag til plan eller søknad om tillatelse med konsekvensutredning og bærer kostnadene knyttet til utredningene.

Ansvarlig myndighet er tillatelsesmyndigheten for tiltak der det ikke utarbeides plan etter pbl. og planmyndigheten for planer og tiltak etter pbl. Kommunen eller fylkeskommunen, i de tilfeller det utarbeides fylkesplan, vil som hovedregel være ansvarlig myndighet etter bestemmelsene slik at planmyndighet og ansvarlig myndighet for KU-prosessen blir den samme.

For saker etter petroleumsløven, energiløven, vannressursløven og vassdragsreguleringsløven vil konsesjonsmyndigheten, på samme måte som i dag være ansvarlig myndighet etter konsekvensutredningsbestemmelsene.

Selv om tiltak etter energi- og vassdragslovgivingen også behandles i planer etter pbl., er altså konsesjonsmyndigheten som er ansvarlig myndighet for tiltak etter energi- og vassdragslovgivingen. Tilsvarende gjelder også for noen få andre tiltakstyper.

Regional kulturminnemyndighet er hovedhøringsinstans for kulturminnetema. Fylkeskommunen skal ivareta nasjonale og regionale kulturminneinteresser og Sametinget skal ivareta samiske kulturminneinteresser gjennom høring m.m. For konsekvensutredninger av planer vil rollene være de samme som i plansaker.

Fylkeskommunen og Sametinget har sammen med forslagstiller og ansvarlig myndighet ansvar for å legge til rette for en god samordning mellom konsekvensutredning og undersøkelser etter kml.§ 9.

Etter de nye bestemmelsene er det ikke lenger automatisk forelegging for regionale miljøvernmyndigheter, herunder fylkeskommunen og Sametinget, av spørsmålet om miljøkriteriene slår inn i forhold til tiltak i § 3 der det skal vurderes nærmere etter § 4 om KU må gjennomføres. Regionale miljøvernmyndigheter har ikke lenger en eksplisitt oppgave i å uttale seg til om et tiltak kommer i konflikt med gitte miljøkriterier og dermed skal konsekvensutredes. Nå har forslagstiller selv ansvar for å vurdere dette, men ansvarlig myndighet skal i nødvendig grad kontakte berørte myndigheter angående forskriftens § 4.

Miljøverndepartementet har det overordna ansvar for bestemmelsene. Det kan bestemme endring av rollen som ansvarlig myndighet. Departementet skal ikke lenger automatisk bli forelagt program før dette fastsettes.

Litteratur:

NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II*

Ot.prp. 47 (2003-2004) *Om lov om endring i plan- og bygningsloven (konsekvensutredninger)*

Riksantikvarens rapport nr 31 (2003) *Rettleiar. Kulturminne og kulturmiljø i konsekvensutgreiingar*

4. Planprosessen

4.1 Aktører, utarbeidelse og behandling av planforslag.

4.1.1 Planprosessen – hvorfor er den viktig?

- Planer er rettslig bindende for arealbruk og byggetiltak som berører/omfatter kulturminner og kulturmiljøer. De setter rammer for eieres og tiltakshaveres virksomhet slik disse er nedfelt i planene.
- Planer og planprosess skal for kommuner, kulturminnemyndigheter og andre fagmyndigheter, tiltakshavere og allmennheten være forutsigbar med hensyn til hvor lang tid planleggingen vil ta, og innholdet i/utformingen av planene.
- Planer og planprosess etter pbl. skal samspille med, og ivareta miljømål i annen lovgivning der slike inngår. For kulturminner gjelder dette spesielt kulturminneloven.
- Arealbruks- og reguleringsformål, planbestemmelser, retningslinjer og saksbehandlingen må være korrekt og samsvare med pbl. bestemmelser. Feil i planers innhold og behandling kan gjøre planer og planvedtak ugyldige eller gjenstand for klage.

For at planprosessen skal være forutsigbar, rask og effektiv samt sikre at alle interesser blir ivaretatt på en god måte, må prosessreglene følges nøye.

- Kulturminneinteressene skal bringes inn, bli vurdert, avvleid mot andre interesser og innarbeidet på en tilfredsstillende måte.
- Fagmyndigheter med særlig og lovpålagt ansvar for kulturminneinteresser og andre fagmiljøer med særlige oppgaver og interesser i kulturminner og kulturmiljøer skal medvirke.
- Eiere av kulturminner, både arkeologiske kulturminner og byggverk, berøres særskilt og skal medvirke.
- Organisasjoner, institusjoner, enkeltpersoner og brukere som har særlige kunnskaper og interesser bør delta med sine bidrag.

Erfaringen viser at forsøk på snarveier før eller senere i prosessen lett fører til forsinkelser, eller at man må begynne på nytt.

4.1.2 Aktører i planleggingen

I kommunal arealplanlegging er det mange aktører som har bestemte oppgaver.

I forhold til kulturminner/kulturmiljøer er de formelle aktørene og deres oppgaver følgende:

- Kommunen er plan- og bygningsmyndighet.
- Fylkeskommunene og Sametinget er regional kulturminneforvaltning i forbindelse med saker etter pbl.
- Riksantikvaren er direktorat for kulturminneforvaltning underlagt Miljøverndepartementet.

- De arkeologiske landsdelsmuseene, sjøfartsmuseene og Norsk Institutt for kulturminneforskning gir innspill og råd til fylkeskommunen, Sametinget og Riksantikvaren i saker etter pbl.
- Miljøverndepartementet utformer den nasjonale kulturminnepolitikken. Departementet treffer endelig avgjørelse i plansaker der det er innsigelse.

For nærmere om aktørene i planprosessen og deres roller vises til kapittel 3 i Riksantikvarens veileder *Kulturminner og kulturmiljøer, plan- og bygningsloven*.

4.1.3 Samspill mellom kommunen og kulturminneforvaltningen

Målet om økt desentralisert styring med balanse mellom lokalt selvstyre, nasjonal og regional styring har i flere år gitt reformer i lovgivning og forvaltning. De statlige og regionale interesser skal blant annet ivaretas gjennom den lokale planleggingen etter pbl.

Både pbl. og kml. har derfor bestemmelser, samordningsregler, som skal sikre at det i planprosessen skjer nødvendig samarbeid mellom plan- og bygningsmyndigheten og kulturminneforvaltningen. Samordningsreglene gjelder således både kommunen og kulturminneforvaltningen.

Aktuelt

Plan- og bygningslovens bestemmelser:

Pbl. § 9-3. Samarbeidsplikt for andre offentlige organer

Pbl. § 10-1. Kommunens oppgaver og samarbeidsplikt

Pbl. § 20-2. Organisering av kommuneplanarbeidet

Pbl. § 27-1. Utarbeiding av reguleringsplan

Gjennomføring og håndheving av planer:

Pbl. § 7. Dispensasjon

Pbl. § 74, 2. Planløsning og utseende (estetikk)

Pbl. § 95. Behandling av søknad

Pbl. § 33,2 Konsekvensutredninger generelle bestemmelser

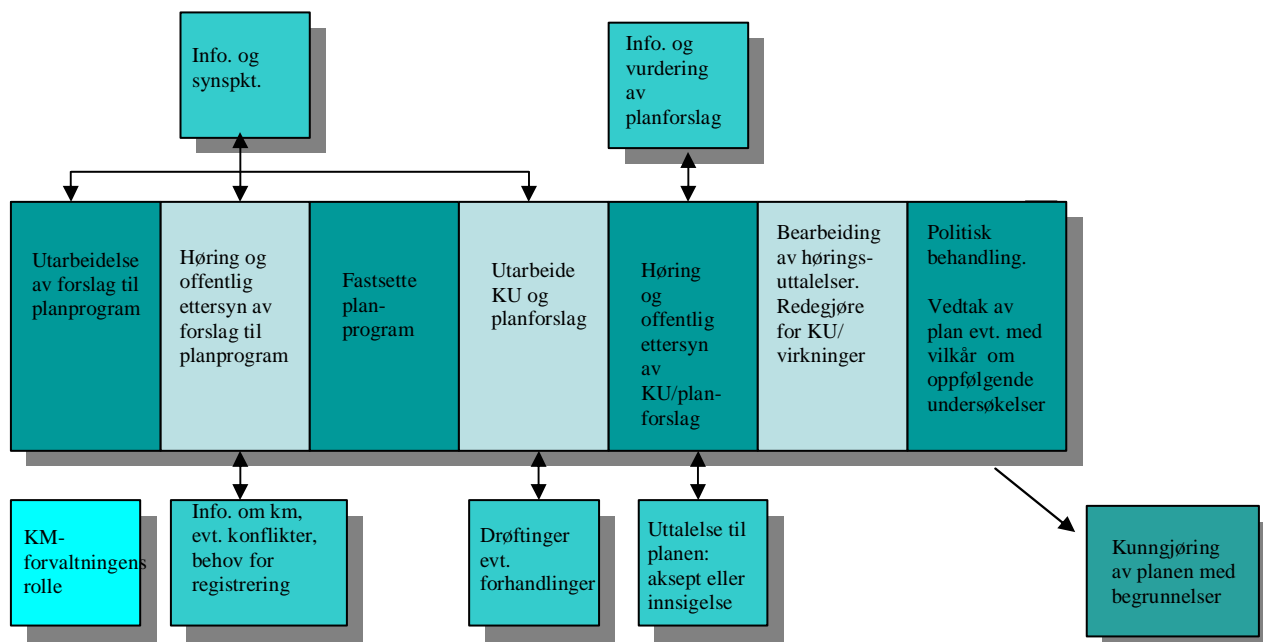
Kulturminnelovens bestemmelser:

Kml. § 2. Formål

Kml. § 8, 4.ledd. Tillatelse til inngrep i automatisk fredete kulturminner

Kml. § 9. Undersøkelsesplikt m.v.

Kml. § 25. Meldeplikt for offentlige organer



Faser i utarbeiding og behandling av planforslag med konsekvensutredning, med kulturminneforvaltningens innspill

4.2 Utarbeidelse og behandling av planforslag. Faser

Plan- og bygningslovens bestemmelser vedr. planprosessen, eksempelvis fasene i denne og hvem som deltar, finnes for kommuneplanens del i §§ 20-2 og 20-5, og for reguleringsplan §§ 27-1 og 27-2. Konsekvensutredning av planer finnes i § 16-2. Bebyggelsesplan behandles som reguleringsplan, men noe forenklet ved at den kan vedtas av det faste utvalg for plansaker.

Planprosessene er videre generelt beskrevet i MD`s grunnveiledere, T 1381 og T 1382. Endringer i planprosessene som følge av nye bestemmelser om konsekvensutredninger finnes i *Forskrift om konsekvensutredninger av 1.4.2005*, jf. T-1446. De er også beskrevet i høringsutkast til MDs *Veileder om ny forskrift om konsekvensutredninger og planlegging etter plan- og bygningsloven*. Forskrift og veiledere er å finne på følgende internett-adresse: <http://www.odin.dep.no/md/norsk/publ/veiledninger/bn.html>

Planprosessen kan deles inn i følgende faser;

- forhåndsvarsel og evt. utarbeidelse av forslag til planprogram
- høring og offentlig ettersyn av planprogram
- fastsetting av planprogram
- utarbeidelse av planforslag (evt. med konsekvensutredning)
- utlegging til offentlig ettersyn/høring
- planvedtak.

4.2.1 Forhåndsvarsel og forslag til planprogram

Når kommunen skal starte et planarbeid, skal den, etter pbl. § 20-2, annet ledd (kommuneplanarbeid), og etter § 27-1 fjerde ledd (reguleringsplanarbeid), varsle de myndigheter, organisasjoner og øvrige parter som har interesser i planarbeidet, jf. også kml.

§§ 9 og 25. Kulturminneinteressene ivaretas av regional kulturminneforvaltning; fylkeskommunen og Sametinget.

Etter at ny forskrift om konsekvensutredninger trådte i kraft 1.4.2005 skal det for mange plansaker, utarbeides planprogram. Høring og offentlig ettersyn av forslag til planprogram skal etter pbl. § 33-2 normalt samordnes med oppstart eller kunngjøring av planarbeidet, jf. § 27-1 nr 1 annet ledd, § 20-5 første ledd og § 19-4 første ledd.

Forhåndsvarselet er både en informasjon og en invitasjon til å komme med synspunkter, konkrete opplysninger om kulturminner, kulturmiljøer og landskap og hva som må tas hensyn til i planarbeidet og i utforming av planene. Planprogrammet skal ytterligere sikre muligheten for tidlig medvirkning og avklaring av viktige hensyn for det videre planarbeidet. Kulturminnemyndighetene kan da bidra med premisser for planarbeidet og et nærmere og mer konkret grunnlag for utforming av planforslag. Veiledningen fra regional kulturminneforvaltning omfatter også formidling av nasjonale og regionale retningslinjer i tillegg til faglige råd. .

Når kommunen inviterer til avklaring av problemstillinger ved utarbeiding av planprogram, bør kulturminneforvaltningen klargjøre arealopplysninger og arealinteresser ved å gi et faglig vurdert innspill som et grunnlag for videre diskusjon om et planforslag. De bør også gjøre en vurdering av de enkelte områders konfliktgrad eller sårbarhet for utbygging og gi opplysninger om evt. arealbegrensninger. De bør gi opplysninger om kunnskapsbehov og stille krav til utredninger tilpasset plannivået. De skal spesielt uttale seg til behovet for undersøkelser etter kml. § 9 og når disse bør gjennomføres.

Regional kulturminneforvaltning skal inviteres til å gi sine innspill og standpunkter så tidlig som mulig i prosessen. På den måten kan kommunen ta hensyn til innspillene ved utforming av planforslaget, før behandling i politisk utvalg og utleggelse av forslaget til offentlig ettersyn. Dersom kulturminneforvaltningen ser konflikter som kan utløse innsigelser, bør de varsle om dette allerede på dette stadiet, jf. bl.a. forskrift T-1446 § 6 tredje ledd.

Kommunen skal ta direkte kontakt med regional kulturminneforvaltning. Disse skal varsles i brev, også om frist som er satt for tilbakemelding. Det er ikke nok å annonsere i avisene. Kulturminnemyndighetene har ut fra dette plikt til å reagere og delta aktivt i planarbeidet.

På dette stadiet er det viktig å etablere samarbeidsformer og arenaer som kan benyttes gjennom hele planprosessen. Hva som vil være mulig å få til vil være avhengig av kommunens ressurser, geografiske avstander mellom kommunen og lokalisering av fagmyndighetene samt den prosessbistand som tilbys fra fylkeskommunen og fylkesmannen. Dialogen med fagmyndighetene kan foregå skriftlig eller muntlig, eller en kombinasjon av disse. Skriftlig informasjonsutveksling begrenser mulighet for drøfting og forhandling og setter større krav til at kommunens dokumentasjon og fagmyndighetenes innspill utformes slik at usikkerhet og misforståelser kan unngås. Den beste formen er at det etableres arenaer for muntlig dialog mellom kommunen og fagmyndighetene, enten med hver fagmyndighet for seg eller flere samlet.

Planmyndigheten skal på bakgrunn av forslag til planprogram og uttalelsene til dette fastsette program for planarbeidet. Miljøverndepartementet sier i sin veileder at det ikke er et krav til politisk behandling av planprogrammet, men at slik behandling bør vurderes dersom det er

problemstillinger som krever en tidlig politisk avklaring eller det er andre forhold som tilsier politisk behandling.

Det skal gjøres rede for innkomne uttalelser og hvordan disse er vurdert og ivarettatt i fastsatt program. Hovedkonklusjonene i vedtatt planprogram gjøres kjent og kopi av fastsatt program skal sendes til de som har uttalt seg. Fastsetting av planprogram vil være et nytt trinn i planprosessen.

Innhold i planprogrammet:

- redegjørelse for hensikten med planarbeidet
- situasjonsbeskrivelse, herunder føringer i relevante overordnede planer, mål mm.
- hvilke utbyggingsstrategier og alternativ som skal vurderes
- beskrivelse av sannsynlige arealkonflikter planarbeidet vil berøre i forhold til viktige hensyn (miljø, helse, naturressurser, samfunn, avhengig av hva planen tar opp)
- beskrivelse av hvordan planarbeidet skal gjennomføres for å belyse og avklare disse spørsmålene, herunder behov for utredninger
- skisse til opplegg for medvirkning og informasjon

Departementet legger i sin veiledning vekt på at planprogrammet skal være et fleksibelt verktøy tilpasset den konkrete plansituasjon og planbehov. Vedlegg II til *Forskrift om konsekvensutredninger; T-1446* legger rammene for krav til innhold i konsekvensutredningen og vil dermed gi rammer for utredninger som fastsettes i planprogrammet. Departementet legger til grunn at så langt som mulig skal konsekvensvurderingene basere seg på foreliggende kunnskap og oppdatering av denne, og innhenting av ny kunnskap skal begrenses til spørsmål som er relevante i forhold til behandlingen av planen. Arbeidet med planprogrammet må avklares hvilke eksisterende registreringer og dokumentasjon som er relevante for planarbeidet og når det må innhentes ny kunnskap.

Når planprogram og påfølgende planforslag også skal ivareta undersøkelser etter kulturminnelovens § 9, er det viktig at planmyndigheten tar opp dette spesielt med kulturminnemyndighetene. Kulturminnemyndighetene må på sin side klargjøre sine behov for undersøkelser etter kulturminneloven § 9 på dette stadiet i planleggingen.

Tidlig politisk behandling av prinsippene for planleggingen kan legge viktige føringer for hvilke hensyn som skal innarbeides når planutkast og alternativ utvikles, og kan også bidra til at konfliktfylte alternativ ikke blir utviklet.

Utkastet til planprogram vil gi mulighet til tidlig konfliktløsning i forhold til myndigheter med innsigelsesmyndighet, bedre innsikt/påvirkningsmulighet i planarbeidet for allmennheten, mulighet for drøfting av alternativ, konsekvenser og behov for planoppfølging, bedre beslutningsunderlaget for den politiske behandlingen før utlegging til offentlig ettersyn ved at synspunkter og eventuelle konflikter er kjent. Forhåndsdiskusjonene kan gis ulik form avhengig av planarbeidets behov.

Det vil ofte ikke være nok at fagmyndighetene leverer en registrering av sine interesser i form av kartinnspill og forklarende tekst. Det kan være nødvendig å utarbeide temakart.

Dette fordi det ikke alltid er mulig for ikke fagkyndige å tolke et registreringskart over fagmyndighetens arealbruksinteresser. Eksempelvis er det vanskelig for ikke-fagfolk å foreta en vurdering av potensialet for funn av automatisk fredete kulturminner ut fra et registreringskart over kjente funn. Tidligere aktivitet på et område, eksempelvis

avfallsdeponering eller grunnforurensning fra industriaktivitet, kan legge begrensninger i ny arealbruk eller gi vilkår om tiltak som må gjennomføres før området er egnet for bestemte formål. Dette må vurderes konkret i forhold til de rammene og utfordringene planen legger opp til.

Dersom berørte myndigheter, parter eller interesseorganisasjoner mener at en reguleringsplan burde vært konsekvensutredet og dette ikke er fulgt opp, skal de melde dette til ansvarlig myndighet innen rimelig tid etter varsel om oppstart. Dersom planmyndigheten ikke tar kravet til følge, må det begrunnes ved utlegging av planforslaget til offentlig ettersyn.

4.2.2 Høring og offentlig ettersyn av planprogram

Planprogrammet skal behandles av kommunens politiske organer før utlegging til offentlig ettersyn. Dette er ikke nødvendig etter bestemmelsene, men anbefales i Miljøverndepartementets utkast til veileder. Høringsfristen er seks uker og det anbefales at varsel om planoppstart og forslag til planprogram samordnes.

4.2.3 Fastsetting av planprogram

Planmyndigheten skal på bakgrunn av forslag til planprogram og uttalelsene til dette fastsette program for planarbeidet. Det skal redegjøres for innkomne uttalelser og hvordan disse er vurdert og ivarettatt i fastsatt program. Hovedkonklusjonene i vedtatt planprogram gjøres kjent og kopi av fastsatt program skal sendes til de som har uttalt seg. Fastsatt program skal legges til grunn for forslagstillers/planmyndighetens arbeid med planforslag og konsekvensutredning. Det stilles ikke krav om politisk behandling, men departementet anbefaler at dette bør vurderes etter behov. Planprogrammet skal normalt fastsettes inne ti uker etter høringsfristen.

4.2.4 Forelegging av planprogram for Miljøverndepartementet

Det er normalt ikke krav om at planprogrammet skal forelegges for Miljøverndepartementet, slik det var for utredningsprogram etter tidligere bestemmelser om konsekvensutredninger. Dersom berørte myndigheter vurderer at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller regionalt viktige hensyn skal planprogrammet forelegges MD, jf forskriftens § 7. kravet gjelder ikke kommuneplanens arealdel, men kommunedelplaner og reguleringsplaner.

4.2.4 Utarbeidelse av planforslag

I samråd med regional kulturminneforvaltning foretar kommunen tilpassing av planutkastet til kulturminneinteressene. I denne inngår også vurdering av andre miljøinteresser og samfunnsinteresser, vurdering og innarbeiding av avbøtende tiltak dersom kulturminner berøres, og eventuelle vilkår for inngrep i eller fjerning av kulturminner og kulturmiljøer. Kulturminneforvaltningen kan da også klargjøre hvilke løsninger som er nødvendige for å unngå innsigelse. Det bør være et mål å unngå uenighet eller konflikt om planforslaget når dette legges ut til offentlig ettersyn.

Foruten registrering og undersøkelse av kulturminner/kulturmiljøer og verneverdier, kan stedsanalyse være et godt grunnlag for planinnhold og planutforming. Ikke minst er dette viktig for å fange opp viktige kulturminner/kulturmiljøer for lokalsamfunnet som historisk dokumentasjon, tradisjonsbærere og miljøkomponenter. Disse er ofte ikke fanget opp i databaser og registre. Her har derfor lokale museer, organisasjoner, historielag og enkeltpersoner en betydningsfull rolle.

For planer som krever konsekvensutredning, skal planforslag med konsekvensutredning utarbeides på bakgrunn av fastsatt program for planarbeidet og rammer for krav til innhold gitt i KU-forskriftens vedlegg II.

Dokumentasjon gjennom konsekvensutredning og planplanunderlag for øvrig skal normalt utgjøre et samlet dokument og skal inngå som en del av planmaterialet ved høring og offentlig ettersyn. Dokumentet skal inneholde nødvendige illustrasjoner og kartmateriale.. For planer med konsekvensutredning, skal det utarbeides et sammendrag av planforslaget med konsekvensutredning.

4.2.5 Utlekking av planforslag til offentlig ettersyn/høring

Offentlig ettersyn, høring etter pbl. § 27-1.nr. 2, er en avgjørende fase i planarbeidet ved at høringsinstansene, herunder regional kulturminneforvaltning, tar formelt og bindende standpunkt til planforslag. De skal her påse at planforslaget ikke er i strid med overordnede planer og retningslinjer, at nasjonale eller vesentlige regionale kulturminneinteresser er ivaretatt og at tidligere innspill er fulgt opp.

Kommunen skal oversende planforslag i brev til regional kulturminneforvaltning. Det er ikke nok med avisannonse.

Det må settes en rimelig frist for uttalelse. Frist for å avgi uttalelse til planforslag bør etter pbl. §§ 20-5 og 27-1 nr. 2, ikke være kortere enn 30 dager. For planforslag med konsekvensutredning bør fristen ikke være kortere enn seks uker (forskrift T-1446 § 9). Kommunen må imidlertid sette realistiske frister for kulturminneforvaltningens medvirkning. Det vil ikke være i tråd med god forvaltningsskikk å sette for kort frist. Dersom uttalelse fra kulturminneforvaltningen skal gis fra et folkevalgt organ, må det tas hensyn til dette. Kulturminneforvaltningen må, dersom den ikke kan overholde en frist, varsle om dette og be om forlengelse av fristen.

Kulturminneforvaltningen vil ofte ha behov for befaringer og nærmere forundersøkelser der det ikke foreligger tilstrekkelig vurderingsgrunnlag i form av registreringer. Særlig gjelder dette automatisk fredete kulturminner. En frist ned til 30 dager kan derfor gi problemer, spesielt vinterstid. Kml. § 9 setter derfor en frist på 3 måneder for uttalelse til regulerings- og bebyggelsesplan når det gjelder automatisk fredete kulturminner. Under visse forhold kan også denne fristen vise seg å være for knapp. Regional kulturminneforvaltning kan da kreve en ytterligere forlengelse av fristen på 1 måned, som om nødvendig kan forlenges av Riksantikvaren. Disse bestemmelsene går foran bestemmelsene om frist i pbl. Det er viktig å sikre at avklaringer om ny frist nedfelles skriftlig.

Dersom behovet for nødvendig frist settes til side, kan dette være saksbehandlingsfeil.

For å unngå problemer med frister bør kommunene legge opp planarbeidet i samråd med kulturminneforvaltningen. Fortrinnsvis bør man unngå høring i vintermånedene.

Høringsuttalelsene er sterkt styrende for den videre planprosessen ved at regional kulturminneforvaltning:

- uttaler seg evt. til om konsekvensutredning er tilfredsstillende eller om det bør utarbeides tilleggsutredninger
- gir sin tilslutning til planforslaget som så kan vedtas av kommunen
- går i mot forslaget med råd eller henstilling om omarbeidelse

- fremmer innsigelse.

I alle disse tilfellene må kulturminneforvaltningens syn gå klart frem av uttalelsen. Høringsuttalelsen må være levert innen fristen.

4.2.6 Planvedtak

Kommunestyret har ansvaret for og ledelsen av kommunens planarbeid, mens lederen av kommunens administrasjon har det administrative ansvaret. Kommunens planetat og det faste utvalg for plansaker eller annet organ der dette er bestemt, forestår arbeidet. Kommunale arealplaner vedtas av kommunestyret.

Når fristen for planuttalelse er passert, kan kommunen vedta planen. Kommunen er ikke nødt til å ta hensyn til uttalelser som kommer etter fristen.

For planer der det er krav om konsekvensutredning skal det redegjøres for konsekvensene av planforslaget. Det skal også gis en eksplisitt vurdering av behovet for undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre faktiske virkninger av planen og vilkår med sikte på å begrense og avbøte negative virkninger av betydning.

Her bør det også gis en vurdering av behovet for ytterligere undersøkelser av kulturminner og kulturmiljøer. Det gjelder også de lovbestemte undersøkelser etter kml. § 9 når avklaringen av forholdet til automatisk fredete kulturminner skal gjøres på neste plannivå.

Dersom det ikke foreligger innsigelse, vedtar kommunestyret planen med endelig virkning (”egengodkjenning”). Dersom det foreligger innsigelse og kommunestyret vedtar å ikke ta hensyn til denne, overlater det samtidig til Miljøverndepartementet å fatte endelig vedtak. Departementet kan enten godkjenne planen, eventuelt med endringer, eller avslå den, jf. pbl. §§ 20-5 og 27-2.

4.2.7 Innsigelse

Fylkeskommunene og Sametinget kan, dersom nasjonale eller regionale kulturminneinteresser og landskapsinteresser er truet, fremme innsigelse til kommunale planforslag (pbl. § 27-2), jfr. T-2/2004.

Innsigelse skal bygge på kulturminnefaglig vurdering og tilråding, og være begrunnet ut fra vernekriterier og kulturhistorisk fagkunnskap. Den må være forankret i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer, fylkesplaner, lovverk, forskrifter eller rundskriv. Innsigelsen må være knyttet til realitetsspørsmål i planforslaget og ha følger for viktige kulturminne- eller landskapsinteresser. Innsigelsen må konkret vise til hvilke deler av planforslaget den er rettet mot. Det må redegjøres for de følger kulturminneforvaltningen mener planforslaget har for kulturminner, kulturmiljøer eller landskap.

Kulturminneforvaltningen kan reise innsigelse til reguleringsplan på grunnlag av at det ikke er utarbeidet konsekvensutredning. Forutsetningen er at kulturminneforvaltningen har gitt melding om at planforslaget faller inn under bestemmelsene. Dersom forslagstiller ikke har fulgt opp fastsatt planprogram, kan det gi grunnlag for innsigelse fra fagmyndighet. Forutsetningen for innsigelse er at manglende konsekvensutredning fører til at saken er så dårlig opplyst at innsigelsesmyndigheten ikke kan ta stilling til om planforslaget medfører vesentlige konflikter for de aktuelle interesser.

En innsigelse må være fremmet før fristen for planuttalelse. Kommunen kan ikke se bort fra en innsigelse, men må vurdere den.

Også Riksantikvaren har adgang til å fremme innsigelse til planforslag der nasjonale verneverdier er truet og der regional kulturminneforvaltning vil akseptere planen. (På grunn av funksjonene Oslo kommune har som både kommune og fylkeskommune, fremmer Riksantikvaren eventuell innsigelse til planforslag her.)

Det er ikke adgang til såkalt kjedeinnsigelse, dvs. det er bare et statlig fagorgan som kan reise innsigelse inne samme fagområde. Regional kulturminneforvaltning er statlig fagorgan for kulturminnevernet.

Dersom regional kulturminneforvaltning går mot de kulturminnefaglige tilrådingene om å fremme innsigelse i en plansak som berører nasjonale verneverdier, skal de ikke uttale seg til kommunen men underrette Riksantikvaren (T-4/92 og forskrift til kml., kap.1, § 3). Direktoratet vurderer da om det skal tre inn i saken som kulturminnemyndighet, og i tilfelle overta saken og fremme innsigelse.

For mer om innsigelse, se kapittel 11.

4.2.8 Mekling i plansaker med innsigelse

Er det fremmet innsigelse, kan fylkesmannen foreta mekling med planfaglig bistand fra fylkeskommunen. Dette for å finne løsninger, eksempelvis ved at kommunen og kulturminnemyndighetene blir enige om å fortsette planprosessen. Meklingen bør som hovedregel skje så tidlig som mulig slik at det er mulig å finne løsninger og også før kommunestyret treffer vedtak. Der mekling ikke fører frem, oversender fylkesmannen planforslaget til Miljøverndepartementet med sin innstilling.

Mekling er ikke lovpålagt. Skal den ha noen hensikt, bør det være enighet på forhånd om at en ved mekling kan finne løsninger eller muligheter man kan arbeide videre med.

Deltakerne i en mekling må ha forhandlingsfullmakt slik at disse over bordet skal kunne binde seg til en løsning eller til hvordan en skal arbeide videre.

Mekling kan således ikke brukes overfor planer der det er spørsmål om dispensasjon fra kml. vedr. automatisk fredete kulturminner gjennom plan. Dette krever egen prosedyre hvor Riksantikvaren treffer avgjørelsen. Se her omtale i kap. 2 og nedenfor.

4.2.9 Dispensasjon fra kml. § 8 gjennom plan.

Avklaring av forholdet til automatisk fredete kulturminner gjennom kommuneplanens arealdel kan skje for byggeområder, men ikke for andre arealkategorier. Før en reguleringsplan kan vedtas skal forholdet til automatisk fredete kulturminner alltid være avklart. Det er mulig å avklare forholdet til automatisk fredete kulturminner også på bebyggelsesplannivå, men bare i de tilfeller der det ikke er utarbeidet reguleringsplan for området. En bebyggelsesplan innebærer ikke en ny vurdering av arealbruken som er det en dispensasjon fra den automatiske fredningen vurderes mot.

Det må undersøkes om arealdelen til en kommune(del)plan eller en reguleringsplan berører automatisk fredete kulturminner slik at det krever dispensasjon etter kml. § 8. I hht.

undersøkelsesplikten etter kml. § 9 skal kommunen sende planforslaget til regional kulturminneforvaltning så tidlig som mulig.

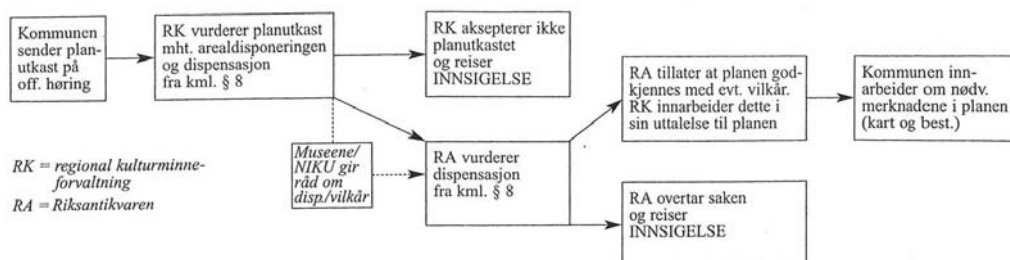
Dersom det foreligger konflikt med automatisk fredete kulturminner (på en måte som nevnt i kml. § 3), kan regional kulturminneforvaltning fremme innsigelse uten nærmere avklaringer med Riksantikvaren. Dette kan gjøres med bakgrunn i at automatisk fredete kulturminner skal håndteres som kulturminner av nasjonal interesse.

Dersom regional kulturminneforvaltning mener at dispensasjon fra kml. kan være aktuelt, oversendes planforslaget med tilråding til Riksantikvaren. Det sendes ikke egen søknad om dispensasjon. Planforslaget er i seg selv søknad om dispensasjon. Riksantikvaren vurderer om dispensasjon kan gis. Der Riksantikvaren sier seg enig i arealbruken i planforslaget og på den måten gir sin tilslutning til at planen kan godkjennes, underrettes regional kulturminneforvaltning om avgjørelsen. Fylkeskommunene/Sametinget innarbeider avgjørelsen i sin uttalelse til planen.

Vilkårene for dispensasjonen, som oftest krav om arkeologisk granskning, skal legges inn som reguleringsbestemmelse.

Der Riksantikvaren kommer til at det ikke kan gis dispensasjon, overtar direktoratet planen som kulturminnemyndighet. Det vil da fremmes innsigelse til planen.

Skjemaet viser sakshåndtering av plansaker der planutkastet er i konflikt med automatisk fredete kulturminner.



4.2.10 Dispensasjon fra kml. §§ 15a, 19 og 20 for vedtaksfredete kulturminner og for erkjente automatisk fredete kulturminner fra 1537-1649

Forslag til arealdel til kommune(del)plan eller reguleringsplan kan i visse tilfelle ha bakgrunn i tiltak som vil berøre vedtaksfredete kulturminner og kulturmiljøer eller automatisk fredete bygninger fra 1537-1650. Dette betyr at en tiltakshaver er avhengig av dispensasjon fra fredningen for at planen skal kunne realiseres. Kml. bestemmelser går imidlertid foran pbl. og planer etter pbl. Dette bør likevel fremstilles i planforslaget, samtidig som det søkes spesielt om dispensasjon fra fredningen, kml. §§ 15, 15a, 19 og 20.

Ved mindre vesentlige inngrep er regional kulturminneforvaltning dispensasjonsmyndighet. Dersom denne ikke finner å kunne gi dispensasjon, må det fremmes innsigelse til planforslaget. Dersom det gis dispensasjon, kan det settes vilkår for dispensasjonen.

Dersom inngrepene medfører fjerning eller sletting av kulturminnet eller kulturmiljøet, innebærer dette at fredningen oppheves. Planforslaget skal da behandles av Riksantikvaren.

4.2.11 Dispensasjon fra kml. § 14 for skipsfunn eldre enn 100 år og yngre enn 1536

Forslag til arealdel til kommune(del)plan eller reguleringsplan som berører skipsfunn m.v. som er i statens eie og der planforslaget vil medføre inngrep i slike kulturminner, bør søknad om dispensasjon fra kml. § 14 behandles parallelt med planforslaget. Eventuelt vedtak om dispensasjon fattes snarest mulig etter planvedtak. Riksantikvaren er dispensasjonsmyndighet etter kml. § 14.

Litteratur:

Riksantikvarens rapporter 29 (2001): *Kulturminner og kulturmiljøer, plan- og bygningsloven*

Miljøverndepartementet T 1381 *Reguleringsplan og bebyggelsesplan*

Miljøverndepartementet T 1382 *Kommuneldelplanens arealdel*

Rundskriv T-4/92 *Kulturminnevern og planlegging etter plan- og bygningsloven*

Rundskriv T-2/2003 *Om endringer i plan- og bygningsloven*

Rundskriv T-2/2004 *Om ikraftsetting av endringer i plan- og bygningsloven. Klage og innsigelse*

Forskrift T-1446 *Konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven*

Miljøvernedepartementet 2005: *Veileder. Ny forskrift om konsekvensutredninger og planlegging etter plan- og bygningsloven. Kommentartutgave oktober 2005*

5 Regional og statlig planlegging etter pbl.

5.1 Regional planlegging

Med regional planlegging forstås planlegging for deler av landet over kommunegrensene. Begrepet omfatter interkommunal planlegging, planlegging på fylkesnivå og planlegging på tvers av fylkesgrenser.

Regional planlegging er nødvendig for å løse oppgaver og ivareta interesser som går ut over kommunenivået, og for å «oversette» og tillempe nasjonale retningslinjer til ulike forhold lokalt. Gjennom de regionale planprosessene mottar også sentrale myndigheter ønsker og synspunkter fra kommunene, til bruk ved utforming av framtidig politikk.

Viktige oppgaver knyttet blant annet til samferdsel og infrastruktur, kystsone-, og vassdragsforvaltning, lokalisering av kjøpesentre og bolig- og næringsstrukturen, og viktige miljøvernoppgaver lar seg ikke løse i kommunen alene. Planleggingen på slike områder hører hjemme på en regional arena.

Innenfor plan- og bygningsloven er planlegging på det regionale nivået i dag først og fremst fylkesplanleggingen. Dessuten åpner loven for interkommunalt plansamarbeid. Med hjemmel i annen lovgivning er det flere typer av planer på fylkeskommunalt eller annet regionalt nivå.

5.1.1 Fylkesplanleggingen - lovens kap. V og § 33-2

Fylkesplan etter plan- og bygningsloven er i dag det mest sentrale virkemiddelet i den regionale planleggingen. Fylkeskommunen skal sørge for at det innen fylkets område utføres en løpende fylkesplanlegging som skal samordne statens, fylkeskommunens og hovedtrekkene i kommunenes fysiske, økonomiske, sosiale og kulturelle virksomhet. Fylkesplanen skal legges til grunn for fylkeskommunal virksomhet og være retningsgivende for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket, se lovens § 19.

Fylkesplanen består av mål og retningslinjer for den langsiktige utviklingen i fylket, og et samordnet handlingsprogram som angir hvordan målene skal oppfylles for de statlige og fylkeskommunale sektorenes virksomhet. Handlingsprogrammet skal også omfatte kommunale sektorer i spørsmål som er av vesentlig betydning for større deler av fylket.

Fylkesplanen skal, i spørsmål som får vesentlige virkninger ut over grensene for en kommune eller som må ses i sammenheng for flere kommuner, fastlegge retningslinjer for bruk av arealer og naturressurser i fylket.

Fylkesplanlegging er en arena for å utvikle helhetlig, regionalt forankret samfunnspolitikk som også tar opp i seg de viktigste nasjonale prioriteringene. Det er ikke gitt at alle sektormålene staten peker på er like viktige i alle fylker. I samråd med kommunene og staten velger fylkeskommunen de mål som er viktigst i eget fylke.

Når den er vedtatt av fylkestinget, skal fylkesplanen legges fram for regjeringen til godkjenning. Regjeringen kan foreta endringer i planen ut fra nasjonale interesser.

Godkjent fylkesplan er et omforent politisk rammeverk. Den skal gi føringer for sektorplanleggingen i stat og fylkeskommune og for hovedtrekkene i kommuneplanleggingen. Fylkesplanen skal dessuten sikre samordning over kommunegrensene og målrettet bruk av sektorenes ulike virkemidler. Siden en fylkesplan også omfatter virksomhet som fylkeskommunen ikke har direkte styringsrett over, stilles det store krav til planens politiske legitimitet.

Fylkestinget er pålagt å slutføre én fylkesplanprosess i hver valgperiode (rullering av fylkesplan). Dessuten bør fylkestinget minst annet hvert år vurdere fylkesplanens forutsetninger og gjennomføring og eventuelt foreta nødvendige endringer, se § 19-5.

I tillegg til fylkesplan, kan fylkestinget lage delplan for bestemte virksomhetsområder eller grupper av tiltak fylkesplanleggingen omfatter, og for deler av fylket. Slik plan utarbeides der det er hensiktsmessig. Loven inneholder ingen krav om rullering av delplaner, og deres funksjonstid kan være en annen enn for fylkesplanen. Fylkesdelplaner godkjennes av Miljøverndepartementet.

Fylkesplanen skal «legges til grunn for» fylkeskommunens egen virksomhet, som det heter i § 19-6 første ledd. Ifølge forarbeidene innebærer dette en reell binding for fylkeskommunens egen virksomhet. I en rekke tilfeller vil imidlertid de forutsetningene planen bygger på kunne endre seg slik at fylkeskommunale organer kan få behov for å treffe vedtak som ikke er i samsvar med planen. Hvis avviket fra planen er vesentlig, bør saken behandles som formell endring av planen etter reglene i § 19-4.

I forhold til kommunal og statlig planlegging og virksomhet i fylket er fylkesplanen kun «retningsgivende», jf. § 19-6 første ledd. Prosessuelt innebærer dette at kommuner må rekne med at det fremmes innsigelse fra fylkeskommunen til planene dersom de er i strid med fylkesplanen. Forholdet til fylkesplanen må da avklares gjennom behandlingen av den kommunale planen og konflikten løses gjennom forhandling og mekling eller sentral behandling.

Reelt og innholdsmessig vil nok betydningen av at fylkesplanen er retningsgivende kunne variere en del etter den formen og det innholdet fylkesplanen har fått. Jo mer konkret og detaljert en fylkesplan er formulert, desto lettere er det normalt å konstatere motstrid mellom denne planen og en annen plan eller virksomhet.

I forhold til statlig virksomhet innebærer bindingen først og fremst at staten må gå fram på en måte som gjør det mulig for fylkeskommunen å innarbeide eventuelle avvik ved neste revisjon av fylkesplanen, jf. § 19-6 andre ledd.

Fylkesplanens retningslinjer for arealbruk skal legges til grunn for det kommunale planarbeidet.

Det kan utarbeides fylkesplaner for deler av et fylke eller for bestemte virksomhetsområder (fylkesdelplaner). For mange typer arealforvaltningstiltak er det nødvendig med interkommunalt samarbeid for å oppnå gode løsninger.

Avvik fra retningslinjene om arealbruk i fylkesplanen kan gi grunnlag for innsigelser fra fylkeskommunen, nabokommune eller statlige fagmyndigheter til kommunale planer.

For fylkes(del)planer som fastsetter retningslinjer for fremtidig utbygging skal det utarbeides planprogram og planen skal konsekvensutredes i henhold til pbl. § 16-2. Bestemmelsene om konsekvensutredninger i Kap VII-a, med forskrift gjelder i tillegg til saksbehandlingsbestemmelsene i § 19-4.

Miljøverndepartementets veileder *Ny forskrift om konsekvensutredninger og planlegging etter plan- og bygningsloven, høringsutkast oktober 2005* definerer retningslinjer for utbygging slik at planen legger et reelt grunnlag for utbyggingsbeslutninger i etterfølgende planer, kommuneplanens arealdel eller også unntaksvis for reguleringsplaner. Det kreves normalt at både utbyggingsformål og en konkret avgrensning av det geografiske området for utbyggingsformålet skal være definert for at planen skal omfattes av forskriften.

Dette vil som oftest omfatte fylkesdelplaner for bestemte geografiske områder eller for eksempel areal- og transportplaner, planer for utbyggingsmønster og senterstruktur eller planer for lokalisering av bestemte type virksomheter med konkrete avgrensninger av hvor slik etablering kan finne sted. Eksempler på slike planer er fylkesdelplaner for vindkraftanlegg.

Tematiske fylkesdelplaner uten retningslinjer for utbyggingsformål omfattes ikke av bestemmelsene i forskriften

Departementet legger til grunn at konsekvensutredning knyttet til fylkesdelplan bør normalt være på et overordnet, strategisk nivå. Vurderingene bør ta utgangspunkt i relevante nasjonale og regionale mål for miljø- og samfunnsutviklingen fra Stortingsmeldinger, Rikspolitiske retningslinjer, og lignende. Som hovedregel skal konsekvensutredning på dette nivået baseres på eksisterende dokumentasjon.

For kulturminnetema vil evt. fylkesdelplaner for kulturminnefeltet, fylkesvise og andre verneplaner og overordnede registreringer være aktuelt grunnlagsmateriale. Oversikter over kjente kulturminner i kulturminneregisteret Askeladden vil være et viktig grunnlag, men trenger trolig bearbeiding for å tilpasses plannivået.

Aktuelt

Regionale utviklingsprogram

Regionale utviklingsprogram (RUP) er et virkemiddel for å kople de ulike planene i fylket med de regionale virkemidlene. RUP baseres særlig på fylkesplan og strategisk næringsplan, og inkluderer statlige midler avsatt for satsing regionalt, blant annet gjennom Innovasjon Norge. Formålet med RUP er å få til en mer effektiv politikk med mer forpliktende koblinger mellom bruk av virkemidler og planer forankret i den enkelte region. Fra og med 2004 er det besluttet å utvide RUPenes tidsperspektiv til 4-årige programmer. Dette skal gi en større integrering mellom fylkesplanen, fylkesplanens handlingsprogram og RUP.

5.1.2 Interkommunalt samarbeid

Med *interkommunalt plansamarbeid* forstås samarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner, i den hensikt å komme fram til planer som vedtas etter plan- og bygningsloven i den enkelte kommune eller fylkeskommune, og som harmoniserer med hverandre slik at grenseoverskridende planspørsmål løses.

Plan- og bygningsloven gir departementet adgang til å pålegge interkommunalt plansamarbeid mellom kommuner og mellom fylkeskommuner, se pbl. § 20-3 og § 19-2. Slike pålegg har så langt ikke vært gitt. I praksis bygger interkommunalt samarbeid på frivillighet.

Frivillig plansamarbeid mellom kommuner og fylkeskommuner har størst mulighet for å lykkes i de tilfellene der alle deltakerne tjener på samarbeidet. Så snart en kommune eller fylkeskommune ikke lenger ser seg tjent med å delta i planleggingen, vil det være en tendens til at denne trekker seg. Flere planspørsmål er av en slik art at ikke alle kan tilgodeses.

Fordi løsninger som er framforhandlet mellom flere kommuner og fylkeskommuner kan være vanskelige å endre, er det en fare for at det enkelte kommunestyre eller fylkesting vil oppleve forhandlingsresultatet som en urimelig binding av dets skjønnsutøvelse som planmyndighet. Det er viktig at det sikres rutiner for avklaring av hovedspørsmål i kommunestyrene og fylkestingene underveis i et interkommunalt plansamarbeid, slik at en får tilstrekkelig forankring i hele planprosessen.

5.1.3 Planlegging på riksnivå - lovens kap. IV

I utgangspunktet ivaretas statens interesser gjennom statlige organers deltaking i den kommunale planleggingen etter bestemmelsene om samarbeidsplikt, samråd og medvirkning. Staten har dessuten adgang til å gjøre gjeldende innsigelse mot en kommuneplan eller reguleringsplan. Dette innebærer at kommunen ikke kan godkjenne planen, og konflikten bringes eventuelt inn for departementet. Statlige myndigheter har også en viss rett til å påklage vedtak av detaljplaner.

Staten har også andre virkemidler for å ivareta nasjonale interesser i planleggingen. Bestemmelsene om planlegging på riksnivå legger i § 17-1 første ledd opp til at Kongen kan stille opp generelle mål og rammer og gi retningslinjer for den fysiske, økonomiske og sosiale utviklingen i fylker og kommuner. Det tenkes her på hensyn og oppgaver av nasjonal betydning som også berører regionalt planarbeid. Slike *rikspolitiske retningslinjer* gis ved kongelig resolusjon.

Mål og rammer for den nasjonale arealpolitikken blir blant annet formidlet i stortingsmeldinger, rikspolitiske retningslinjer og rundskriv. Disse mål og rammer skal legges til grunn for kommuner, fylkeskommuner og statlige fagmyndigheter i deres planlegging og forvaltning. Etter § 9-3 har fylkesmennene og andre statlige sektormyndigheter ansvar for å følge opp målene og rammene overfor kommunene. Avvik fra retningslinjene kan gi grunnlag for innsigelser til kommunale planer fra fylkeskommunen, nabokommune eller statlige fagmyndigheter.

Rikspolitiske retningslinjer er ikke juridisk bindende for den enkelte grunneier, men er formelt instruksjon til myndighetene, og skal legges til grunn i all planleggingsvirksomhet etter pbl. De er samtidig viktige saksforutsetninger i enkeltsaksbehandling etter pbl..

Det er pr. juni 2004 gitt rikspolitiske retningslinjer for:

- å ivareta barn og unges interesser i planleggingen
- planlegging i kyst og sjøområder i Oslofjordregionen
- planlegging i forbindelse med hovedflyplass på Gardermoen
- vernede vassdrag
- samordnet areal- og transportplanlegging

Når det er nødvendig for å ivareta nasjonale eller regionale interesser, kan Kongen med hjemmel i § 17-1 andre ledd, etter samråd med berørte kommuner og fylkeskommuner, nedlegge forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitt bygge- eller anleggstiltak uten samtykke av departementet, kalt *rikspolitiske bestemmelser*. Det geografiske området forbudet gjelder for må angis særskilt. Forbudet gjelder i første omgang for inntil 10 år, men kan forlenges med 5 år om gangen. I stedet for å innføre forbud kan Kongen bestemme at slike tiltak bare kan iverksettes i medhold av arealdelen av kommuneplan eller reguleringsplan. Før det fattes vedtak etter § 17-1 andre ledd skal forslaget til bestemmelser legges ut til offentlig ettersyn i de berørte kommuner.

§ 18 om *statlig reguleringsplan og arealdel av kommuneplan* gir staten hjemmel til å gripe direkte inn og fastlegge arealbruken i en kommune. Bestemmelsen kan bare brukes når gjennomføringen av viktige statlige eller fylkeskommunale utbyggings-, anleggs- eller vernetiltak gjør det nødvendig, eller når andre samfunnsmessige hensyn tilsier det. Miljøverndepartementet kan i tilfelle henstille til en kommune om å utarbeide og vedta reguleringsplan eller arealdel av kommuneplan eller selv gjøre det. Hvis departementet velger å utarbeide planen, trer det i kommunestyrets sted. For øvrig gjelder bestemmelsene om reguleringsplan og arealdel tilsvarende på statlige planer.

6 Kommuneplanlegging

Bestemmelsene om kommuneplanlegging ble fastlagt i den nye plan- og bygningsloven av 1985, iverksatt 1. juli 1986. Det er senere foretatt enkelte justeringer.

Kommuneplanens arealdel er en del av kommunens langsiktige planlegging. Den skal samordne viktige behov for vern og utbygging slik at det blir lettere å utarbeide mer detaljerte planer og raskere å fatte beslutninger i enkeltsaker i tråd med kommunale mål og nasjonal arealpolitikk. Den skal ta utgangspunkt i kommuneplanens overordnede retningslinjer for den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utviklingen i kommunen. Arealdelen skal samtidig legges til grunn for og sikre gjennomføringen av de nasjonale og regionale retningslinjene for arealpolitikken.

En effektiv planlegging forutsetter tidlig kontakt og et godt samspill, både med private lokale interesser og med statlige og fylkeskommunale organer under utarbeidingen av planene.

Behovet for utbygging og vern vil endres over tid. Det samme kan gjelde prioriteringer i arealpolitikken og behovet for å se arealbruken i sammenheng med den øvrige planleggingen i kommunen. Kommunen må derfor løpende, og minst en gang i kommunestyreperioden, vurdere behovet for endringer i planen ut fra egne behov, og ut fra nasjonale eller regionale retningslinjer.

Plan- og bygningsloven gir kommunene selv mulighet for å ta stilling til hvor detaljert arealdelen skal utformes. Detaljeringsgrad og hvilke bindinger en velger har betydning for hva en kan styre i senere enkeltsaker og hvor lang tid avklaring av byggesaker vil ta.

6.1 Generelt om kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner

Arealdelen er et virkemiddel for å sikre at arealbruk i kommunen bidrar til å nå de mål som blir vedtatt for kommunens utvikling. Arealdelen bør brukes til å vise områder der kommunen ønsker en spesiell planinnsats på kommunedelplan- og detaljplannivå, og til å illustrere arealer som er viktige å forvalte på bestemte måter.

Er kommuneplanens arealdel grovmasket, og ikke inneholder plankrav og andre bestemmelser om byggeforbud, kan dette gi stor frihet for gjennomføring av tiltak i områder avsatt til byggeformål. Utlegging til byggeområde uten nærmere spesifisering vil f.eks. også gi adgang til å bygge i 100-metersbeltet langs sjøen, jf. § 17-2. Dersom en ønsker mer styring i slike tilfeller ved i større grad å binde opp arealbruken, kan en stille krav om enten regulerings- eller bebyggelsesplan.

Det kan utarbeides mer detaljerte kommuneplaner, (ofte kommunedelplaner), som benytter seg av de utfyllende bestemmelsene loven gir adgang til. Da kan arealdelen være et hensiktsmessig grunnlag for å gi tillatelser til gjennomføring av et tiltak. Det stilles da ordinært ikke krav om videre detaljplanlegging i form av reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Slike planer kan imidlertid ha behov for hyppigere oppdatering dersom de omfatter store arealer.

Det er vanlig å kombinere de to måtene å utforme kommuneplanen på.

Bestemmelsene i plan- og bygningsloven om formål og bestemmelser i kommuneplanens arealdel er uttømmende. Plankartet med tilhørende bestemmelser må derfor ha referanse til de aktuelle §§ i loven.

Kommuneplanens arealdel har rettsvirkning i den forstand at den enkelte grunneier ikke kan ta i bruk og/eller bebygge eller dele sin eiendom på annen måte enn den som er fastsatt i planen.

Med planen kan det også følge retningslinjer og/eller forklaring på hvordan kart og bestemmelser skal forstås og praktiseres. Dette kan være retningslinjer fra kommunestyret til kommunens øvrige organ om hvordan planen skal følges opp og gjennomføres (kommunens handlingsprogram).

Det skal også foreligge en mer utførlig beskrivelse av hvilke vurderinger som har ført fram til den foreslåtte plan, og hvilke rammebetingelser planen bygger på. Dette skal foreligge i form av planforklaring og beskrivelse, samt dokumentasjon av uttalelser og saksfremstilling fram til og med endelig vedtak.

Kartet skal vise hovedtrekkene i arealbruken og områdene skal angis med arealbruksformål. Det må gå klart fram av fargelagt plankart med tegnforklaring og tilhørende bestemmelser hvilke arealbruksformål områdene er avsatt til. Arealdelen har som hovedregel rettsvirkning.

Utformingen av planen med bruk av arealbruksformål og bestemmelser blir avgjørende for hvilke restriksjoner og krav som etableres. Bestemmelsene i byggesaksdelen av loven dvs. tiltakene som er nevnt i §§ 81 og 93 første ledd om melding, søknad og byggetillatelse er langt på vei avgjørende for hvilke saker som kommer til behandling, og for omfanget av rettsvirkningene av planen.

Utarbeiding eller revisjon av kommuneplanens arealdel omfattes av forskrift om konsekvensutredninger. Det innebærer at det ved rullering eller endring av kommuneplanens arealdel alltid skal utarbeides planprogram. Det gjelder selv om det ved varsel om oppstart ikke foreligger konkrete forslag til nye utbyggingsområder, jf. kap. 4.2.

For kommuneplaner som fastsetter retningslinjer eller rammer for fremtidig utbygging skal det utarbeides konsekvensutredning, jf. § 16-2. Konsekvensutredningen skal utarbeides kun for de deler av planen som fastsetter rammer for framtidig utbygging og som innebærer endringer i forhold til gjeldende plan. Bestemmelsene om konsekvensutredninger i Kap VII-a gjelder i tillegg til saksbehandlingsbestemmelsene i § 20-5.

Også kommunedelplaner omfattes av forskrift om konsekvensutredninger dersom planen angir områder for utbyggingsformål, jf. pbl. § 20-4. Det kan være planer for avgrensede deler av kommunen eller planer for bestemte virksomheter slik som veg og jernbane, golfbaner, utvinning av masse osv.

§ 20-1. Kommunalplanlegging (utdrag):

Det kan utarbeides arealplan og handlingsprogram for del av kommunen og handlingsprogram for bestemte virksomhetsområder.

Kommunedelplanen kan f.eks. være en mer detaljert utdyping for et geografisk område som tettsted, kystsonen, fjellområde eller et bestemt tema med tilhørende kartdel med bestemmelser. I likhet med arealdelen for hele kommunen består den geografiske kommunedelplanen normalt av kart og bestemmelser med tilhørende planbeskrivelse. En kommunedelplan har formelt samme innhold, behandlingsform og rettsvirkning som en kommuneplan, men er gjerne mer detaljert.

I enkelte tilfeller har det vært hensiktsmessig å utarbeide en kommunedelplan f.eks. før arealdelen for hele kommunen. Selv om slike kommunedelplaner er fullt ut gyldige og selvstendige planer, bør de for å få en best mulig helhetlig oversikt innarbeides som en del av kommuneplanen ved første rullering / revisjon, (§ 20-1 femte ledd).

Loven angir uttømmende i § 20-4 første ledd nr. 1-6 hvilke arealbrukskategorier som kan nyttes i kommuneplanens arealdel, og som gir rettsvirkninger etter § 20-6 andre ledd. Noen av

arealbrukskategoriene kan underdeles nærmere. Dette tas opp under omtale av hver enkelt kategori.

6.1.1 Planforslag med konsekvensutredning

Vedlegg II i T-1446 *Forskrift om konsekvensutredninger av 1.04.05* legger rammene for krav til innhold i konsekvensutredningen, der kolonne A omhandler KU for overordnede planer. Miljøverndepartementets veileder *Ny forskrift om konsekvensutredninger og planlegging etter plan- og bygningsloven, høringsutkast oktober 2005* har med utgangspunkt i denne gitt noen videre føringer for utarbeiding av KU for kommuneplanens arealdel.

Det er det fastsatte planprogrammet som er bestemmende for innholdet i konsekvensutredning for den aktuelle planen. Høring av planprogram er tidspunktet for å påvirke innhold, fremdrift og utredningsbehov til nye kommuneplaner, jf. kap. 4.2. For kulturminneforvaltningen er det viktig å få fram innspill til planprogrammet som passer til planleggingsnivået. For kommuneplanen er også landskapsinteresser særlig relevant. Det er viktig å få fram interesser og verdier i ulike områder som kan være med å gi grunnlag for valg av utbyggingsområder og sikring av områder som ikke skal utbygges. Kulturminner og landskapselementer kan representere positive kvaliteter i planleggingen. Det kan spilles inn skisser til verdi- og konfliktkart.

Departementet legger til grunn at det i hovedsak er planforslagets vesentlige konsekvenser som skal utredes. Arbeidet med planprogrammet vil være en viktig arena for å avklare hva dette er.

Så langt som mulig skal konsekvensvurderingene basere seg på foreliggende kunnskap og oppdatering av denne, og innhenting av ny kunnskap skal begrenses til spørsmål som er relevante i forhold til behandlingen av planen. Gjennom planprogrammet må det avklares hvilke foreliggende registreringer og dokumentasjon som er relevante for planarbeidet og for hvilke tema det må innhentes ny kunnskap.

For kommuneplanens arealdel skal bare de delene av planen som fastsetter rammer for fremtidig utbygging og som innebærer endringer i forhold til gjeldende plan utredes, jf. forskriften § 8 tredje ledd. I praksis vil dette omfatte;

- nye områder avsatt til utbyggingsformål (f.eks. omdisponering av tidligere LNF-områder),
- endret utbyggingsformål (f. eks. fra næring til bolig, fra råstoffutvinning til næring, nye veier eller baner osv.),
- åpning for spredt boligbygging i LNF-område,
- båndlegging etter pbl. § 20-4 første ledd nr. 4 kan være omfattet av utredningsplikt dersom hensikten er å sikre areal med tanke på senere avklaringer,
- endringer i utfyllende bestemmelser som også kan medføre utredningsplikt. Det kan for eksempel gjelde der de utfyllende bestemmelsene for et område gir endret ramme (antall bygg) for spredt bolig- og fritidsbebyggelse, andre kriterier for lokalisering av ulik utbygging, rammer for utforming, utnytting, funksjonskrav m.m. av bygg, anlegg og arealbruk i eksisterende byggesone, uten at formålet eller avgrensning for sonen endres.

Det skal alltid utarbeides planprogram ved endring eller rulling av kommuneplanens arealdel, men dersom det ved utleggelse av planforslaget til offentlig ettersyn ikke er foreslått endringer i gjeldende plan som innebærer endrete rammer for framtidig utbygging og som innebærer endring i forhold til gjeldende plan, jf forskriften § 8 tredje ledd, er det ikke nødvendig med videre behandling av planforslaget etter forskriftens bestemmelser.

Det legges vekt på at konsekvensutredningen skal omhandle spørsmål som er relevante for kommuneplanen. Mer detaljerte problemstillinger må belyses på et seinere plannivå, for eksempel ved utarbeiding av reguleringsplan.

Ved vurdering av hva som er vesentlige konsekvenser av oversiktsplaner legges det vekt på beslutningsrelevans, mulig konflikt med nasjonale eller regionale miljøinteresser og hvor store endringer som foreslås i arealbruk.

Drøftingen av konsekvenser av forslag til endret arealbruk bør ta utgangspunkt i relevante nasjonale, regionale og lokale mål for miljø- og samfunnsutviklingen. Disse kan være nedfelt i Rikspolitiske retningslinjer, fylkesdelplaner m.m. I tillegg bør en beskrivelse av viktige miljøforhold og naturressurser som sannsynligvis vil bli vesentlig påvirket av planen, inngå i vurderingsgrunnlaget. Som hovedregel vil det her være tilstrekkelig å redegjøre for hovedtrekkene i eksisterende dokumentasjon i form av regionale eller lokale kartlegginger.

Aktuelle spørsmål/problemstillinger kan være:

- Er forslaget i tråd med eller i strid med RPR for samordnet areal- og transportplanlegging?
- Berører forslaget regionalt eller lokalt viktige kulturminneinteresser, grønnstrukturer, naturmiljøer, friluftsområder m.m.?
- Vil forslaget gi bindinger i forhold til framtidige valg for arealbruk og transportmønster?
- Vil arealdisponeringen ha betydning for økt ras og flomfare?

Kommunedelplaner kan være aktuelle i delområder i kommunen med utbyggingspress og evt kjente planer for utbygging. Disse kan omfatte ett eller flere delområder i kommunen. Eksempler er planer for by- og tettstedsutvikling og hytte- og reiselivsutvikling, kjøpesentre, masseuttak, golfbaner, vindkraftanlegg osv.

Også for kommunedelplaner vil forskriftens vedlegg II kolonne A gi rammene for krav til innhold. Men det kan være behov for mer detaljerte utredninger enn for kommuneplanens arealdel, særlig når planen omhandler konkrete utbyggingstiltak.

6.1.2 Detaljering

Det er i utgangspunktet forutsatt at arealdelen skal ha en overordnet og grovmasket karakter. Det er imidlertid et stort spillerom for hvor langt en kan gå i å detaljere en slik plan og i å binde opp forskjellige forhold med rettsvirkning.

Det er hensiktsmessig å gå fram slik at temavalg og planprosess får et håndterlig omfang ut fra kommunens ressurser, og de behov som foreligger. Unødige detaljer på dette plannivået vil lett øke antall konflikter og svekke muligheten for å få fram hovedprioriteringer, langsiktige strategier og eventuelle utvalg av nødvendige og mer kortsiktige endrings- og gjennomføringsbehov.

Det er derfor grunn til å overveie nøye hva som kan, bør eller av formelle grunner må tas i senere faser, slik at arealdelen i første omgang kan nyttes som grunnlag og som strategi- og programdokument. Hensynet til framdrift i planarbeidet tilsier også at planarbeidet får en overveid avgrensning.

Der hvor arealdelen gir tilstrekkelig avklaring på de overordnede arealbruksspørsmål, vil den sammen med de alminnelige bestemmelsene i plan- og bygningslovens byggesaksdel og sektorlovene i mange situasjoner gi et grunnlag for godkjenning av enkelttiltak. Dette betinger en forsvarlig planavklaring av de ulike interesser og forhold, herunder i forhold til fylkeskommunen og sektormyndighetene, samt berørte grunneiere og andre private. Planen bør da utformes slik at en unngår unødige omganger med ny planlegging for å kunne gjennomføre byggetiltak. Det vil likevel være nødvendig å vurdere hver enkelt byggesak individuelt for å fastslå om en kan eller bør gå rett fra arealdel til byggetillatelse.

Kommuneplanens arealdel har visse begrensninger i adgangen til å fastlegge innbyrdes arealdisponering med rettsvirkning. Dette gjelder spesielt forholdet mellom landbruk, naturvern og friluftsliv. Det er likevel viktig å la temadelen av planen omhandle alle relevante arealbruksspørsmål, eksempelvis landbrukets arealsituasjon og behov, slik at programdelen av planen kan virke koordinerende internt i kommunen og mellom kommunen og sektorene / fylkeskommunen. Slik temaomtale er også viktig som grunnlag for videre oppfølging f.eks. gjennom mer detaljert planlegging.

6.1.3 Arealbrukskategorier

§ 20-4. Arealdelen av kommuneplan - første ledd:

Arealdelen skal i nødvendig utstrekning angi:

- 1. Byggeområder.*
- 2. Landbruks-, natur- og friluftsområder.*
- 3. Områder for råstoffutvinning.*
- 4. Andre områder som er båndlagt eller skal båndlegges for nærmere angitte formål i medhold av denne eller andre lover og områder for Forsvaret.*
- 5. Områder for særskilt bruk eller vern av sjø og vassdrag, herunder ferdsel-, fiske-, akvakultur-, natur- og friluftsområder hver for seg eller i kombinasjon med en eller flere av de nevnte brukskategorier.*
- 6. Viktige ledd i kommunikasjonssystemet.*

Arealdelen kan kun angi en av arealbrukskategoriene innenfor det samme området. Det er ikke adgang til å kombinere kategoriene. Områder i sjø er her unntak.

Innenfor nr. 1. Byggeområde kan det benyttes underformål, f.eks. med utgangspunkt i plan- og bygningslovens § 25 Reguleringsformål nr. 1, 3, 4, 6 (Bare de deler av nr. 6 som relaterer seg til byggeområde dvs. for bevaringsområder bare eksisterende bebyggelse.) og 7. Dette gir muligheter for å detaljere arealdisponeringen.

Også under § 20-4 nr. 3, 4, 5 og 6 må hovedkategorien spesifiseres nærmere f.eks. etter type råstoffutvinning, båndleggingstiltak, bruk / vern av sjø / vassdrag eller kommunikasjonsanlegg.

Noen formål må fastlegges endelig i reguleringsplan. Hvilke formål dette gjelder vil bli klargjort under omtalen av de enkelte arealbrukskategorier.

6.1.4 Bestemmelser

Arealbrukskategoriene som nyttes på plankartet innenfor rammen av § 20-4 første ledd kan suppleres med bestemmelser etter samme paragrafs andre ledd, slik at bestemmelsene utfyller og utdyper den fastsatte arealbruk. Bestemmelsene fastsetter i tekst forhold som det ikke er mulig eller hensiktsmessig å framstille på plankartet.

Forhold som kan fastsettes som bestemmelser etter § 20-4 andre ledd kan også i en viss utstrekning vises direkte på plankartet innenfor det enkelte område / den enkelte arealbrukskategori. Eksempler her er fastsettelse av tomteutnyttelse (dvs grad av utnytting), byggehøyde, husplassering m.v.

Det er viktig å være oppmerksom på at bestemmelser etter § 20-4 andre ledd er uttømmende fastlagt i loven. Det vil si at bare bestemmelser hjemlet der har rettsvirkning overfor den enkelte. For eksempel kan bestemmelse om grad av utnytting, byggehøyde og lokalisering bare knyttes til byggeområder og til LNF-områder der spredt utbygging er tillatt i medhold av bestemmelse etter bokstav c). Videre er adgangen til å stille plankrav etter § 20-4 andre ledd bokstav a), og til å innføre byggeforbud etter bokstav f) i 100 -metersbeltet langs vassdrag viktig for den samlede arealstyringen og for sikring av vassdragsnære arealer.

I byggeområder og for spredt utbygging i LNF områder etter andre ledd bokstav c) kan det således fastsettes bestemmelser som langt på vei tilsvarer de bestemmelser en kan gi i reguleringsplan mht å binde opp arealbruken ytterligere i tillegg til de forhold som bestemmes på arealbrukskartet.

I praksis forekommer det planbestemmelser som ikke har hjemmel i loven. Dette kan gi inntrykk av at planen styrer noe den i realiteten ikke gjør. Det medfører uhjemlede krav og restriksjoner overfor private og kan forlede sektormyndighetene til å anta at deres interesser er sikret i planen. Slike uhjemlede bestemmelser kan bare betraktes som retningslinjer. De delene av en kommunes utfyllende bestemmelser til kommuneplanens arealdel som er gitt med hjemmel i § 20-4 andre ledd vil normalt ha rettsvirkning, selv om kommunen også har gitt bestemmelser som ikke er hjemlet.

Det er derfor grunn til å være påpasselig, slik at bestemmelsene etter § 20-4 andre ledd er innenfor hva loven gir hjemmel for. En må da heller søke å nytte / supplere de hjemler som gis i arealdelen med andre hjemler som finnes i plan- og bygningsloven, eller med hjemler som kommunen selv kan etablere gjennom å nytte detaljplaner eller vedtekter. Også samspillet og samvirket mellom arealdelen og annet lovverk som kommunen og /eller sektormyndighetene følger opp er viktig i denne sammenheng.

Paragraf 20-4 andre ledd gir ikke anledning til å gi kommuneplanbestemmelser om saksbehandling/prosess, eller om eventuelle dokumentasjonskrav til prosjektsøknader. Det kan imidlertid være hensiktsmessig i retningslinjene / planforklaringen å redegjøre for hvilke øvrige saksbehandlings- og utredningskrav som vil være aktuelle etter plan- og bygningsloven med byggeforskrifter og konsekvensutredningsbestemmelser, forvaltningsloven, kulturminneloven m.fl. Mange av de aktuelle bestemmelsene her gir bredt grunnlag for krav om dokumentasjon og saksbehandling.

Øvrige bestemmelser i plan- og bygningsloven er også viktige supplement til kommuneplanens arealdel, f.eks. § 74 nr. 2 om at tiltak etter loven skal ha en god utforming i samsvar med tiltakets funksjon og med respekt for naturgitte og bygde omgivelser, § 68 om miljøforhold, § 70 om plassering og høydeplassering, samt § 78 om plassering av bedrifter og anlegg i kommunen og § 79 om uvanlig bebyggelse.

6.1.5 Fire hovedkategorier bestemmelser

Den første går ut på at det kan stilles krav om detaljplan (enten reguleringsplan eller bebyggelsesplan). Detaljplan skal da være vedtatt før det kan gjennomføres nærmere angitte bygge- og anleggsarbeider i områder som er spesifisert nærmere i arealdelen. Det må gjøres klart om det er ny plan som kreves, eller om eksisterende detaljplaner fortsatt skal kunne nyttes, der dette foreligger for deler av området. En slik plankravbestemmelse (om ny plan) vil da stå som et byggeforbud inntil kommunen eventuelt har vedtatt detaljplan. Kommunen har plikt til å følge opp slike plankrav jf. plan- og bygningslovens § 23, innen rimelig tid.

Den andre hovedkategorien bestemmelser knytter seg til byggeområder og LNF-områder med spredt utbygging. Disse går på kriterier for lokalisering av bebyggelse, anlegg og arealbruksfunksjoner, styring av tomteutnyttelse og antall enheter (antall bygninger og ikke antall leiligheter), bygningers og anleggs størrelse / volum og form, funksjonskrav og krav til og krav om ferdigstilling av utomhusløsninger samtidig med bebyggelsen.

Den tredje typen går på rekkefølge slik at planbestemmelsen enten kan koordinere rekkefølgen for gjennomføringen av ulike tiltak i et byggeområde, eller det kan fastsettes tidspunkt eller hvilke krav som må være oppfylt for når et område anses for å være byggeklart. Utbyggingen kan da koordineres med etableringen av overordnet infrastruktur eller etableringen av andre nødvendige samfunnstjenester. Slike bestemmelser kan også knytte seg til forhold utenfor kommune(del) planområdet, f.eks. slik at tiltak innenfor området i en kommunedelplan ikke kan gjennomføres før overordnet infrastruktur utenfor planområdet er etablert.

Den fjerde typen gjelder rene byggeforbud. Dette kan f.eks. være forbud mot hytter i hele eller deler av kommunens områder, eller forbud mot gjennomføring av nærmere angitte bygge- og anleggstiltak i 100-metersbeltet langs vassdrag.

Når det gjelder bestemmelser om plankrav må disse være forankret i de hensyn og forhold som det saklig sett er grunnlag for å følge opp i den plan som kan kreves. De kriterier som er avgjørende for om plankrav blir utløst av et tiltak må framgå klart av bestemmelsen. Plankrav bør bare brukes der det foreligger reelle og /eller formelle grunner for det. Dette kan f.eks. være for å oppfylle reguleringsplankravet etter plan- og bygningslovens § 23 nr. 1 for større tiltak, der hvor den faktiske plansituasjonen tilsier en detaljplanbehandling for å få en nærmere planavklaring, eller for å få nødvendig gjennomføringsgrunnlag. Sektorinteressene kan være viktige premissleverandører i denne sammenheng.

6.1.6 Oversikt over arealbrukskategorier med eksempler på bestemmelser som kan knyttes til disse

AREALBRUKSKATEGORI	UTFYLLENDE BESTEMMELSER
1. Byggeområder	a. Krav om reguleringsplan eller bebyggelsesplan b. Særlige krav, lokalisering, rekkefølge, krav til infrastruktur, grad av utnytting, bygningers og anleggs størrelse og form m.v. d. Krav til utearealer
2. Landbruks-, natur- og friluftsområder	c. Omfang og lokalisering av spredt bolig bebyggelse, ervervs- og fritidsbebyggelse, krav om bebyggelsesplan Dersom det er bestemmelser om c) kan det også benyttes

	bestemmelse om tillatt byggehøyde, grad av utnyttning og andre former for styring av bygningers og anleggs størrelse og form m.v. og kriterier for lokalisering, samt krav til utearealer etter d).
3. Områder for råstoffutvinning	a. Krav om reguleringsplan eller bebyggelsesplan av ulik utbygging av arealbruk innenfor byggeområdene
4. Båndlagte områder	Ikke bestemmelser (båndleggingsformål spesifisert)
5. Bruk og vern av vassdrag og sjøområder	Ved bruk av kategori som i § 20-4 første ledd nr. 5 Ikke egne bestemmelser, jf. imidlertid bokstav a) og f) for sjø- og vassdragsnære arealer Ved bruk av kategori som på land: a Krav om regulerings- / bebyggelsesplan b. Krav om rekkefølge m.v.
6. Viktige ledd i kommunikasjonssystemet	g. Krav om bebyggelsesplan
Uavhengig av kategori	a. Plankrav i 100-metersbeltet langs vassdrag e Forbud mot nye eller vesentlig utvidelse av hytter f. Byggeforbud i 100-metersbeltet langs vassdrag h. Nærmere angitte arealer kan unntas fra rettsvirkning

6.1.7 Kriterier og utforming

Kriterier som nyttes i bestemmelser må ha et konkret innhold. Dette gjelder spesielt forbuds- og plankravbestemmelser, samt bestemmelser om omfang og lokalisering. Bestemmelsene må referere seg til forhold som f.eks. kan kvantifiseres eller dokumenteres slik at de har et eget faktisk og rettslig innhold.

Følgende kriterier har ikke et selvstendig rettslig innhold og kan ikke inngå i forbuds- og plankravbestemmelser, men kan heller formuleres som retningslinjer:

- Skjønnsmomenter / vurderingstema.
- Henvisning til uttalelser fra sektororganer.
- Vurderinger eller avklaringer som senere skal foretas av andre organ eller kommunale organ.

Bestemmelser etter § 20-4 andre ledd bokstav b), 1, 2. og 3. punktum, og bestemmelser etter bokstav d) har en litt annen karakter. Her vil det være naturlig å gå noe lenger i å nytte skjønnsmessige kriterier, f.eks. om bygningers form og utseende og funksjonskrav til utearealer.

Utformingen og detaljeringen av arealbruk og bestemmelser vil variere mye avhengig av om planen bare skal binde opp overordnede spørsmål og være grunnlag for videre detaljplanlegging, eller om den (også) forutsettes å være avklarende for gjennomføring av ulike tiltak.

6.1.8 Retningslinjer

Det kan knyttes retningslinjer til planen. Disse vil gi ytterligere holdepunkter for praktiseringen. Retningslinjer brukes i denne sammenheng både om hvordan det faktiske og det rettslige planinnholdet er å forstå, hvordan planbestemmelsene kan påregnes praktisert, og om kommunestyrets instruksjoner til politiske utvalg og administrasjon som skal følge opp planen.

Retningslinjer er ikke juridisk bindende, men kun av veiledende og informativ karakter. Retningslinjer må ikke gå på tvers av de rettslig bindende bestemmelsene. Retningslinjene kan ikke brukes som hjemmelsgrunnlag for vedtak etter planen, men kan gi visse føringer for rettslig og planfaglig vurdering av de enkelte arealbrukskategorier og bestemmelser.

Retningslinjene må skilles tydelig fra de rettslige bestemmelsene som er hjemlet i § 20-4 andre ledd og knyttet til de viste formål på planen.

6.1.9 Bruk av hjelpedokumenter og illustrasjoner

Illustrasjoner kan gi opplysninger og forklaringer på hva som rettslig sett er fastlagt på plankartet eller etter annet rettsgrunnlag. Eksempel her er å illustrere båndlegging med sikte på regulering til friområde, friluftsområde, naturområde e.l., automatisk fredete kulturminner etter kulturminneloven e.l.

Tegninger kan også illustrere / utdype hva som er forutsatt av løsninger i byggeområder etter 20-4 første ledd nr. 1, og de kan informere om og markere spesielle hensyn eller bruksinteresser. Eksempel her er viktige landskapselementer eller allmennhetens friluftslivsinteresser i et LNF-område.

Illustrasjoner kan også gi retningslinjer for senere detaljplanbehandling i båndlagte områder, og hvor det er stilt krav om detaljplan før gjennomføring av f.eks. byggetiltak. Dette kan for eksempel være for å sikre at hensynet til natur- og friluftslivsinteresser innarbeides i de konkrete utbyggingsplanene. De kan også fungere som retningslinjer ved behandling av enkeltsaker etter de alminnelige byggesaksbestemmelsene.

I noen tilfeller kan det være viktig å detaljere for å få fram viktige strukturer i planen. Eksempelvis kan det være viktig å få fram underformålet friområde i byggeområde for å vise sammenhengende grønnstrukturer.

6.2 Byggeområder -§ 20-4 nr. 1

Byggeområder deles i eksisterende og planlagte og omfatter eksempelvis:

- boligområder
- industriområder
- forretningsområder
- områder for fritidsbebyggelse

Også friområder i eller i tilknytning til byggeområder dvs. som er en funksjonell del av byggeområdet, inngår her sammen med andre arealbruksfunksjoner som er alminnelig i byggeområder (veger / adkomster, offentlige bygninger m.v.). Friområder som ikke har denne

karakter må markeres på kart som en retningslinje. Skal det ha rettsvirkning må det eventuelt føres under kategori 4 "Andre områder som er båndlagt eller skal båndlegges".

Det bør skilles mellom planlagte og eksisterende byggeområder, slik at det klart går fram hva som er nye byggeområder og hvilke områder som f.eks. er utbygget. Det er for øvrig viktig å vurdere, og ta stilling til om ny arealdel skal gjelde foran eldre reguleringsplaner, eller om disse fortsatt skal gjelde fullt ut. Dette er en viktig premiss for utformingen av planen.

Ofte er det slik at verneverdige bygninger og bygningsmiljø befinner seg i det som avsettes som byggeområde i kommuneplanens arealdel. En målsetting med arealplanleggingen må være å sikre disse mot riving eller uheldige bygningsmessige endringer. Planleggingen må medvirke til at omgivelsene får en god utforming som tar hensyn til verneverdiene og kulturmiljøet som helhet. Med de mulighetene som ligger i utforming av bestemmelser til byggeområder ligger forholdene godt til rette for dette. For byggeområder kan planen detaljeres ved at det benyttes underformål tilsvarende reguleringsformålene i pbl. § 25 nr. 1, 3, 4, de delene av nr. 6 som har med byggeområde å gjøre, samt nr. 7. Nr. 6 omfatter blant annet spesialområde med bygninger og anlegg som på grunn av historisk, antikvarisk eller annen kulturell verdi skal bevares.

Byggeområdene kan angis som et samlet formål som gir grove rammer for den videre planleggingen. En slik grovmaske arealbruksangivelse vil som regel ikke komme i konflikt med eksisterende reguleringsplaner til samme byggeformål. Imidlertid kan formålet underspesifiseres og detaljeres nærmere med utgangspunkt i plan- og bygningslovens § 25. Jo mer detaljert arealbruken fastlegges, desto større blir styringsgraden og planavklaringen. Planen kan da bli mindre fleksibel, men utviklingen i området blir mer forutsigbar. I byggeområdene kan arealbruken spesifiseres direkte slik at det stort sett dekker alle praktiske behov. Dette gjelder særlig når selve arealbrukskategorien kombineres med bestemmelser med nærmere kriterier for omfang og lokalisering.

Det vil være naturlig å nytte § 20-4 nr. 1 - Byggeområder for en del tiltak og arealbruk som i reguleringsplan legges ut til spesialområder etter § 25 nr. 6, (f.eks. bevaringsområder). Denne arealbrukskategorien etter § 20-4 nyttes for arealer og tiltak som ikke naturlig faller inn under de andre arealbrukskategoriene etter § 20-4 første ledd når det er tale om områder hvor det skal gjennomføres bygge- og anleggsvirksomhet av forskjellig slag, og det f.eks. ikke er behov for båndlegging med sikte på særskilt regulering eller særlovsvedtak.

Når det i kommuneplanens arealdel er forutsatt at et byggeområde skal bevares, er det heller ikke tillatt å rive bebyggelse i området. Kommunen kan avslå søknad om riving av byggverk inntil det foreligger regulerings- eller bebyggelsesplan for vedkommende eiendom, eller igangsettingstillatelse.

For områder i byer med automatisk fredete kulturminner i grunnen (kulturlag fra middelalderen), vil det være mest hensiktsmessig å avsette disse områdene til byggeområder med underformål bevaring kombinert med plankrav før videre utbygging. Å avsette slike områder som båndlagte områder etter pbl. § 20-4 nr. 4, vil kunne gi begrensninger både for eksisterende og framtidig bruk av området. Se omtale under "Områder som er båndlagt eller skal båndlegges".

Når det er stilt plankrav vil arealdelen ikke gi direkte grunnlag for byggesaksbehandling for de tiltak som fanges opp av plankravet. Kriteriene blir retningsgivende for den videre planlegging.

6.2.1 Bestemmelser til byggeområder (§ 20-4 andre ledd)

Bestemmelser om plankrav:

§ 20-4. Arealdelen av kommuneplan - andre ledd - bokstav a

Til arealdelen kan det gis utfyllende bestemmelser:

a) For områder avsatt til utbyggingsformål, områder for råstoffutvinning og for områder langs vassdrag inntil 100 m fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved gjennomsnittlig flomvannstand kan fastsettes at arbeid og tiltak som nevnt i lovens §§ 81, 86a, 86b og 93 ikke kan finne sted før området inngår i reguleringsplan eller bebyggelsesplan.

Når kommunen ønsker å kreve detaljplan før utbygging i byggeområder må den tilhørende planbestemmelsen presisere at det kreves enten reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Kommunestyret må avgjøre hvilken av disse plantypene som kreves i planen. Dette kan ikke delegeres til det faste utvalg for plansaker. Derved kan fagmyndighetene være klar over hvilke type planer som i ettertid vil komme. Ved valg av plantype bør man være oppmerksom på at utbygging som krever offentlige anlegg, som friområde og vegger, vanskelig kan gjennomføres uten reguleringsplaner på grunn av behov for ekspropriasjonsgrunnlag. Dersom det feilaktig er angitt begge plantyper, er det kravet om reguleringsplan som gjelder.

Henvisningen i § 20-4 andre ledd bokstav a) til §§ 81, 86a, 86b og 93 angir den ytre rammen for hvilke arbeid og tiltak som kan danne grunnlag for krav om plan. I den konkrete bestemmelsen kan kommunen nøye seg med enkelte av de nevnte paragrafer eller deler av disse, f.eks. deler av § 93. Også angitte størrelsesgrenser kan nyttes slik at f.eks. bare bygninger over en gitt størrelse utløser krav om detaljplan.

Bestemmelser om rekkefølge i utbyggingen og bebyggelsens form m.v:

§ 20-4. Arealdelen av kommuneplan - andre ledd - bokstav b

Til arealdelen kan det gis utfyllende bestemmelser:

b) For områder avsatt til utbyggingsformål kan fastsettes at utbygging skal skje i bestemt rekkefølge, og at utbyggingen innenfor vedkommende områder ikke kan finne sted før tekniske anlegg og samfunnstjenester, som elektrisitetsforsyning, kommunikasjon, herunder gang- og sykkelvegnett, helse- og sosialtjeneste, herunder barnehager, skoler og fritidshjem, m.v. er etablert. I tilknytning til utbyggingsområder og i landbruks-, natur- og friluftsområder der spredt utbygging er tillatt, kan det også fastsettes bestemmelser om tillatt byggehøyde, grad av utnyttning og andre former for styring av bygningers og anleggs størrelse, form m.v. Det kan også gis nærmere kriterier for lokalisering av ulik utbygging og arealbruk innen byggeområdene.

Med "utbyggingsområder" forstås det områder som går inn under § 20-4 første ledd nr. 1 - "Byggeområder".

Rekkefølgebestemmelser kan benyttes for å styre hvilke områder som skal utbygges først, og styre utbygging i forhold til infrastruktur som gangveger, servicetilbud m.v.

Bestemmelser om tillatt tomteutnyttelse / grad av utnyttning (jf. byggeforskriftene), byggehøyde og andre former for styring av bygningers størrelse og form m.v. samt formingsbestemmelser, kan benyttes til byggeområder på samme måte som det kan gjøres i en reguleringsplan. Dette gir mulighet til å tilpasse ny bebyggelse til eksisterende preg.

Formingsbestemmelser som gjelder deler av bebyggelsen må utformes slik at det går tydelig fram hvilke bestemmelser som ligger til grunn for de enkelte områdene.

6.2.2 Eksempler på bestemmelser i planer

Eksempel på bestemmelser med krav om regulerings- eller bebyggelsesplan etter § 20-4 andre ledd bokstav a:

Eksempel

Bestemmelser til byggeområde:

I område R kan utbygging ikke skje før det foreligger reguleringsplan

I område B kan utbygging ikke skje før det foreligger bebyggelsesplan

Eksempel på bestemmelse om rekkefølge etter § 20-4 andre ledd bokstav b:

Eksempel

Bestemmelser til byggeområde:

Utbygging av områder for boliger / industri/ ... i kommunen skal skje i denne rekkefølgen:

1: B1, B2, B3.

2:C1, C2, C3.

Før utbygging av boliger i område B1 kan startes skal gangveg med tilgjengelighet for alle være bygd fram til rådhusplassen.

Iustriområde C3 kan ikke bygges ut før ny hovedveg på strekningen..... er bygd.

I område B3 kan utbygging ikke skje før følgende forhold er tilfredsstillende ordnet

- elektrisitetsforsyning
- helse- og sosialtjeneste

Bestemmelser om tillatt tomteutnyttelse / grad av utnytting (jf. byggeforskriftene), byggehøyde og andre former for styring av bygningers størrelse og form m.v. samt formingsbestemmelser, kan benyttes til byggeområder på samme måte som det kan gjøres i en reguleringsplan. Dette gir mulighet til å tilpasse ny bebyggelse til eksisterende preg.

Formingsbestemmelser som gjelder deler av bebyggelsen må utformes slik at det går tydelig fram hvilke bestemmelser som ligger til grunn for de enkelte områdene.

Eksempel på bestemmelse om form for småhusbebyggelse etter § 20-4 andre ledd bokstav b) tilpasset eksisterende og homogene boligområder:

Eksempel

Bestemmelse til byggeområde - småhusbebyggelse

Innenfor området tillates frittliggende småhus, med maksimal gesimshøyde inntil 7 meter på den enkelte fasade, og mønehøyde maks meter, og med et bebygd areal (BYA) på inntil 15% av netto tomt. Det tillates likevel ikke bygninger med større grunnflate enn 150 kvm.

Bygningene skal ha saltak, tekt med takstein, og hovedmøneretning tilpasset møneretning på nærliggende bygning(er). Takvinklene skal være minimum 22 grader.

For øvrig skal bebyggelsens karakter, stiluttrykk, vindussetting, fargebruk m.v. utformes i samsvar med kommunens retningslinjer for stedlig byggeskikk. (jf. plan- og bygningslovens § 74 nr. 2).

På hver tomt skal det være minimum 250 kvm uteoppholds- og lekeareal. Jf. ellers kravene i plan- og bygningslovens § 69 om utomhusløsning.

Bygninger tillates ikke oppført nærmere sjøen / vassdrag enn 30 meter, og ikke nærmere privat veg enn 4 meter. I forhold til offentlig veg gjelder veglovens byggegrenser.

Ny bebyggelse skal plasseres slik at mest mulig av eksisterende vegetasjon og terreng kan bevares.

Eksempel

Bestemmelser til byggeområde

Byggehøyder skal variere og være tilpasset eksisterende bebyggelse.

Ny bebyggelse skal ikke overskride gesims høyde maks 9m og mønehøyde maks 12m.

Ny bebyggelse innenfor felt B skal i hovedsak ikke overskride kote... (4 etasjer) og skal ha en naturlig nedtrapping mot bebyggelsen langs.....

Byggehøyder for resten av planområdet skal ikke overskride de gesimshøyder som er angitt for det enkelte felt i tabellen under.

Tilbaketrukne etasjer skal utformes slik at de ikke synes fra motstående fortau (maks 15m fra bygningens fasade).

Ny bebyggelse eller påbygg skal i hovedsak oppføres i materialer som er brukt i den eldre industribebyggelsen (teglstein, pusset tegl og/eller betong).

Høye, lukkede sokkeletasjer (f.eks. høy garasjekjeller) tillates ikke

6.2.3 Veiledende retningslinjer om forming knyttet til byggeområdene

I tillegg til bestemmelser til planen om tillatt byggehøyde og andre former for styring av bygningers størrelse og form m.v., kan det i enkelte områder være ønskelig å knytte retningslinjer for forming til planen. Retningslinjer kan nyttes som vurderingsgrunnlag ved behandling av enkeltsaker. De gir i seg selv ikke hjemmel for å avslå søknad om byggetillatelse eller stille rettslige krav. (Se omtale av retningslinjer innledningsvis i dette kapitlet.)

6.2.4 Bestemmelser om areal- og funksjonskrav

§ 20-4. Arealdelen av kommuneplan - § 20-4 andre ledd - bokstav d:

"Til arealdelen kan det gis utfyllende bestemmelser:

d) For byggeområder og for landbruks-, natur- og friluftsområder der det er adgang til spredt utbygging av boliger, kan det stilles areal- og funksjonskrav til lekearealer og andre uteoppholdsarealer, herunder krav om samtidig ferdigstillelse av bolig og uteområde.

I kommuneplanen kan det angis bestemmelser om krav til uteareal. Kravene kan utformes med utgangspunkt i både kvalitetskriterier og arealstørrelse. Kvalitetskriteriene bør knyttes til retningslinjer som bl.a. utarbeides på grunnlag av kommunens vurdering av rikspolitiske retningslinjer for å styrke barns og unges interesser i planleggingen.

6.2.5 Bestemmelser om forbud mot fritidsbebyggelse

§ 20-4. Arealdelen av kommuneplan - § 20-4 andre ledd - bokstav e

Til arealdelen kan det gis utfyllende bestemmelser:

e) For hele kommunen eller deler av den kan fastsettes at oppføring av ny eller vesentlig utvidelse av bestående fritidsbebyggelse ikke skal være tillatt.

Det kan i bestemmelse nedfelles byggeforbud mot ny eller vesentlig utvidelse av bestående fritidsbebyggelse. Denne bestemmelsen som etterfølger den tidligere § 82-vedtekten i bygningsloven av 1965, benyttes dersom det i kommunen er spesielt sårbare områder, eller hvor det av andre grunner ikke er ønskelig med ytterligere utbygging av fritids- bebyggelse.

Hytteforbud etter bokstav e) kan nyttes uavhengig av arealbrukskategori, og også i områder hvor arealbruken ellers er unntatt fra rettsvirkning etter bokstav h).

6.3 Landbruks-, natur- og friluftsområder (LNF) - § 20-4 første ledd nr. 2

LNF-områder dekker over 80 % av arealet i landets kommuneplaner. Det er klare begrensninger i arealbruken innenfor LNF-områdene, hvor nye bygge- og anleggstiltak hovedsaklig skal knyttes til ”stedbunden næring”.

Begrepet "stedbunden næring" er knyttet til bygninger / anlegg som det av hensyn til driften av primærnæringen er nødvendig å plassere på stedet. For at stedbunden næring skal være aktuelt, må det være tale om en reell og inntektsgivende næringsvirksomhet av noe omfang. Øvrige aktiviteter som f.eks. jakt, fiske, bærplukking o.l. som har preg av friluft- eller fritidsaktivitet, eller som utgjør et naturtilskudd til egen husholdning, vil falle utenfor begrepet stedbunden næring.

6.3.1 Arealbrukskategorier

I kommuneplanens arealdel skal områder for landbruk, herunder jord- og skogbruk, reindrift, utmarksnæring, fiske som ledd i stedbunden næring og annen primærnæring legges ut sammen med natur- og friluftsområde i bunden kombinasjon. Dette innebærer at forholdet mellom de ulike formål innenfor denne kategorien styres av annet lovverk som landbrukslovgivningen, naturvern og friluftslovgivningen o.a. I områder der en av interessene er dominerende, kan reguleringsplan brukes til å sikre denne interessen, jf. § 25 siste ledd.

Skogloven av 21. mai 1965 og jordloven av 12. mai 1995 regulerer i første rekke selve virksomheten, men har også egne arealbestemmelser i hhv. §§ 17, 19, 17 a), 50 og §§ 9 og 12.

Når det gjelder reindrift, hjemler reindriftsloven av 9. juni 1978 rett til opphold, ferdsel, flytting med rein, rett til beite og rett til oppføring av anlegg som trengs i reindriften. Det er viktig å være oppmerksom på at flyttevei ikke kan stenges, og at det kan være straffbart etter reindriftsloven å gjøre det. Spesielt for reindriften er at enhetene ofte driver over flere kommuner. Fra 1996 ble det innført en lovbestemt næringsplan, distriktsplan, som skal vise areal- og ressursbruk og flyttemønstre, og gi en oversikt over alle gjerder og permanente anlegg i de områder distriktet bruker. Planen skal forelegges kommunene i distriktet, fylkesmannen og fylkeskommunen. Planen vil være et viktig dokument som innspill til og i medvirkningen i kommunal planlegging.

I områder som i arealdelen blir lagt ut til LNF-område er det ikke tillatt med annen bygge- og anleggsvirksomhet enn den som har direkte tilknytning til landbruk / stedbunden næring (tradisjonell landbruksvirksomhet). Bl.a. vil det ikke være tillatt å oppføre hytter her, noe som også gjelder hytter med sikte på å skaffe gardsbruk inntekter ved utleie.

Dersom det skal bygges hytter i LNF-område eller bruksendring til annet formål gjennomføres, må det skje i medhold av bestemmelser til § 20-4 andre ledd bokstav c) om spredt utbygging for boliger, hytter og for ervervsbebyggelse for andre formål enn jordbruk, eller i reguleringsplan. I så fall må både lokalisering ("hvor") og omfang ("hvor mange hytter") vises på plankartet og gå fram av bestemmelsene, jf. nedenfor.

For kommunene kan det ofte være vanskelig å foreta et valg om hvilket formål som best kan brukes der det er snakk om mindre utbygginger.

LNF-område med bestemmelser etter § 20-4 andre ledd bokstav c) om spredt utbygging kan være mest aktuelt dersom:

- utbygging skal skje med enkeltstående bygg over lengre tid

- utbyggingen skal gjennomføres med stor avstand mellom enhetene med landbruksareal i mellom
- det fortsatt er ønskelig for landbruksmyndighetene å ha hånd om fradelinger og bygging

Der bestemmelsen om spredt utbygging av boliger, hytter m.v. etter bokstav c) brukes, gjelder jordlovens §§ 9 og 12 om samtykke til omdisponering og fradeling bortsett fra de tilfelle det er satt krav om bebyggelsesplan for utbyggingen, jf. jordlovens § 2.

Byggeområde bør velges:

- i områder hvor det er aktuelt med flere enheter, og
- der det ikke er praktisk mulig å ivareta arealene mellom enhetene som landbruksområde.

6.3.2 "Underinndeling" i LNF-områder uten rettsvirkning

I kommuneplanens arealdel kan LNF-områdene som nevnt ikke underinndeles med rettslig bindende virkning overfor den enkelte. Det vil si at en ikke gjennom selve arealdelen kan legge restriksjoner på landbruksvirksomhet av hensyn til natur- og friluftinteressene, og at det ikke kan knyttes separat rettsvirkning til natur- og friluftsområde og til de ulike underinndelinger under landbruk, f.eks. reindrift.

Hvis kommunen likevel ønsker å markere hvilke interesser som er mest fremherskende, og gi signaler om dette til bruk i enkeltsaker, kan L, N og F vises hver for seg på eget temakart som ikke har rettsvirkning, men har karakter av veiledende retningslinje. Videre kan kommunene ved bruk av bestemmelsene i § 20-4 andre ledd bokstavene a) og f) i spesielle tilfelle styre landbrukstiltak i 100-meters- beltet ved vassdrag, jf. nedenfor.

6.3.3 Eksempler på hva LNF-kategorien omfatter

Områder for jordbruk, husdyrhold, skogbruk, reindrift, jakt, fiske og annen næring i utmark, vanlig pelsdyrhold m.v., og naturområder og friluftsområder.

Bygninger

Utgangspunktet er at husvære som er nødvendig for å utøve primærnæring går inn under LNF-formålet. Spørsmålet må avgjøres konkret i det enkelte tilfelle, men ved avgjørelsen kan det bl.a. være relevant å legge vekt på om virksomheten er så omfattende at den krever særskilt konsesjon etter landbrukslovgivningen.

Normalt går følgende bygninger inn under LNF:

- Driftsbygninger i landbruk, dvs. ordinære bygninger som er nødvendige i landbruksdrift, inklusive husvær for seterdrift og skogsdrift (§ 81)
- Våningshus / kårboliger som er nødvendig av hensyn til driften av gårdsbruket
- Naust, rorbuer, gjeterhytter m.v. som nyttes i landbruk (§ 93)
- Andre bygninger og anlegg som er nødvendige for / nyttes i forbindelse med gårdsbruk/husdyrhold, annen næringsvirksomhet i jordbruk, skogbruk, reindrift, yrkesfiske eller liknende.

Normalt omfattes derfor beboelseshus (våningshus / kårbolig) som er nødvendig for driften av LNF-kategorien. (Se for øvrig Planavdelingen informerer nr. 1/97 angående behandlingsmåter for søknad om kårbolig.) Driftsbygninger i landbruket er fortsatt undergitt meldeplikt etter § 81. De tiltak som går inn under denne bestemmelse vil omfattes av LNF-kategorien. Men det er viktig å være oppmerksom på at også bygninger og anlegg i landbruk ut over dette kan gå

inn under LNF. Det er de kommunale plan- og bygningsmyndigheter som etter høring av vedkommende sektororgan, avgjør om vedkommende bygning faller inn under landbruks- / primærnæringsbegrepet eller en annen arealbrukskategori.

Vesentlige terrenginngrep, veganlegg og parkeringsplasser

Vesentlige terrenginngrep går etter lovendringen av 1. juli 1997 inn under § 93 med ordinær byggesaksbehandling og tillatelse, jf. bokstav i). Det vil gjelde bl.a. steinbrudd, masseuttak og fyllinger i tillegg til andre inngrep av betydning i terrenget.

Hva som går inn under "vesentlige terrenginngrep" og ikke bare må karakteriseres som "tiltak med meget begrenset omfang", må vurderes konkret og over tid.

Selv terrenginngrep som ikke er vesentlige, kan omfattes av rettsvirkning av kommuneplanens arealdel, som et tiltak som vesentlig vil vanskeliggjøre gjennomføringen av planen, jf. § 20-6 andre ledd andre punktum. Når det gjelder masseuttak til husbehov i jord- og skogbruk, vil de imidlertid ofte omfattes av LNF-kategorien og være i samvar med arealdelen til kommuneplan.

Veganlegg og parkeringsplasser går også etter 1. juli 1997 inn under § 93, jf. bokstav j). Bygging av landbruksveger vil være i samsvar med LNF-kategorien. I forskriften av 20. desember 1996 fra Landbruksdepartementet er det fastsatt nærmere bestemmelser for behandling av landbruksveger. De veger som omfattes av denne forskriften er også unntatt fra regelverket om byggetillatelse, ansvar og kontroll, og fra plan- og bygningslovens øvrige regler jf. §§ 5 og 6 i forskrift av 22. januar 1997 fra Kommunal- og regionaldepartementet.

Landbruksveger

Veger generelt fanges opp av loven som tiltak som er avhengig av søknad og byggetillatelse etter lovens § 93 første ledd bokstav j). Forskrift av 22. januar 1997 fra Kommunal- og regionaldepartementet om unntak fra byggesaksbehandling for landbruksveger som omfattes av egen forskrift etter jordlov og skoglov av 20. desember 1996, unntar slike veger fra saksbehandling (søknad om tillatelse) og visse materielle krav i lovens byggesaksdel, jf. §§ 93 andre ledd og 84. Det fremgår av forskriftene at unntaket ikke gjelder planbestemmelsene i loven jf. Kommunal- og regionaldepartementets forskrift § 4.

Spørsmål om en veg er landbruksveg eller annen privat veg avgjøres i tvilstilfelle av kommunen som plan- og bygningsmyndighet.

Dersom det er aktuelt for kommunen å treffe beslutning om å ta lovens planbestemmelser aktivt i bruk på landbruksveger innenfor LNF-områder bør den foreta en samlet vurdering av om ikke forskriftene for landbruksveger som håndheves av kommunen og som også inneholder elementer av planlegging, vil gi tilfredsstillende styring med aktiviteten i disse områdene.

Fradeling til landbruksformål

Fradeling går etter 1. juli 1997 inn under § 93 med ordinær byggesaksbehandling og tillatelse, jf. bokstav h). I LNF-områdene kan landbrukstiltak og delinger med sikte på slike tiltak ikke styres ved hjelp av kommuneplanens arealdel, og kan gjennomføres uten dispensasjon.

Større tiltak i LNF-områder som for eksempel samdriftsfjøs eller bakkeplaneringer vil kunne utløse reguleringsplikt etter pbl. § 23 også om tiltakene kan inngå i LNF-kategorien.

LNF-kategori omfatter eksempelvis ikke:

Kennel, hestesenter / rideanlegg, alpinanlegg, golfbane, campingplass, friområde, modellflyplass og anlegg for øvrig som har sammenheng med aktiviteter i natur- og friluftsområder.

Masseuttak som ikke har sammenheng med landbruk, naturvern- og friluftstiltak. Uttak av stein og løsmasser for andre formål, og som i arealdelen ikke er disponert for råstoffutvinning, vil være i strid med arealdelen.

Veger, masseuttak og parkeringsplasser der annen virksomhet enn landbruk utgjør hele eller en vesentlig del av formålet med vegen, jf. Landbruksdepartementets forskrift av 20. desember 1996 § 1-3.

- Vanlige private hytter, landsteder, utleiehytter (privat hytte som ikke primært er beregnet for egen bruk, men hvor siktemålet er leie til andre)
- Sports-, turist- og overnattingshytter drevet av turistforeninger, idrettslag m.v.
- Kårbolig / hus i landbruk som ikke er nødvendige for driften av et gårdsbruk
- Våningshus og andre hus som nyttes for fritidsformål ved privat bruk og/eller bortleie, og som kan nyttes til overnatting uten hensyn til størrelse og standard
- Sætre, støler, gjeterhytter, jakt- og fiskebuer, naust og rorbuer som ikke har direkte tilknytning til landbruksdrift
- Campinghytter
- Bygninger for fabrikkmessig landbruks-, gartneri-, akvakultur- og pelsdyrproduksjon.
- Kraftverk som ikke i det vesentlige benyttes som energikilde i landbruk.

Plan- og bygningslovens øvrige bestemmelser, f.eks. § 70 om plassering av bygninger og § 74 nr. 2 om god estetisk utforming i samsvar med tiltakets funksjon og naturgitte og bygde omgivelser gjelder. Det er ikke gitt forskrift til § 82 om fritidsbebyggelse.

Plassering av campingplasser i LNF-område har reist en del spørsmål. De er ikke eget formål i kommuneplanens arealdel, og faller heller ikke inn under LNF-kategorien. Men i reguleringsplan kan campingplasser legges ut som spesialområde, og i arealdelen bør de tas med som byggeområde etter § 20-4 første ledd nr. 1, eller eventuelt som båndlagt område etter nr. 4. Det samme gjelder golfbaner.

For ytterligere veiledning, se Miljøverndepartementets veileder T-1382
<http://www.odin.dep.no/md/norsk/publ/veiledninger/022041-120033/dok-bn.html>

6.3.4 Bestemmelser til LNF-områder - § 20-4 andre ledd)

Bestemmelser til områder i LNF-områdene hvor spredt utbygging er tillatt.

§ 20-4. Arealdelen av kommuneplan - andre ledd - bokstav c:

Til arealdelen kan det gis utfyllende bestemmelser:

c) For områder nevnt i første ledd nr. 2 kan gis bestemmelser om omfang og lokalisering av spredt boligbebyggelse og ervervsbebyggelse som ikke er tilknyttet stedbunden næring og om fritidsbebyggelse, herunder stille krav om bebyggelsesplan

Hensikten med bestemmelsen er å gi rom for innpassing av visse andre bygninger i LNF-området enn de som nyttes i primærnæring uten å gjøre det nødvendig med planrevisjon, reguleringsplan eller dispensasjon i det enkelte tilfellet.

Videre er det forutsatt at bruk av bestemmelsen skal avklare om, og i tilfelle hvor og hvor mye, det kan bygges i LNF-områdene utover det som har sammenheng med LNF-kategorien. Dvs. at omfang og lokalisering av bebyggelsen må avklares under kommuneplanprosessen, bl.a. av hensyn til sektormyndighetene. Gjennom å gi bestemmelser om omfang og lokalisering av spredt bebyggelse, vil rammebetingelsene også i forhold til sektorene være gitt. Utbygging etter disse bestemmelsene vil være i samsvar med kommuneplanens arealdel.

Det skal altså ikke være nødvendig med tilleggsvurderinger i forhold til rammebetingelsene, herunder av sektormyndighetene for å avklare hver enkelt byggesak. Således er det ikke adgang til å gi bestemmelse om tiltakene under forutsetning av sektormyndighetenes godkjenning.

Det vil være aktuelt å knytte ulike bestemmelser og retningslinjer til de ulike former for spredt utbygging, avhengig av om det er spredt ervervsbebyggelse, spredt fritidsbebyggelse eller spredt boligbygging som skal innarbeides i planen.

Fritidsbebyggelsen vil spesielt måtte avklares i forhold til sektorinteresser, mens spredt boligbygging også må vurderes i forhold til infrastruktur, offentlig service m.v.

Utgangspunktet er spredt utbygging, dvs. at områdets overveiende karakter skal være åpent og ikke tett bebygget. Det er videre krav om at bestemmelsene både må angi omfang, lokalisering og type bebyggelse / formål som tillates. Nyttens ikke bestemmelsene innenfor denne ramme er lovens vilkår ikke oppfylt. En eventuell sak må i tilfelle vurderes som dispensasjon / planendring.

Minimumskravet etter § 20-4 andre ledd bokstav c) er at både omfang og lokalisering for bebyggelsen er angitt. Det må være så konkret og entydig markert at det ikke oppstår tvil om hvilke forhold og interesser som blir berørt ved utbygging.

Bestemmelsen kan brukes slik at den gir direkte adgang til bygging på grunnlag av kommuneplanen, men den kan også oppstille krav om bebyggelsesplan. Det kan ikke i slik bestemmelse stilles krav om reguleringsplan overfor utbygger, men kommunen kan selv regulere. Eventuell innsigelse på bebyggelsesplan kan videre føre til regulering.

6.3.5 Omfang

Når det gjelder kriterier som kan gis for omfanget, er dette ordinært oppfylt ved at en angir antallet bygningenheter innenfor vedkommende område. Det kan angis enten totalt antall enheter (inkl. eksisterende) eller totalt antall nye enheter innen det aktuelle området.

6.3.6 Lokalisering

Plankartet bør vise de aktuelle utbyggingspunkter. Dette vil gi størst avklaring og forutsigbarhet for sektormyndigheter, grunneiere, andre berørte private og kommunen.

Lokalisering kan også angis verbalt med konkret avgrensning av arealene hvor spredt utbygging tillates.

F.eks. kan kotehøyder i terrenget nyttes som lokaliseringsangivelse.

Kriterier for lokalisering kan f.eks. knyttes til forhold til eller avstand til:

Dyrket mark, driftsbygning i landbruk eller annen bebyggelse, vannkilde, resipient, veg, vassdrag, naturelement, kulturminne, fiskeplass, støykilde, utsiktspunkt og siktlinje, friluftsområder av viktighet for allmennheten, område for tamrein og vilttrekk m.m

Kommunen må avklare med bl.a. kulturminneforvaltningen i hvilke områder det vil være aktuelt å tillate utbygging. Dersom det legges opp til at spørsmålet først skal avgjøres i forbindelse med en aktuell utbyggingsplan vil ikke lovens krav være oppfylt.

For kulturminneforvaltningen vil en avklaring ofte innebære at man må foreta registrering av kulturminner i området. Dersom behovet for registreringer ikke oppfylles, kan normalt ikke arealbruken anses som avklart i forhold til kulturminneinteressene. Alternativet er da at det stilles krav om bebyggelsesplan, og at forholdet avklares gjennom denne.

I praksis er ofte angivelsen av omfang og lokalisering for lite konkret og entydig for å tilfredsstille lovens krav. Kommunene bør være nøye med å overveie og avgrense hvilke

områder hvor spredt utbygging kan finne sted, og eventuelt vurdere å stille bebyggelsesplankrav i den utstrekning lokaliseringen ikke angis konkret på plankartet.

Bebyggelsesplanen er utfyllende og supplerende og kan ikke endre hovedtrekkene i arealbruken. Det er ikke adgang til å endre arealdisponeringen til andre hovedformål enn det som framgår av den plan som bebyggelsesplanen er avledet fra. Bebyggelsesplanen skal heller ikke ha større utstrekning enn det som er nødvendig for å løse utbyggingen på en hensiktsmessig måte.

6.3.7 Øvrige forhold

Veiledende retningslinjer for lokalisering av bebyggelse i LNF-områdene

Det kan gis retningslinjer til planen om lokalisering av spredt bebyggelse etter innspill av de forskjellige fagmyndigheter.

Fagmyndighetene utarbeider kriterier og temakart, og kommunene legger disse til grunn ved behandling av bebyggelsesplaner og dispensasjonssaker.

Bestemmelse om utforming m.v. av spredt bebyggelse i LNF-områder

I LNF-områder hvor det er gitt tillatelse til spredt utbygging, kan det også knyttes formingsbestemmelser.

Der det i arealdelen er gitt bestemmelser til LNF-områdene i medhold av § 20-4 andre ledd bokstav c) kan det i medhold av bokstav b) gis nærmere bestemmelser om

- tillatt byggehøyde
- grad av utnytting og andre former for styring av bygningers og anleggs størrelse og form

Bestemmelser om areal- og funksjonskrav i LNF-områder

For områder med spredt utbygging vil det også være behov for kvalitetskriterier for uteområdene.

6.4 Områder for råstoffutvinning - § 20-4 nr. 3

6.4.1 Arealbrukskategori

Arealdelen skal i nødvendig utstrekning angi områder for råstoffutvinning.

Tiltak som faller inn under denne arealbrukskategorien vil bl.a. omfatte:

- uttak av mineralske løsmasser (leire, silt, sand, grus, stein, blokk),
- fastfjellforekomster for produksjon av byggeråstoff og lignende formål, samt
- industrimineraler og malmer.

Med uttakene følger i alminnelighet også fylling, særlig som deponi av skrotmasser. Uttak for produksjonsformål kan også rette seg mot andre slags masser eller forekomster i grunnen, med uttak av torv som det vanligste eksempel.

I kommuneplanens arealdel vil det være naturlig å legge ut forekomster på en slik måte at planen gjenspeiler kommunens og statens ressurspolitikk på dette feltet. Arealdelen bør omfatte alle eksisterende og planlagte tiltak for råstoffutvinning som faller inn under denne kategorien. For eksisterende tiltak som forutsettes drevet videre, og for planlagte nye tiltak, må plankartet vise ytre grenser for framtidig uttak.

Masseuttak utenom områder avsatt til råstoffutvinning er ikke tillatt. Unntatt fra dette er masseuttak til husbehov. Husbehov er f.eks. å regne som behov som følger av alminnelig landbruksdrift på eiendommen, såfremt de enkelte grustak er av beskjedne størrelse.

For nærmere omtale av masseuttak vises det til rundskriv T-5/96.

6.4.2 Bestemmelse om plankrav

Den eneste bestemmelsen som kan knyttes til denne kategorien er krav om reguleringsplan før uttak finner sted. Dette gjelder nye tiltak. Bestemmelser om omfanget av slike uttak, uttaksretning og rekkefølge kan ikke knyttes til kommuneplanen. Dette kan styres ved bruk av reguleringsplan/bebyggelsesplan.

6.5 Båndlagte områder (§ 20-4 nr. 4)

6.5.1 Arealbrukskategori

Kategorien omfatter områder som er sikret eller skal sikres gjennom planlegging etter plan- og bygningsloven eller andre lover. Eksempler på slike områder kan være:

- sikringssoner rundt vannkilder etter bestemmelsene i vassdragsloven,
- områder som er vernet eller skal vernes i medhold av naturvernloven, viltloven, kulturminneloven, luftfartsloven og lov om lakse- og innlandsfisk,
- områder som skal reguleres til øvingsområde for Forsvaret,
- områder som skal avsettes til bevaring, friluftsområder, golfbaner som ikke er en del av større byggeområder, friområder utenfor byggeområder, m.v. gjennom utarbeiding av reguleringsplan,
- sikrings- og restriksjonsområder rundt flyplasser av støyhensyn,
- fareområder, f.eks. skytebaner.

Det følger av bestemmelsen at det ikke kan vedtas alternativ arealbruk innenfor samme arealplanområde. Når rettsvirkningene for de båndlagte områdene i arealdelen til kommuneplanene faller bort etter at båndleggingsperioden har utløpt (4 - 6 år), vil arealet enten fremstå som udisponert eller regulert av tidligere vedtatt, og ikke opphevet reguleringsplan. For kulturminner og kulturmiljøer som er fredet gjennom kulturminneloven gir båndleggingen viktig informasjon til plankartet.

For å opprettholde styringen i områdene inntil arealplanene blir revidert eller verneplanen er vedtatt kan det med hjemmel i plan- og bygningslovens § 33 nedlegges midlertidig forbud mot deling og byggearbeid. Forbudet kan ikke nedlegges med den begrunnelse at en reguleringsplan for bevaring skal sluttbehandles, men må begrunnes i andre hensyn. Det kan dessuten i enkelte tilfelle kunne vedtas midlertidig fredning etter kulturminneloven. Dette gjelder bare i situasjoner hvor det er akutt fare for inngrep som vil skade verneverdiene i området som planlegges vernet.

Det er forskjell på om området er båndlagt med tanke på videre planlegging, som gir et midlertidig vern (rettsvirkning i 4 år) og et område som allerede er sikret gjennom særlov eller gjennom reguleringsplan. Områder som allerede omfattes av vedtatte rådighetsinnskrenkninger vil da være vist på kartet, dvs. at kommuneplanens arealdel normalt ikke innebærer noe nytt eller ytterligere båndleggingsvedtak. Båndlegging får i slike tilfelle, dvs. når nødvendige restriksjoner allerede foreligger, ikke rettsvirkning etter § 20-6 andre ledd for så vidt gjelder 4-årsfristen. Eventuelle tiltak i slike områder må avklares med

vedkommende sektormyndighet i det enkelte tilfelle før eventuell tillatelse gis etter plan- og bygningsloven, jf. § 95 og § 93.

6.5.2 Områder som er båndlagt / vernet

Til båndlagte områder kan det ikke nyttes bestemmelser, og det er derfor kun eventuelle vernebestemmelser etter særlov eller gjennom reguleringsplan som gjelder for området. Vernebestemmelser kan gå lenger enn rettsvirkningene til kommuneplanens arealdel f.eks. når det gjelder regulering av virksomhet, ferdsel og skjøtsel. Dersom disse vernebestemmelsene ikke gir den nødvendige styringen som kommunen ønsker f.eks. av utbygging, kan området i tilfelle istedenfor å båndlegges etter vurdering legges ut til LNF-område dersom dette gir den ønskede styringen med bygging. En må imidlertid i tilfelle vurdere i hvert enkelt tilfelle om slik arealdisponering i kommuneplanens arealdel er formelt og faktisk forenlig med det enkelte særlovsvedtak.

6.5.3 Områder som skal båndlegges / vernes

Områder som skal vernes / båndlegges skal kun innarbeides i kommuneplanens arealdel dersom det er stor grad av sikkerhet for at båndleggingen blir gjennomført. Rettsvirkningen for slike områder vil falle bort når det er gått 4 år siden planen ble vedtatt.

Dersom innføringen av bestemmelser er forsinket på grunn av forhold som ikke skyldes kommunen og det ellers er sterke samfunnsmessige grunner for å opprettholde den midlertidige båndleggingen, kan departementet (delegert til fylkesmannen ved rundskriv T-6/96) etter søknad fra kommunen forlenge virkningen med inntil 2 år. Denne fristen kan ikke forlenges ytterligere. Søknad om forlengelse må i utgangspunktet vedtas av kommunestyret / formannskapet. Planutvalget kan likevel avbryte forlengelsesfristen, men søknaden må da deretter bekreftes av kommunestyret eller formannskapet. Søknad om forlengelse må være sendt før 4-årsfristen går ut. Forlengelsen bør varsles berørte.

Dersom båndlegging utløper uten at det er vedtatt reguleringsplan eller fattet vedtak etter særlov som forutsatt da båndleggingen ble vedtatt, må i utgangspunktet området tas opp til ny planlegging for å få styring på arealbruken. Det aktuelle område kan ikke umiddelbart legges ut til båndlagt område på nytt.

6.5.4 Områder for forsvaret

Områder for forsvaret er i § 20-4 nr. 4 angitt som en del av arealkategori nr. 4, og det fremgår verken av lovtekst eller forarbeider at disse områder skal være unntatt fra bestemmelsen i § 20-6 andre ledd tredje punktum. Dette innebærer at virkningen av arealdelen for disse områder faller bort etter 4 år (eventuelt med tillegg av 2 år ved forlengelse) fra det tidspunkt kommunestyret har vedtatt planen. Båndleggingen må således avløses av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven, eller eventuelt grunnlag etter annen lov for varig utlegging til områder for forsvarets formål.

Områder for Forsvaret kan komme inn under formål byggeområde dersom de er integrert i tettbebyggelse eller arealbruken domineres av bygninger / anlegg.

6.5.5 Fare / ras / flom

Områder som er særlig utsatt for fare i form av flom, skred, radon o.l., og som av den grunn ikke bør bebygges, bør i kommuneplanens arealdel legges ut som "båndlagte områder" med tanke på regulering til fareområde, jf. § 25 nr. 5. Regulering skal forutsetningsvis være gjennomført innen båndleggingsperiodens utløp, dvs. innen 4 år.

(Konferer "Farerundskrivet" T-5/97 Arealplanlegging og utbygging i fareområder.)

6.6 Områder for særskilt bruk eller vern av vassdrag og sjøområder – § 20-4 nr. 5

Vann, vassdrag og sjøområder dekker mange forskjellige behov og funksjoner. Det kan være transportåre, næringsmessig fangst og fiske, rekreasjon (ferdsel, bading, fiske), vannforsyning (drikkevann, irrigasjon, industri), resipient for utslipp, råstoff i produksjon (industri, fiskeoppdrett), råstoffutvinning, kraftproduksjon, grunnlag for dyre- og planteliv og landskapsmessige og kulturhistoriske verdier.

Avklaringen og avveiningen av de ulike brukerinteressene vil i stor utstrekning kunne foretas gjennom kommuneplanleggingen, som også sikrer eventuell kombinasjon av hensiktsmessig flerbruk, utnyttelse og vern i de ulike områder.

Arealdisponering og annen aktivitet omkring vassdraget eller sjøområdet er ofte av avgjørende betydning for hvordan selve vannressursen kan benyttes.

Det er under enhver omstendighet viktig å kunne se sammenhengen mellom arealbrukskategoriene på sjø og i vassdrag og på tilstøtende arealer på land. Det er videre viktig å ha helhetlig vurdering og behandling av vannressursene i kommuneplanen, slik at den kan virke samordnende mellom de forskjellige sektorer og interesser og gi grunnlag for fremtidig planlegging, forvaltning og ulike tiltak om bruk og vern.

I sjøområdet er plan- og bygningslovens virkeområde avgrenset av grunnlinjene langs de ytterste skjær. Innsjøer og vassdrag er stort sett underlagt privat eiendomsrett, mens i sjøområder har eieren av stranden bare eiendomsrett ut til marbakken eller 2 meters dyp. Den private eiendomsretten vil bl.a. gi et noe annet utgangspunkt for planlegging i vassdrag enn planlegging i sjø der størstedelen av områdene ikke er i privat eie. Her blir kommuneplanens arealdel i første rekke en oversiktsplan som viser hvordan områdene er disponert for forskjellige formål og virksomheter. Siden det stort sett dreier seg om andre tiltak enn bygninger og anlegg, blir det spesielt viktig å presisere de formål som tas opp i planen for på den måten å få tydeligere frem om og i hvilken grad tiltaket vil være til ulempe for gjennomføring av planen.

For nærmere omtale av arealbrukskategorien, se MDs veileder T-1382

<http://www.odin.dep.no/md/norsk/publ/veiledninger/022041-120033/dok-bn.html>

6.6.1 Bestemmelser til områder for særskilt bruk eller vern av vassdrag og sjøområder (§ 20-4 andre ledd)

Det er ikke anledning til å knytte bestemmelser til § 20-4 nr. 5. De øvrige arealbrukskategorier i § 20-4 brukes så langt de passer og i tilfelle kan bestemmelser knyttet til disse formål benyttes. Langs sjøen gjelder i utgangspunktet et generelt forbud mot bygging og anlegg mm. i 100-metersbeltet, jf. plan- og bygningslovens § 17-2. Videre kan tilsvarende bestemmelse innføres langs vassdrag etter § 20-4 andre ledd bokstav f).

Forbudet gjelder bl.a. ikke for bygninger m.v. etter § 17-2 som er nødvendige for nærmere bestemte næringer og offentlige formål, herunder fangst- og fiskerinæringen. Forutsetningen er at det er nødvendig å plassere bygningene m.v. i 100-metersbeltet, dvs. det må foretas en konkret vurdering for å fastslå om bygningene m.v. går inn under unntaket.

Byggeområde er aktuelt å benytte for akvakulturanlegg og når et havneområde trekkes ut i sjø. Det kan dermed settes krav om reguleringsplan, og fastsettes rekkefølgebestemmelser og bestemmelser om selve lokaliseringen av anlegget og anleggets størrelse. Områder for

råstoffutvinning kan f.eks. være sand eller grusuttak (skjellsand) i sjø eller vassdrag. Her vil det kunne gis bestemmelser om plankrav.

6.7 Viktige ledd i kommunikasjonssystemet - § 20-4 nr. 6

6.7.1 Arealbrukskategori

Arealbrukskategoriene i § 20-4 første ledd nr. 4, "Båndlagte områder", og nr. 6 "Viktige ledd i kommunikasjonssystemet" har det til felles at de forutsetter en videre oppfølging med detaljplaner eventuelt særlovsvedtak for gjennomføringen av arealbruk og tiltak.

Båndlegging er en type "pusteromsbestemmelse" og gjelder et vidt spekter av private og offentlige arealbruksformål og tiltak som skal følges opp med regulering eller særlovsvedtak.

Kategorien "Viktige ledd i kommunikasjonssystemet" er en mer permanent arealbruksreservasjon spesifisert for kommunikasjonsanlegg og tiltak av ymse slag. Det er grunn til å være oppmerksom på at rettsvirkningen for båndleggingskategorien etter nr. 4 er begrenset til 4 pluss eventuelt 2 år, mens kategori 6 ikke har en slik tidsbegrensning. Det følger imidlertid av plan- og bygningslovens § 21 at unnløstelse av å regulere "Trafikkområder" innen 4 år kan aktualisere spørsmål om innløsning / erstatning.

Planen skal i nødvendig utstrekning vise trafikksystem, herunder overordnet:

- nett for kjøreveger,
- trafikkterminaler,
- havner,
- flyplasser, sjøflyplasser
- jernbaner, bybaner,
- overføringsanlegg for teletjenester,
- overføringsanlegg for elektrisk kraft,
- snøscooterveger, osv.

Gang-/ sykkelveger og turveger / skiløyper kan omfattes av byggeområde eventuelt båndlagte områder, men de kan også være viktige ledd i kommunikasjonssystemet. Dette hvis de er del av et mer overordnet gang-, sykkel- eller turvegnett. Det kan også vurderes i det enkelte tilfellet om disse formål kan innpasses i LNF-området, der disse ikke kommer i konflikt med denne arealbrukskategorien. Anlegg og opparbeiding skjer da vanligvis etter private avtaler.

For nærmere omtale av arealbrukskategorien, se T-1382

<http://www.odin.dep.no/md/norsk/publ/veiledninger/022041-120033/dok-bn.html>

6.8 Generelle bestemmelser som ikke er knyttet til spesielle kategorier

Som oversikten foran viser, hjemler § 20-4 andre ledd bestemmelser som ikke er knyttet opp mot spesielle kategorier etter første ledd, jf. bokstav e) om forbud mot nye eller vesentlig utvidelse av hytter, bokstavene a) og f) med plankrav og byggeforbud i 100-metersbeltet langs vassdrag, og bokstav h) om at nærmere angitte arealer kan unntas fra rettsvirkning.

6.8.1 Områder knyttet til 100-metersbeltet langs vassdrag

Paragraf 20-4 andre ledd inneholder to bestemmelser om 100-metersbeltet langs vassdrag, jf. nedenfor om bokstavene a) og f).

Med vassdrag menes alle elver og bekker, innsjøer og andre vannsamlinger som har kontinuerlig tilløp. Med hjemmel i bokstav a) kan det settes krav om plan i dette område, mens det etter bokstav f) kan settes forbud mot nærmere bestemte bygge- og anleggstiltak. Bokstav f) kan også nyttes innenfor LNF-områdene for å styre eller forby nærmere spesifiserte bygge- og anleggstiltak i landbruk. Bestemmelsen kan ikke brukes slik at den gjelder bygge- og anleggstiltak i landbruket generelt innenfor 100-metersbeltet. Men det er lagt til grunn at forbudet kan omfatte tiltak som i planbestemmelse og på kart er så konkret spesifisert at det kan vurderes gjennom planprosessen om de interessene som knytter seg til 100-metersbeltet her må ha fortrinn i forhold til nærmere angitte bygge- og anleggstiltak i landbruket. Bestemmelsene må presisere hvilke vassdrag som går inn under plankravet, etter a) og forbudet etter f).

§ 20-4. Arealdelen av kommuneplan - andre ledd - bokstav f

Til arealdelen kan det gis utfyllende bestemmelser:

f) For områder langs vassdrag inntil 100 m fra strandlinjen målt i horisontalplanet ved gjennomsnittlig flomvannstand kan fastsettes at det skal være forbudt å sette i verk bestemt angitte bygge- og anleggstiltak

Det knytter seg ofte spesielle interesser til 100-metersbeltet langs sjø og vassdrag både for allmennhetens bruk og som oppvekstmiljø for dyre- og planteliv. Det kan derfor ved bestemmelser til kommuneplanen fastsettes restriksjoner mot utbygging e.l. i dette beltet.

§ 20-4. Arealdelen av kommuneplan - andre ledd - bokstav e

Til arealdelen kan det gis utfyllende bestemmelser:

e) For hele kommunen eller deler av den kan fastsettes at oppføring av ny eller vesentlig utvidelse av bestående fritidsbebyggelse ikke skal være tillatt

Denne bestemmelsen benyttes der det vil være aktuelt å sikre spesielle områder mot utbygging av fritidsbebyggelse. Det må presiseres at forbudet mot utvidelse kun kan gjøres gjeldende når utvidelsen er vesentlig.

Eksempel på bestemmelse om forbud mot fritidsbebyggelse etter § 20-4 andre ledd - bokstav e:

Eksempel

Bestemmelse om forbud mot fritidsbebyggelse

I snaufjellområdene i kommunen, eller over kote 850, er det ikke tillatt å oppføre fritidsbebyggelse

Kriteriet "vesentlig utvidelse" i § 20-4 andre ledd bokstav e), og begrepet "endres vesentlig" i § 17-2 andre ledd, er en videreføring av strandplanlovens hyttebestemmelser og hyttebestemmelsen i bygningslovens § 82 med vedtekter. Dette utgangspunkt er viktig for å klarlegge rekkevidden av hvor langt en kan gå i å fange opp endringer og utvidelser av bestående fritidsbebyggelse.

§ 20-4. Arealdelen av kommuneplan - andre ledd - bokstav h

Til arealdelen kan det gis utfyllende bestemmelser:

h) For nærmere angitte arealer kan fastsettes at angivelse av arealbruk etter første ledd ikke skal ha rettsvirkninger etter § 20-6 andre ledd. Planen vil i tilfelle heller ikke ha virkning etter § 20-6 tredje ledd

Dersom det i enkelte områder er konflikter som trenger mer tid for bearbeiding, eventuelt videre utredning, kan området unntas fra rettsvirkning. Det må imidlertid først avklares at det aktuelle området ikke har betydning for de øvrige deler av planen, jf. § 20-5 fjerde ledd

Følgen av et slikt vedtak vil være at kommunen innenfor området ikke vil kunne styre arealbruk med hjemmel i plan- og bygningslovens Kap VI, jf. § 20-6. Plan- og bygningslovens øvrige bestemmelser og sektorlovene vil fortsatt gjelde.

6.8.2 Forholdet til 100-metersbeltet langs sjø

Det spesielle vern 100-metersbeltet langs sjøen hadde i strandplanloven er opprettholdt i plan- og bygningsloven. Loven inneholder derfor en egen bestemmelse om forbud mot oppføring av bygninger m.v. i dette beltet, § 17-2. Forbudet gjelder ikke tiltak som det av hensyn til driften av landbruk, fiske og fangst, Forsvaret, samferdsel m.v. er nødvendig å plassere i 100-metersbeltet, jf. nærmere spesifiserte unntak i plan- og bygningslovens § 17-2 tredje ledd nr. 1-3, jf. også presiseringer på side 34. De tiltak og anlegg som er unntatt i § 17-2 er ikke nødvendigvis de samme som de tiltak som faller inn under begrepet "stedbunden næring" i § 20-4 andre ledd bokstav c), men begge bestemmelser gjelder bygninger eller anlegg som krever en konkret lokalisering for å kunne tjene sin hensikt.

Forbudet gjelder ikke i tettbygde strøk og dersom:

- kommunen finner at deler av 100-metersbeltet langs sjøen bør nyttes til bygge- og anleggstiltak og legger området ut til byggeområde i kommuneplanen,
- strandområder utlegges til områder for råstoffutvinning,
- tiltak er i samsvar med bestemmelsene til LNF-områdene som åpnet for spredt utbygging og kravet om konkret lokalisering og omfang er ivaretatt,
- det foreligger reguleringsplan eller strandplan for det aktuelle området.

Litteratur:

Riksantikvarens rapporter 29 (2001): *Kulturminner og kulturmiljøer, plan- og bygningsloven*
Miljøverndepartementet T 1382 *Kommuneldelplanens arealdel*

Forskrift T-1446 *Konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven*

Miljøverndepartementet 2005: *Veileder. Ny forskrift om konsekvensutredninger og planlegging etter plan- og bygningsloven*. Kommentartutgave oktober 2005

NOU 2001:7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*.
Planlovutvalgets første delutredning

NOU 2003:14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven*.
Planlovutvalgets utredning med lovforslag

7 Reguleringsplaner

7.1 Generelt

I plan- og bygningsloven er reguleringsplan definert i § 22 som:

Med reguleringsplan forstås i loven her en detaljplan med tilhørende bestemmelser som regulerer utnytting og vern av grunn, vassdrag, sjøområder, bebyggelse og det ytre miljø i bestemte områder i en kommune innenfor den ramme §§ 25 og 26 angir.

En reguleringsplan kan omfatte ett eller flere av de formål og bestemmelser som er nevnt i §§ 25 og 26.

Hensikten med reguleringsplan (og bebyggelsesplan), er å fastsette mer i detalj hvordan grunnen innenfor planens begrensningsslinje skal nyttes eller vernes. Reguleringsplan er også i mange tilfelle nødvendig rettsgrunnlag for gjennomføring av tiltak og utbygging, herunder ved eventuell ekspropriasjon. Regulerings- (og bebyggelses-) plan består av ett eller flere kart med eventuelle tilhørende bestemmelser. Planen kan etter § 25 inneholde ett eller flere hoved- og / eller underformål, hver for seg eller i kombinasjon, eventuelt i rekkefølge.

Paragraf 25 gir hjemmel for å kartfeste arealbruken som vises med fargesymboler. For nærmere om bruk av symboler i reguleringskart, se T-1381 s.119-137.

Reguleringsbestemmelser etter § 26 brukes for å binde opp forhold ved planen som ikke kommer klart nok fram av plankartet, f.eks. om utforming, grad av utnytting m.v.

Det vil ofte bero på en hensiktsmessighetsvurdering om man skal bruke § 25 eller § 26 som hjemmel til å fastlegge forhold innenfor reguleringsområdet. Kart og bestemmelser er likeverdige deler av reguleringsplanen, men dersom det skulle være motstrid mellom plankartet og de tilhørende bestemmelsene, vil det være kartets opplysninger som skal legges til grunn.

Reguleringsplanen sikrer ved krav om kunngjøring og individuelt varsel, grunneiernes (festeres) og andre berørte deltakelse i planprosessen.

Planen gir også i en 10-års periode fra den er vedtatt adgang til ekspropriasjon uten ny behandling av ekspropriasjonsgrunnlaget. Vedtakene om reguleringsplan og bebyggelsesplan kan påklages til Miljøverndepartementet. Departementets myndighet til å avgjøre klager er delegert til fylkesmannen ved Miljøverndepartementets og Kommunaldepartementets rundskriv av 1. juli 1986 om myndighetsoverføring til fylkesmannen. Klager fra fylkesmannen selv overføres til avgjørelse hos settefylkesmann, jf. rundskriv T-6/96.

Fastsetting av reguleringsformål, bebyggelsens karakter og graden av utnytting må gjøres av kommunestyret som reguleringsmyndighet. Det kan ikke gis reguleringsbestemmelser som overlater til andre organer å fastsette dette.

Loven gir mulighet, men ikke plikt, til å knytte reguleringsbestemmelser til planen, jf. § 26 ”..kan...”. Reguleringsplaner kan derfor være svært ulike av omfang og detaljeringsgrad. Valg av utforming vil for eksempel avhenge av tidligere planavklaring (kommuneplan), hvor komplisert plansituasjonen er, og hvor langt en er kommet i prosjektavklaring.

Detaljert reguleringsplan etter § 22 er den vanligste plantypen. Den består av plankart med formålsbetegnelser med hjemmel i § 25 og bestemmelser med hjemmel i § 26. I tettsteder vil en reguleringsplan normalt gi relativt detaljerte bestemmelser om bebyggelsens plassering og utforming.

Enkel reguleringsplan som avklarer utbyggingsformål, hovedvegnett og utnyttelsesgrad kan være hensiktsmessig å utarbeide for større arealer/prosjekter hvor utbyggingen skal skje i etapper over tid. Det er da vanlig å stille krav om bl.a. rekkefølgen for gjennomføringen av de forskjellige byggetrinn, hvilke infrastrukturtiltak som må være gjennomført før utbygging kan skje og krav om bebyggelsesplaner som fastlegger hvordan hvert enkelt delområde løses i detalj.

For en rekke reguleringsplaner (eller bebyggelsesplaner) med vesentlige virkninger for miljø, naturressurser og samfunn, er det fra 1.4.2005 krav om utarbeiding av planprogram og konsekvensutredning. Kravet gjelder alltid reguleringsplaner for spesifiserte tiltak som er opplistet i vedlegg I til forskrift om konsekvensutredninger. Vedlegg I er i stor grad en videreføring av de tiltak som også tidligere skulle konsekvensutredes, men med noen suppleringer av nye tiltakstyper.

Reguleringsplaner for tiltakstyper opplistet i KU-forskriftens § 3, skal konsekvensutredes dersom utbygging etter planen kan få vesentlige virkninger for miljø, naturressurser eller samfunn, jf kriteriene i forskriftens § 4.

Konsekvensutredningskravet knyttes nå direkte til planen og konsekvensutredningsarbeidet integreres helt i planarbeidet. For reguleringsplaner skal virkningene av planen som helhet inngå ved vurderingen av konsekvensene, ikke bare de deler som foreslås regulert til det aktuelle utbyggingstiltaket..

Vedlegg II i KU-forskriften setter rammer for krav til innhold i konsekvensutredningen der kolonne B gjelder søknader og planer for tiltak. Det er det fastsatte planprogrammet som bestemmer innholdet i den konkrete konsekvensutredningen, jf. 4.

Forhold som er tilfredsstillende belyst i kommuneplanens arealdel eller kommunedelplan, skal ikke utredes på nytt. Det kan f. eks gjelde lokaliseringalternativer.

Det skal redegjøres for hva som kan gjøres for å tilpasse tiltaket til omgivelsene og for å avbøte skader eller ulemper, samt for behovet for og forslag til miljøoppfølgingsprogram med sikte på å overvåke og klargjøre faktiske virkninger av planen eller tiltaket.

I kap. 12 er det vist et eksempel på en utredning av kulturminnetema for et steinbrudd. For øvrig vises det til Riksantikvarens s-rapport nr 31. Rettleiar. Kulturminne og kulturmiljø i konsekvensutgreingar. Den omhandler bl.a. innholdet i kulturminneutredninger knyttet til ulike plannivå.

7.1.1 Retningslinjer og supplerende opplysninger

Det blir ofte utarbeidet hjelpedokumenter til reguleringsplaner som har til hensikt å vise hvordan en framtidig utbygging vil kunne utformes innenfor rammen av reguleringsplanen. Slike hjelpedokumenter er det adgang til å utarbeide, men de vil ikke få rettsvirkning som

bebyggelsesplan selv om de betegnes som dette. Hjelpedokumenter bør gis andre betegnelser, som f.eks. illustrasjonsplan.

Det kan være behov for supplerende opplysninger til den enkelte plan. Disse opplysningene kan være innholdet i politiske vedtak og forutsetninger m.v. som er knyttet til planleggingen. Det kan også være forklaring av planens innhold, opplysninger om hvordan planen skal samordnes med gjennomføring av planer i de tilstøtende områdene, og hvordan den forutsettes fulgt opp for øvrig.

Slike opplysninger har ingen betydning for planens juridiske virkning og kan ikke inngå som reguleringsbestemmelser, men bør gis i en beskrivelse til planen. Opplysningene kan ha stor betydning for vurdering av planinnholdet, og bør derfor følge planen både ved offentlig utleggelse og når planen vedtas.

Av andre forutsetninger som er viktig å ha klarhet i, og som det ofte vil være hensiktsmessig å omtale i plandokumentene, er bestemmelser som er fastlagt gjennom f.eks. byggeforskriftene, kommunale vedtekter etter plan- og bygningslovens

§ 3 m.v., samt kommuneplanens arealdel og opplysninger om aktuelle bestemmelser i andre lover som gjelder i samvirke med planen.

7.1.2 Detaljeringsgrad

Generelt kan det sies at jo mer detaljert et reguleringsplankart er utformet, jo mindre behov er det for bestemmelser. Motsatt vil en forenklet plan, en såkalt flateplan, måtte suppleres med detaljerte bestemmelser for å kunne sikre gjennomføringen av denne. Dette er viktig, da en reguleringsplan gir den enkelte adgang til bygging i samsvar med planen.

Detaljeringsgrad i kart / bestemmelser må tilpasses både kommunens muligheter for oppfølging, og de konkrete behov for å styre arealbruken og bygningers og anleggs utforming m.v.

7.1.3 Områdeavgrensningen

Reguleringsplan kan omfatte en enkelt eiendom eller et større område. (MDs veileder T-1381)

En reguleringsplan skal utarbeides innenfor de rammer som er satt i kommuneplanens arealdel, fylkesplan og andre regionale og nasjonale retningslinjer. Regional kulturminneforvaltning formidler nasjonale og regionale føringer til kommunen. De skal også medvirke til lokal tilpasning av føringene.

Reguleringsplanen er en detaljplan som benyttes for å fastsette rammer og retningslinjer for bruken av arealer samt størrelse, utforming, materialbruk på bebyggelse og anlegg. Den har stor betydning for kulturminner og kulturmiljøer ved at konsekvensene av planen kan påvirke både kulturminnene og kulturmiljøet i seg selv, og omgivelsene de er del av.

Reguleringsplanen kan også brukes aktivt som et formings- og styringsverktøy for kulturminner, kulturmiljøer og deres omgivelser.

7.2 Når skal det utarbeides reguleringsplan?

Av § 23 fremgår det at skal utarbeides reguleringsplan for:

”... de områder i kommunen hvor det er bestemt i arealdelen av kommuneplanen at utbygging m.v. bare kan skje etter slik plan og for områder hvor det skal gjennomføres større bygge- og anleggsarbeider. Tillatelse etter § 93 kan ikke gis for større bygge- og anleggsarbeider før det foreligger reguleringsplan.

Reguleringsplaner skal ellers utarbeides i den utstrekning det er nødvendig for å trygge gjennomføringen av oversiktsplanleggingen etter loven. Reguleringsplaner skal ikke gis større omfang enn at de kan gjennomføres innen rimelig tid.”

Reguleringsplikten utløses altså av plankrav i kommuneplanen og av større bygge- og anleggstiltak. Det er ikke bare størrelsen på tiltaket som kan utløse reguleringsplikt. For tiltak som ikke er så store i seg selv, men der virkningene for omgivelsene er omfattende eller usikre, kan dette også føre til reguleringsplikt. Dette kan blant annet være aktuelt for tiltak som plasseres i sårbare områder, eksempelvis spesielt verdifulle kulturlandskap, verneverdige bygninger eller andre verneverdier.

Hva som er rimelig levetid for en plan må vurderes i det enkelte tilfelle. Det er ingen krav til revisjon eller foreldelsesfrist for reguleringsplaner i loven, kun en bestemmelse om at eventuell ekspropriering må foretas innen 10 år fra planvedtak. En plan bør imidlertid tas opp til ny vurdering når forutsetningene for dens utforming er vesentlig endret, eller når den ikke lenger svarer til dagens behov. Dette kan for eksempel være tilfellet for eldre planer som ikke ivaretar kulturminneinteresser som i dag er anerkjent. Planer som er eldre enn 10 år bør vies spesiell oppmerksomhet med henblikk på miljørevisjon.

For områder som i kommuneplan er båndlagt etter pbl. § 20-4, må regulering til spesialområde bevaring eller fredning vedtas innen fire år. Tilsvarende krav til regulering innen 2 år gjelder når det faste utvalg for plansaker har nedlagt midlertidig bygge- og deleforbud etter pbl. § 33.

7.3 Generelt om reguleringsformål

Plan- og bygningslovens § 25 med sine 8 hovedformål gir det rettslige grunnlaget for hva areal kan disponeres til i reguleringsplan og bebyggelsesplan. Det forutsettes at formålene brukes for å bestemme hva alle arealer som ligger innenfor planavgrensningen skal nyttes til, jf. §§ 22 og 24. Formålene kartfestes, jf. byggeforskriftene. Det må klart fremgå hva et hvert område innenfor planens begrensningslinje er regulert til.

Det er planmyndighetene som fastsetter hvilke arealbruksformål som skal nyttes innen det enkelte planområde og på de enkelte arealer. Ingen har således krav på å få regulert et areal til et bestemt formål.

Hovedformålene er uttømmende angitt i loven, men kan i stor utstrekning spesifiseres slik at de i praksis dekker de ulike behov og former for bruk.

Alle formål kan gjennomføres ved ekspropriasjon med unntak for § 25 nr. 2

Landbruksområder. Offentlige byggeformål og allmennyttige formål skal underspesifiseres nærmere med hensyn til hvilken funksjon bygningen skal ha.

Hovedformål og underformål kan kombineres innenfor samme område, og i samme bygning så langt det faktisk og rettslig er hensiktsmessig og holdbart.

Forskjellige formål kan også fastlegges i tidsrekkefølge, eller i rekkefølge knyttet opp til vilkår, eller til gjennomføringen av nærmere angitte tiltak eller situasjonsendringer i eller utenfor planområdet for at de skal få virkning.

Ved kombinasjon av ulike byggeformål må innbyrdes lokalisering framgå av plankartet og / eller bestemmelsene. Dette kan gjøres f.eks. ved angivelse av prosenttall, eller ved at bestemmelsene angir formålet i hver etasje / hvert plan. Ved regulert sambruk av areal kan ulik bruk tidsavgrenses, til f.eks. deler av året. Dette fastlegges nærmere i bestemmelsene, og / eller klargjøres på plankartet. Nødvendigheten av at planen er klar og entydig følger dels av at reguleringsplan er grunnlag for ekspropriasjon etter lovens § 35, men også av at den er bindende for utferdigelse av byggetillatelse.

Kombinasjoner av formål bør klargjøres ved bruk av entydige supplerende illustrasjoner. Ukritisk bruk av kombinerte formål kan få uheldige følger og kombinasjonen kan bli vanskelig å gjennomføre i praksis. Det er derfor nødvendig å vurdere, og dernest angi hvilket resultat planen skal sikre før kombinasjoner benyttes.

(T-1381)

7.3.1 Reguleringsformålene etter § 25

Pbl. § 25 inneholder en opplisting av reguleringsformål:

Byggeområder
Landbruksområder
Offentlige trafikkområder
Friområder
Fareområder
Spesialområder
Fellesområder
Fornyelsesområder

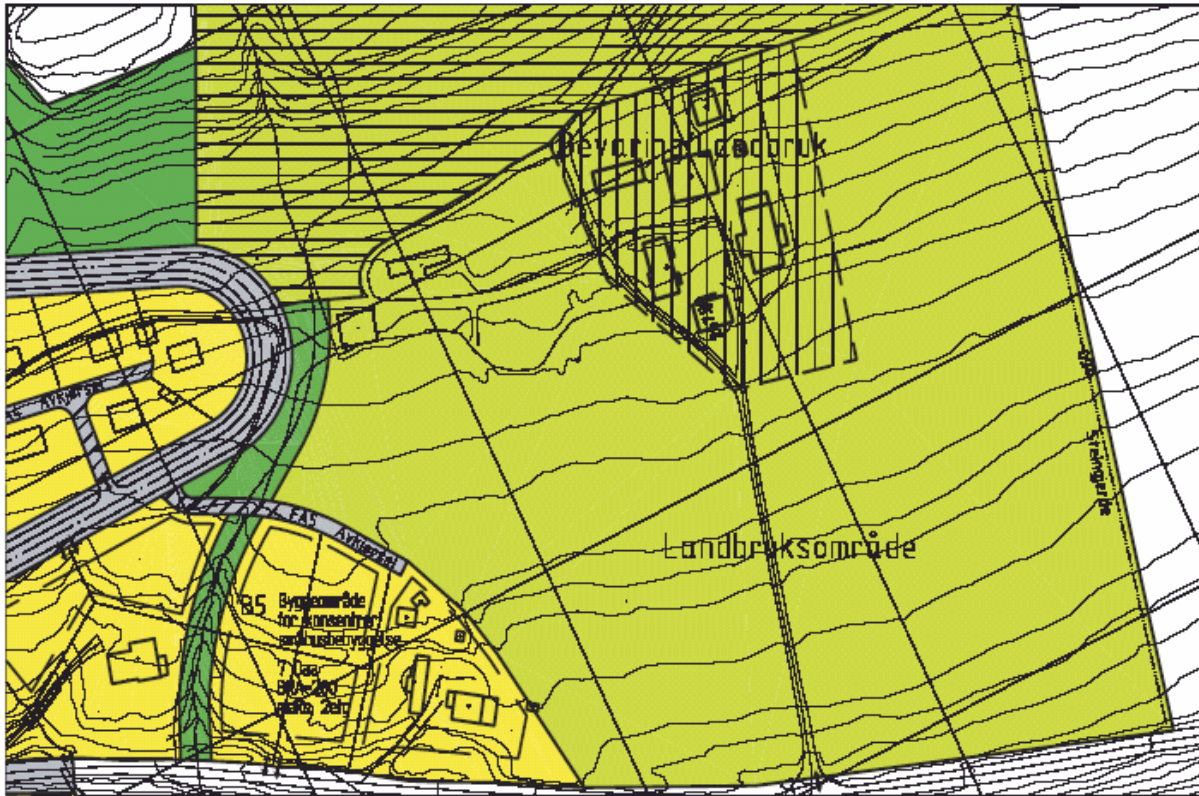
Under § 25 nr. 6 Spesialområder inngår blant annet ”områder med bygninger og anlegg som på grunn av historisk, antikvarisk eller annen kulturell verdi skal bevares”, også kalt spesialområde bevaring.

Videre fremgår:

herunder områder for private veier, camping, områder for anlegg i grunnen, i vassdrag eller i sjøen, områder med bygninger og anlegg som på grunn av historisk, antikvarisk eller annen kulturell verdi skal bevares, fiskebruk, områder for reindrift, friluftsområder som ikke går inn under nr. 4, parkbelte i industriområde, naturvernområder, klimavernsoner, vannforsyningskilder med nedslagsfelt, frisiktsoner ved veg, restriksjonsområde rundt flyplass, og område og anlegg for drift av radionavigasjonsmidler utenfor flyplass, områder for anlegg og drift av kommunalteknisk virksomhet, grav- og urnelunder, vann- og avløpsanlegg, områder for bygging og drift av anlegg for energiproduksjon eller fjernvarme, taubane, fornøyelsespark, golfbane, steinbrudd og massetak samt andre områder for vesentlig terrenginngrep, anlegg for Televerket og øvingsområder med tilhørende anlegg for forsvaret og sivilforsvaret.



Reguleringsplan med tilhørende bestemmelser for mer sammensatt og krevende by-/ tettsteds situasjon med krav om nærmere detaljering/bebyggelsesplan i reguleringsbestemmelsene. Eksempelen viser både eksisterende og nytt, blandede formål, bevaring og fornyelsesområde.



Eksempel som viser landbruksområde avsatt til jordbruk, verneverdig gårdstun regulert til spesialområde bevaring/landbruk, samt verdifullt landskapselement regulert til spesialområde naturvern.

Både byggeområder og landbruksområder er spesielt viktige i forhold til kulturminneinteressene. Dette fordi slike områder ofte inneholder kulturminner og -miljø som bør bevares, men som ikke reguleres til spesialområde bevaring. For kommunen kan det være viktig å foreta en kartlegging av kulturminneverdiene i disse områdene med sikte på utforming av bestemmelser som ivaretar hensynet til kulturminneverdiene. Dette kan være bestemmelser som ivaretar stedets eller strøkets karakter og historie. Det kan også være aktuelt for randsoner rundt områder som er regulert til bevaring.

For mange av arealbruksformålene vil tiltakene ha stor innvirkning på kulturminner og -miljø i tiliggende områder. Dette gjelder i særlig grad byggområder og trafikkområder. Det er viktig å være oppmerksom på dette når planen utformes slik at nødvendige hensyn tas til kulturminneverdier også utenfor det enkelte område.

Det er anledning til å kombinere både hoved- og underformål i tidsbestemt rekkefølge, vilkårsbestemt rekkefølge eller fordi formålene skal gjelde i samme område samtidig. Spesialområde bevaring kan kombineres med andre formål. Et eksempel er hvis en bygning skal brukes til næring som bevertningssted og samtidig vernes, kan den reguleres til en kombinasjon av spesialområde bevaring og byggeområde/bevertningssted.

Det er også anledning til å regulere til kombinasjon spesialområde bevaring og annet formål i ulike nivåer eller høyder. Dette er særlig aktuelt i byer med automatisk fredet bygrunn fra middelalder der bevaring av kulturlag fra middelalderen kombineres med annet formål som trafikkformål/friluftsområde/ boliger. Kulturlagets dybde vil vanligvis avgjøre på hvilket nivå regulering til bevaring gjelder og hvor annet formål trer inn. Dette sikrer kulturminnet samtidig som tiltak som vei, boligbygging, park etc. kan gjennomføres.

7.4 Nærmere om regulering til spesialområde for bevaring

Mens fredning etter kml. i første rekke blir brukt for å sikre kulturminner eller -miljø som er av nasjonal verdi, kan regulering til spesialområde bevaring også brukes for å sikre objekter og områder som er verdifulle i et lokalt og regionalt perspektiv. Dette reguleringsformålet kan brukes for bygninger og bygningsmiljø, gaterom og plasser, kulturlandskap og veganlegg og arkeologiske kulturminner under og over markoverflaten. Det kan også benyttes for kulturminner i sjø og vassdrag.

Spesialområde bevaring er det anbefalte formålet for kulturminner som er fredet. Formålet kan med fordel brukes også for å sikre omgivelsene omkring et fredet objekt. I motsetning til fredning kan ikke regulering til bevaring omfatte interiører eller vedlikeholdsplikt utover plan- og bygningslovens generelle krav.

Utvelgelsen av det som skal reguleres til bevaring må gjøres med bakgrunn i en faglig begrunnelse. Reguleringsplanen bør derfor utformes i samråd med regional kulturminneforvaltning.

7.4.1 Utforming av plankart

På plankartet vises spesialområde bevaring med svart vertikal skravur, se veileder T-1228. Veilederen angir at skravuren skal vises over *formålsflaten*, dvs. at det forutsettes at det benyttes i kombinasjon med annet reguleringsformål. Kombinasjonsformål anbefales, men er ikke noe krav.

Tykk strek brukes til omriss av bygninger som inngår i planen, hvilket i bevaringsområder innebærer at de skal bevares. Dette er en viktig føring i forhold til behandlingen av byggesaker i området.

Et bevaringsområde kan deles inn i soner etter hvor restriktivt vern som er nødvendig. I ett delområde kan det være særlig viktige kulturminner eller kulturmiljøer som krever detaljerte og restriktive vernebestemmelser, mens det i andre områder kan være ønskelig med en enklere form for styring. Det kan også være tilfeller der nærmere spesifiserte bygninger innenfor spesialområde bevaring tillates revet. Dette forutsetter imidlertid at dette klart framgår av tegnforklaringen.

7.4.2 Hva innebærer regulering til spesialområde bevaring?

Dersom ikke annet er fastsatt, gjelder et generelt endrings-, rivings- og nybyggingsforbud innenfor området. Kommunen kan dermed gi avslag på søknad om både rive- og byggetillatelse med henvisning til at området er regulert til spesialområde bevaring. Slik tillatelse kan da bare gis ved dispensasjon etter pbl. § 7 eller etter en omregulering. Riving i strid med planen forutsetter imidlertid omregulering.

7.4.3 Skatteordninger

For boliger og fritidsboliger regulert til spesialområde bevaring etter plan- og bygningsloven § 25 nr. 6 og boliger og fritidsboliger som er fredet etter kulturminneloven, kan det kreves direktelikning (Skatteloven av 26.03.99, § 7-10, syvende ledd). Ved likningen kan det blant annet gis fradrag for vedlikeholdsutgifter, forsikring, festeavgift, eiendomskatt m.v.. Det er ingen bindingstid.

I stedet for en tidligere bindingstid på 10 år, gjelder det avtrappingsregler ved endring av likningsmåte, dvs. fra prosent-likning til direkte likning eller omvendt. Avtrappingsreglene gjelder for 5 år, men det betyr ikke at det er noen bindingstid på 5 år.

Reglene gjelder fra 01.01.2000. Skattemyndighetene gir nærmere veiledning.

7.5 Reguleringsbestemmelser

Relevant utdrag av § 26:

Ved reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om utforming og bruk av arealer og bygninger i reguleringsområdet. Bestemmelsene kan sette vilkår for bruken eller forby former for bruk for å fremme eller sikre formålet med reguleringen. Det kan også påbys særskilt rekkefølge for gjennomføringen av tiltak etter planen.

I de fleste områder er det behov for bestemmelser som gir en mer detaljert styring på utviklingen. Det bør derfor legges vekt på å utforme gode reguleringsbestemmelser, som sier hva som skal bevares, hva som kan gjøres av endringer innen området, og på hvilke vilkår. Det kan gis bestemmelser for å ta hensyn til kulturminner og kulturmiljøer også for andre typer formål enn spesialområde bevaring, for eksempel byggeområder eller friområder.

Reguleringsbestemmelsene knytter sammen reguleringsplanen og den enkelte byggesak ved å gi nærmere føringer for byggverkets form, materialbruk m.v. Det gis dermed grunnlag både for utforming av det enkelte byggetiltaket, og for saksbehandlingen av dette. De er derfor viktige både for tiltakshavere, kommunens bygningsmyndigheter og kulturminneforvaltningen.

I et spesialområde bevaring er det i mange tilfeller ikke et generelt endrings-, rivings- og nybyggingsforbud som gir den beste løsningen. Ofte er det mer et spørsmål om *hvilke og i hvilken rekkefølge* endringene kan gjøres. Det er i stor grad de samme typer bestemmelser som kan gis til de ulike formålene i reguleringsplan. Imidlertid er det bare formålet spesialområde bevaring som gir hjemmel for å nekte riving.

7.5.1 Følgende typer reguleringsbestemmelser er aktuelle i forhold til vern av kulturminner og kulturmiljøer:

Størrelse/volum/høyde på bygninger og anlegg

Størrelse, volum og høyde på nybygg, til- og påbygg innenfor området er av stor betydning for opplevelsen av miljøet og det enkelte kulturminne. Det kan være bygninger, anlegg eller automatisk fredete kulturminner som gravhauger, helleristningsfelt eller annet. Det er viktig å foreta en grundig vurdering av hvilket omfang på utbygging som er akseptabelt i forhold til kulturminner og kulturmiljøer.

Bestemmelsene kan gis som maksimal gesims- og mønehøyde, i meter over bakken eller kotehøyde, tillatt grad av utnytting og grenser for bygningenes areal. Eiendomsgrensene som vises i planen er også en del av det rettslig bindende materialet, og vil kunne ha betydning for utforming av bygningsmassen.

Plassering/lokalisering

I forhold til omgivelsene er det av stor betydning å angi hvor bebyggelsen skal eller kan plasseres. Plasseringen kan angis ved byggelinjer eller byggegrenser, og møneretning kan defineres. Lokalisering, eller forbud mot lokalisering, kan også angis med referanse til for eksempel verneobjekter.

Eksempel

Bygningene skal plasseres innenfor de på plankartet avmerkede byggegrenser. Mot gate skal nybygg følge byggegrensen.

Bygninger og anlegg kan ikke plasseres nærmere enn 60 meter fra avmerket gravfelt som er automatisk fredet etter lov om kulturminner.

Karakter og utforming av bebyggelse, terreng og fysisk miljø generelt

Temaet omfatter bestemmelser om utbyggingsmønster, utforming av så vel bebyggelse som landskap og omgivelser, estetikk, fargebruk, stiluttrykk mm. Utformingen kan fastlegges i detalj ved hjelp av kart og bestemmelser, men også fasadeoppriss kan bindes opp i planen. Det kan gis formingsbestemmelser for tilpasning av nybygg, til- eller påbygg, andre bygningmessige endringer og fysiske inngrep som vil påvirke omgivelsene.

Planen skal sikre estetiske hensyn og kommunen skal påse at tiltaket får en god estetisk utforming med respekt for naturgitte og bygde omgivelser (jf. pbl. § 74 nr. 2 ”skjønnhetsparagrafen”). Med naturgitte og bygde omgivelser menes blant annet kulturhistoriske spor, topografi, vegetasjon og eksisterende bebyggelse. Dersom kommunen har utarbeidet overordnede retningslinjer for estetikk og formgivning, vil dette være et viktig grunnlag for utarbeidelse av bestemmelser for den enkelte plan.

Det har vært gjennomført evaluering av reguleringsplaner for bevaring (blant annet ”Reguleringsplan for Midtbyen” i Trondheim) som viser at antikvariske og estetiske verdier i mange områder med verneverdig bebyggelse går tapt fordi det ikke legges nok vekt på formuleringene i reguleringsbestemmelsene. Bestemmelser som i utgangspunktet kan virke unødig detaljerte, kan vise seg å være nødvendige for å ivareta kulturminneverdiene.

For byggesaksbehandlingen er reguleringsbestemmelser som også omhandler bygningsdetaljene viktige for å kunne ivareta helhet, særpreg og tidskarakter. Ofte blir detaljutformingen skadelidende når det foretas endringer og istandsetting. Reguleringsbestemmelsene bør utformes med sikte på å bevare bygningsdetaljer og karakteristiske materialer som paneler, listverk, gesimser, taktekking, vinduer, dører og porter.

Detaljer som det kan stilles krav til i reguleringsbestemmelsene:

Vinduer: plassering, utforming, detaljering

Type ytterkledning/belistning

Taktekkingsmateriale/takform/takvinkel

Utforming av eventuelle tilbygg

Materialer i yttervegger i kjeller eller annen grunnmur over terreng

Takrenner og nedløpsrør

Forstøtningsmurer

Det bør også vurderes å gi bestemmelser om utforming av:

Lysmaster

Antenneanlegg

Støyskjerming

Gatebelegg

Utendørs trapper

Gjerder
Hageanlegg og beplantning
Skilt og reklame

Der det er bestemte trekk ved landskapet som man vil bevare, bør det også vurderes å gi bestemmelser om:

- Naturinngrep
- Landskapsinngrep
- Terrengutforming og terrengbehandling
- Bevaring av bestående vegetasjon
- Fjerning av eksisterende vegetasjon

Eksempler

Bygninger som skal bevares kan settes i stand under forutsetning av at takform, fasadeutforming, materialbruk og detaljering er lik eksisterende, eller tilbakeføres til tidligere utseende. Arbeidene skal utføres i samråd med fylkeskommunen. Det skal foreligge godkjennelse fra fylkeskommunen før byggetillatelse kan gis.

Eksisterende vegetasjon skal bevares i størst mulig grad. Til søknad om byggetillatelse skal eksisterende vegetasjon være innmålt og vist på kart. Vegetasjon som skal bevares og planlagt ny vegetasjon skal fremgå av kartet.

Se også eksempelet lenger ned, hentet fra veileder for spesialområde bevaring fra Aust-Agder fylkeskommune.

Rekkefølge og tidsplan for gjennomføring av ulike tiltak i reguleringsområdet

Bestemmelser om rekkefølge og tidsplan skal sikre at tiltak innenfor planområdet blir satt i verk på samordnet og hensiktsmessig vis. Rekkefølgebestemmelser kan anvendes blant annet for å sikre verdier i eksisterende kulturminner og -miljø før bygging i samsvar med regulering kan igangsettes. Bestemmelser om arkeologiske undersøkelser før tiltak igangsettes tilhører denne kategorien.

Eksempler

Spesialområdet omfatter middelalderisk bygrunn og er automatisk fredet. Innenfor dette området kan det, innenfor reguleringsplanens begrensninger, iverksettes arbeid som medfører inngrep i grunnen, forutsatt forutgående arkeologiske undersøkelser. Endring fra spesialområde med formål bevaring av automatisk fredete kulturminner til byggeområde, skal vurderes når tiltakene i tråd med planen er realisert. Tidspunkt for når formålet kan endres, må klareres med dispensasjonsmyndigheten

Sikring, avskjerming og avbøtende tiltak

Det kan i bestemmelsene settes krav til gjennomføring av tiltak for å hindre eller bøte på miljøulemper. Dette kan være knyttet til støybeskyttelse av eksisterende verneverdig bebyggelse. I slike tilfeller må det også tas inn bestemmelser om utforming, materialbruk og høyde på eksempelvis støyskjermer.

7.5.2 Krav til eller forbud mot bruk

Å utarbeide bestemmelser om krav om en bestemt type bruk eller forbud mot former for bruk, kan være aktuelt. Dette gjelder særlig arkeologiske kulturminner som alltid reguleres til

spesialområde bevaring, ofte i kombinasjon med annet formål. Unntaket er når det er gitt dispensasjon fra den automatiske fredningen.

Bruk av et område regulert til bevaring i kombinasjon med annet formål, må skje på en slik måte at kulturminnets karakter og tilstand ikke endres ut over det kulturminneforvaltningen i den konkrete sak har gitt tillatelse til. Regulering til bevaring for automatisk fredete kulturminner kan kombineres med ulike formål hvis disse ikke vil påvirke kulturminnet på en måte som kan medføre at det skades, skjemmes eller ødelegges, jf. kml. § 3 om forbud mot inngrep i automatisk fredete kulturminner.

I landbruksområder vil det ofte være ønskelig å utforme bestemmelser med sikte på å bevare kulturlandskapet og dets stedlige særtrekk. Generelt er det ikke adgang til å gi bestemmelser som hindrer ordinær landbruksdrift. Krav som er stilt i forbindelse med tildeling av areal- og kulturlandskapstilskudd (AK-tilskudd) kan likevel tas inn i reguleringsbestemmelsene.

Eksempel

På den middelalderse delen av kirkegården, som er automatisk fredet etter lov om kulturminner, tillates gjenbruk av eksisterende gravplasser i henhold til gjeldende gravkart. Opptak av graver som ikke er i samsvar med dette, eller andre tiltak som medfører inngrep i grunnen tillates ikke uten at det er gitt tillatelse i medhold av lov om kulturminner § 8.

Inngrep i grunnen i forbindelse med reguleringsformålet offentlig trafikkområde kombinert med spesialområde bevaring, kan skje i en dybde av inntil 0,5 m under dagens terreng uten at det stilles krav om arkeologisk overvåking. I reguleringsområdet friområde kombinert med spesialområde bevaring, kan terrengopparbeiding skje ned til en dybde på maks. 2 m, eller kote 6 m.o.h.. Det tas kontakt med Byantikvaren i Oslo i god tid før tiltaket skal gjennomføres.

Landbruksområde: i området finnes automatisk fredete kulturminner (kokegroper, ardspor mm.). Tiltak som vil påvirke terrenget dypere enn pløedybde på 30 cm – eksempelvis bakkeplanering eller grøfting – er ikke tillatt, jf. lov om kulturminner §§ 3 og 4.

7.5.3 Krav om utfyllende planer

Det kan stilles krav om bebyggelsesplan, situasjonsplan, utomhusplan etc., jf. T 1381 s. 23. Slike planer kan sikre ivaretagelse av forholdet til eksisterende omgivelser og kan gjelde både bygninger, anlegg og utearealer. Det kan også gis bestemmelser om at eksempelvis illustrasjonsplan skal være rettslig bindende. Videre kan det angis at tegninger som viser hvordan bygningsmassen skal tilpasses omgivelsene skal vedlegges søknad om byggetillatelse. Dette er vesentlig når helheten i et bygningsmiljø eller i forhold til andre omgivelser skal ivaretas.

Eksempel

Sammen med søknad om byggetillatelse skal det leveres fasadeoppriss som viser nybygg i forhold til eksisterende bygninger og hageanlegg.

7.5.4 Rettsvirkning for elementer som er vist på plankartet

Det kan gis bestemmelser for å klargjøre virkningene av formål, symboler og annet som er tegnet inn på plankartet. Dette kan for eksempel gjelde bygninger som skal bevares eller plassering av nybygg. Se også T 1381 s. 24.

Prosesskrav/dokumentasjonskrav

Bygningsdetaljene er viktige for helheten i et område, dets særpreg og tidskarakter. Kommunen kan i reguleringsbestemmelsene stille krav til innholdet i en byggesøknad ut over det som er fastsatt i byggeforskriftene, f.eks. bygningsdetaljer, materialer m.m.. For at slike spørsmål skal bli kulturminnefaglig vurdert, kan det også stilles krav om at saker skal legges frem for eller godkjennes av kulturminnemyndighetene.

Eksempel

I de områdene der det er bygninger og anlegg som på grunn av historisk og antikvarisk verdi skal bevares, skal det før søknad om rive- eller byggetillatelse etter pbl. § 93 kan behandles, foreligge godkjenning fra regional kulturminnemyndighet.

Ved vurdering av søknad om rivetillatelse skal det foreligge teknisk tilstandsrapport om mulighetene for istandsetting.

7.5.5 Eksempel fra Aust-Agder:

Som et ledd i veiledningsarbeidet overfor kommunen har Aust-Agder fylkeskommune utarbeidet et forslag til mal for reguleringsbestemmelser for områder regulert etter pbl. § 25.6 "spesialområde bevaring". Det er også utarbeidet en veileder der bestemmelsene utdypes og konkretiseres. Bestemmelsene som her er foreslått er relativt detaljerte, men utformet slik at kommunen i stor grad må bruke skjønn i den enkelte sak.

§ 2.2 Riving av bestående bebyggelse

"Den bestående bebyggelsen i området tillates ikke revet. En skadet bygning eller deler av denne kan nektes revet dersom det etter kommunens skjønn ikke anses som urimelig å pålegge eieren å sette i stand bygningen."

Veilederen beskriver hvilke faglige vurderinger som må legges til grunn før en ev. riving kan tillates.

§ 2.3 Gjenoppføring

"Dersom et skadet bygg erstattes med nybygg, kan kommunen sette som vilkår at evt. ny bygning skal gjenoppføres på samme sted med samme kotehøyde på gulv, gesims- og mønehøyde, takvinkel og møneretning som det opprinnelige bygg og med eksteriør i hht. § 2.4, dersom dette etter kommunens skjønn er nødvendig for å bevare stedets opprinnelige karakter og miljøkvaliteter."

Veilederen påpeker at tolkning av stedets "opprinnelige karakter og miljøkvaliteter" krever fagkompetanse og at kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen kan veilede på dette punktet.

§ 2.4 Ombygging

"Bestående bygninger kan utbedres, moderniseres og ombygges forutsatt at bygningens eksteriør med hensyn til målestokk, form, detaljering, materialbruk og farger blir opprettholdt. Kommunen kan kreve at fasadene føres tilbake til tidligere utseende, eller til et fasadeuttrykk i samsvar med bygningens alder eller områdets karakter. Ved utbedring, reparasjon og evt. gjenoppføring skal opprinnelige bygningsdeler i størst mulig grad tas vare på og gjenbrukes i sin rette sammenheng.

Dersom ikke historisk dokumentasjon eller tradisjon tilsier annet, skal det ved omlegging av tak benyttes brent, rød, enkeltkrummet tegl. Glassert, svart tegl benyttes på bygninger der det er tradisjon for slik tekking. Ved utskifting av vinduer skal det benyttes vinduer av tre med glass i faste, gjennomgående sprosser med kittfals i ytre ramme".

Veilederen gjennomgår viktige begreper i bestemmelsen som ”målestokk”, ”form”, ”detaljering” ”farger” m.m. med tekst og tegning.

§ 2.5 Tilbygg, påbygg og underbygg av bestående bebyggelse

”Tilbygg, påbygg og underbygg, herunder også heving, senking eller endring av takflate, kan tillates når dette etter kommunens skjønn er godt tilpasset i forhold til bygningen og bygningsmiljøets særpreg og tradisjon. For fasadeutforming og materialbruk mm. på tilbygg, påbygg og underbygg gjelder § 2.4”.

Veilederen illustrerer temaet med en rekke eksempler på gode og dårlige/mindre gode løsninger.

§ 2.6 Nybygg

”Nybygg kan godkjennes innenfor planområdet under forutsetning av at områdets miljø- og verneverdi ikke reduseres (jf. § 2.1). Nybygg skal gis en plassering og utforming m.h.t. størrelse, form, materialer, detaljering, farger og lignende som harmonerer med den eksisterende verneverdige struktur og bebyggelse i området.”

Veilederen gjennomgår i tekst og tegninger hvordan plassering i forhold til eksisterende bygningsstruktur og landskap skal ivaretas, ulike prinsipper for tilpassing til stedlig byggeskikk.

§ 2.7 Utomhusanlegg og kulturlandskap

”Eksisterende utomhusanlegg og kulturlandskap som veier, brygger, terrasserings, trapper, steingjerder mm. skal bevares eller kreves tilbakeført og kan ikke fjernes uten kommunens godkjenning. Utbedring av slike kulturminner skal skje ved bruk av tradisjonelle materialer og teknikker. Nye utomhusanlegg skal i utforming og materialbruk tilpasses terrenget og skal harmonere med stedets karakter. Eksisterende plasser, gate/veiforløp, smau og hevdede snarveier skal opprettholdes.

Inngrep i terreng og vegetasjon utover vanlig skjøtsel er ikke tillatt. Dette gjelder også lagring, tilrigging, massedeponering og annen bruk av ubebygd areal når det etter kommunens skjønn vil komme i strid med reguleringsplanens målsetting.

Tekniske innretninger, herunder også skilt og reklame, kan ikke settes opp uten at kommunen på forhånd har gitt samtykke. Særlig skjemmende tiltak av denne art er ikke tillatt. Slike innretninger skal gis en diskret utforming, og ha en plassering, materialbruk og fargevalg som harmonerer med områdets karakter og tradisjon.”

Veilederen begrunner i tekst og skisser betydningen utomhusanlegg og kulturlandskap har for helheten.

§ 2.8 Automatisk fredet kulturminne

”Arbeider og tiltak som medfører at automatisk fredet kulturminne tildekkes, skjules eller på annen måte utilbørlig skjemmes, er ikke tillatt, jf. kml. §3.”

Veilederen gjennomgår definisjon på automatisk fredete kulturminner med eksempler, registre og krav til skjøtsel.

§ 2.9 Sjøareal

”Anlegg i sjø som ikke innebærer inngrep på sjøbunnen, kan godkjennes innenfor planområdet under forutsetning av at områdets miljø- og verneverdi ikke reduseres. Slike anlegg skal gis en plassering og utforming m.h.t. størrelse, form, materialer, detaljering, farger og lignende som harmonerer med områdets karakter og tradisjon.

Før det tillates inngrep på sjøbunnen skal det være foretatt forutgående undersøkelser av Norsk Sjøfartsmuseum, jf. kml. § 9 og 14.”

§ 2.10 Dispensasjon

”Når særlige grunner foreligger kan kommunen etter nærmere vedtatte retningslinjer gi dispensasjon fra bestemmelsene i reguleringsplanen. Søknad om dispensasjon skal være begrunnet.”

Veilederen legger vekt på likebehandling i praktisering av reguleringsbestemmelsene. Den viser også til at en konsekvent praktisering av reguleringsbestemmelsene vil ta vare på områdets kvaliteter og øke kvalitet på bygningene. Dette kan komme naboskapet til gode i form av verdiøkning på eiendommene.

7.6 Reguleringsbestemmelse om miljøovervåking av arealbruk som følger av planer

For å fremme formålet med en reguleringsplan, kan det settes vilkår for bruk av arealer. Slike bestemmelser er aktuelle ved planer der det er usikkerhet om hvilken virkning den arealbruken det reguleres for vil ha på kulturminner og kulturmiljøer i et område. Et vilkår kan være at det under utviklingen og bruken av området skal gjennomføres miljøovervåking. Vilkåret må gis en god og utfyllende begrunnelse.

7.6.1 Retningslinjer

For å nå målsettingene bak et reguleringsplanarbeid kan det være hensiktsmessig å utarbeide retningslinjer og hjelpedokumenter som utdyper og forklarer bestemmelser og kvalitetskrav i reguleringsplanen. Disse har ikke rettsvirkning. Opplysning om annet lovverk, eksempelvis bestemmelser i kml., kan også tas inn i retningslinjer.

Retningslinjer kan gis form av en veileder. Denne vil være nyttig både for kommunens egne politikere og fagetater, for utbyggere, arkitekter og eiere i berørte områder. I reguleringsbestemmelsene kan det henvises til ”veileder/retningslinjer” for utdyping av spørsmål om detaljer, materialer, stilarter osv.

Eksempel

Kongsberg - Veileder for nybygging og restaurering av bebyggelsen på vestsida.

Utarbeidet som supplement til reguleringsplan for Vestsida. Asplan-Viak 1993.

Veilederen gjør rede for de overordnede målene for bevaring av kulturminner generelt og Vestsida spesielt. Reguleringsplanens bestemmelser for tomteutnyttelse, etasjeantall, bygghøyder, garasjer og uthus gjennomgås og illustreres. Plassering og utforming av nybygg gjennomgås i forhold til omgivelser, form, detaljering og materialbruk. Material- og fargebruk, stilarter og gode prinsipper for ombygging av eksisterende bebyggelse er beskrevet og illustrert. Det gis konkrete råd for fasadebevaring og etterisolering, tilbakeføring og stilmessig ”reparasjon”.

7.8 Automatisk fredete kulturminner

Automatisk fredete kulturminner inngår som en del av et landskap der det i de fleste tilfeller har skjedd endringer siden kulturminnet ble til. Landskapet som kulturminnet i dag inngår i, er likevel en viktig ramme for å kunne forstå i hvilken sammenheng kulturminnet ble til, hvilke ressurser som ble utnyttet og hvilken samfunnsstruktur som rådet. For å sikre og bevare automatisk fredete kulturminner i arealplansammenheng, bør også det landskap de inngår i reguleres til bevaring.

Automatisk fredete kulturminner skal reguleres til spesialområde bevaring. Unntak fra dette gjelder bare der det gis tillatelse til inngrep i kulturminnet. Med til kulturminnet hører en sikringssone på minimum 5 meter. Denne er en del av kulturminnet og må inngå i spesialområdet. Sikringssonens utstrekning er i loven definert som ”så langt det er nødvendig for å verne det mot tiltak som nevnt i kml. § 3 første ledd”, dvs. ”tiltak som er egnet til å skade, ødelegge, grave ut, flytte, forandre, tildekke, skjule eller på annen måte utilbørlig skjemme kulturminnet”. Oftest er ikke sikringssonen fastsatt særskilt. Det anbefales at man definerer et område som minimum svarer til sikringssonen og regulerer alt til spesialområde bevaring. Regional kulturminneforvaltning vil gi faglig veiledning når områdets utstrekning skal defineres eller avgrenses.

7.8.1 Dispensasjon etter kml. § 8 gjennom reguleringsplan

Av kml. § 8.4 fremgår det at det ikke er nødvendig å søke om tillatelse etter kml. § 8.1 for tiltak som kan virke inn på automatisk fredete kulturminner og når tiltaket er i samsvar med regulerings- eller bebyggelsesplan vedtatt etter 9. februar 1979. Bakgrunnen for bestemmelsen er at forholdet til de automatisk fredete kulturminnene skal være avklart gjennom planprosessen. Regional kulturminneforvaltning skal i sin behandling av planen sørge for at hensynet til kulturminnene blir ivaretatt, og for at eventuelle dispensasjonsspørsmål (tillatelse etter kml. § 8) blir avklart gjennom planprosessen.

Spørsmål om dispensasjon i forbindelse med reguleringsplan kan ikke utsettes til bebyggelsesplan eller byggeommelding/byggesøknad.

En dispensasjon blir normalt gitt på visse vilkår. Oftest er vilkåret at det skal gjennomføres arkeologisk granskning eller utgravning. Når dispensasjon gis gjennom plan skal vilkårene innarbeides i planbestemmelsene.

Aktuelt

Reguleringsbestemmelse:

Før opparbeiding av adkomstvei skal det foretas arkeologiske granskinger. Det tas kontakt med fylkeskommunen i god tid før tiltaket skal gjennomføres.

Tilhørende retningslinje:

Kostnadene til granskningen dekkes av tiltakshaver, jf. lov om kulturminner § 10.

I noen saker er løsningen å regulere til spesialområde bevaring samtidig som det gis dispensasjon. I middelalderbyene er dette tilfelle der det finnes automatisk fredete kulturlag under bakkenivå, og det skal gjennomføres arbeider i området som ikke vil medføre fjerning av kulturlagene. Området bør da reguleres til spesialområde bevaring i kombinasjon med eksempelvis trafikkområde, friområde eller byggeområde. Det må gis tilhørende bestemmelser som regulerer forholdet til kulturlagene og vilkår for dispensasjonen.

7.8.2 Eksempel på bestemmelse fra Oslogate

§ 2

Området reguleres til:

Spesialområde: Forhage (bolig)

Offentlig trafikkområde: vei, parkering, fortau

Spesialområde: bevaring (middelaldersk bygrunn)

§ 3:

Spesialområde bevaring (middelaldersk bygrunn)

Reguleringsformålet omfatter middelaldersk bygrunn med kulturlagene som ligger under eksisterende vegvolum. Tiltak som fremkommer av planen og som kulturminnemyndighetene har vurdert i forhold til lov av 9. juni 1978 nr 50 om kulturminner (kml) § 8 omfattes ikke av formålet. Eksempelvis vil ikke anlegg av vei, fortau og forhage samt tiltak som ikke går dypere ned i kulturlagene enn eksisterende vegvolum omfattes av reguleringsformålet spesialområde: bevaring (middelaldersk bygrunn).

Reguleringsformålet omfatter tiltak som ikke er klart beskrevet og dimensjonert i planen og som kulturminnemyndighetene ikke har vurdert i forhold til kulturminneloven. Eksempelvis vil tiltak som krever større gravedybde enn forutsatt i planen omfattes, - herunder kabelgrøfter samt graving for ledningsnett, sluk og membran. Disse tiltakene vil fortsatt omfattes av kml. § 4, jf. § 3. For disse tiltakene må det vurderes om det skal gjennomføres undersøkelser etter kulturminneloven § 9, og eventuelt søkes om tillatelse i henhold til kml. § 8, første ledd før det kan gis tillatelse etter plan- og bygningsloven, jf. pbl. § 95 nr 2.

Ved inngrep i grunnen må det undersøkes om tiltaket vil kunne komme i konflikt med kulturminner og om arkeologiske undersøkelser må foretas. Byantikvaren skal kontaktes i god tid før tiltak igangsettes."

7.9 Kulturminner og kulturmiljøer fra nyere tid

Spesialområde bevaring er det anbefalte formål også for vedtaksfredete kulturminner og kulturmiljøer. For disse går imidlertid fredningsbestemmelsene alltid foran reguleringsplanen. Fredningsstatus påvirkes derfor ikke av et planvedtak. En gjeldende reguleringsplan er heller ikke til hinder for at det fattes fredningsvedtak etter kml.

De nye saksbehandlingsreglene for fredningsvedtak i kml. § 22 forutsetter at fredningsforslag skal utarbeides i samråd med blant annet kommunen som planmyndighet. Forholdet til eksisterende planvedtak vil dermed bli avklart på et tidlig tidspunkt i fredningsprosessen.

Grensen for hvor tiltak kan virke ødeleggende på et kulturminne dreier seg sjelden om selve avgrensningen av kulturminnet. Reguleringsplanen bør derfor definere et større område rundt vedtaksfredete kulturminner og kulturmiljøer med bestemmelser om hvilke tiltak som kan tillates. Også dette området bør reguleres til spesialområde bevaring.

Litteratur:

Riksantikvarens rapporter 29 (2001): *Kulturminner og kulturmiljøer, plan- og bygningsloven*

Miljøverndepartementet T 1381 *Reguleringsplan og bebyggelsesplan*

Rundskriv T-4/92 *Kulturminnevern og planlegging etter plan- og bygningsloven*

Rundskriv T-2/2003 *Om endringer i plan- og bygningsloven*

Rundskriv T-2/2004 *Om ikraftsetting av endringer i plan- og bygningsloven. Klage og innsigelse*

8 Bebyggelsesplaner

8.1 Generelt

Loven definerer hva som skal legges i bebyggelsesplan i § 28-2. Her fremgår det at med:

"... bebyggelsesplan forstås i loven en plan vedtatt av det faste utvalget for plansaker selv, og som fastlegger arealbruk og utforming av bygninger, anlegg og tilhørende utearealer innenfor et nærmere avgrenset område hvor det etter arealdelen av kommuneplan eller reguleringsplan er stilt krav om slik plan som grunnlag for utbygging.

I bebyggelsesplan kan det innenfor rammen av arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplan og de formål som nevnt i § 25 foretas de utfyllinger og endringer i slike planer som finnes nødvendig for å gjennomføre utbyggingen."

Bebyggelsesplanen er en detaljplan for enklere utbyggingssituasjoner og for videre detaljering av reguleringsplan. Bebyggelsesplanen skiller seg fra kommune- og reguleringsplanen ved at hørings- og vedtaksprosessen er noe forenklet.

I reguleringsplan eller kommuneplan kan det stilles krav om utarbeidelse av bebyggelsesplan. En bebyggelsesplan kan imidlertid bare utarbeides når det er fastsatt i overordnet plan.

Bebyggelsesplan består av plankart med de samme formål som er angitt i § 25 og eventuelle bestemmelser etter § 26.

Bebyggelsesplanen skal utfylle og detaljere, men kan ikke endre hoveddrammene for arealbruk som er fastlagt i overordnet plan. Krav og muligheter til utforming og bestemmelser er som for reguleringsplan, og forholdet til kml. og fredete kulturminner gjelder også på samme måte.

I bebyggelsesplan er det adgang til å utfylle og i en viss utstrekning endre den arealbruk som er fastlagt i arealdelen av kommuneplan eller reguleringsplanen. Endringene må holdes innenfor rammen av den arealbruk som er fastlagt i overordnet plan.

Bebyggelsesplanen kan ikke endre hoveddrammene for arealbruken som er fastlagt i kommune- eller reguleringsplan. Forslag om bebyggelsesplan innebærer ikke en ny arealvurdering av området, men bygger på den overordnede plan, d.v.s. arealdelen av kommuneplan eller reguleringsplan. Systemet i pbl. forutsetter derfor at berørte fagmyndigheter ikke skal reise innsigelse mot bebyggelsesplan på grunnlag av ønske om annen arealbruk enn det som følger av den overordnede plan ettersom hoveddrammene for arealbruken ikke skal endres.

Der planen medfører annet enn mindre vesentlige endringer i forhold til fastlagt arealbruk i overordnet plan, må den overordnede plan endres. Hvilke utfyllinger og endringer som kan foretas uten at den overordnede plan må tas opp på nytt beror på en skjønnsmessig vurdering i det enkelte tilfelle. Det avgjørende er om vesentlige elementer i vedkommende arealdel/reguleringsplan endres. Ved den skjønnsmessige vurderingen bør det også legges vekt på om det har gått lang tid siden overordnet plan er vedtatt hvis for eksempel vernesynet har endret seg i mellomtiden eller man har funnet ut at et område har større verneverdi enn tidligere antatt.

Dersom det reises innsigelse til bebyggelsesplanen, skal den behandles som reguleringsplan etter reglene i § 27-2 nr. 2 (d.v.s. behandling i kommunestyret og eventuelt i Miljøverndepartementet).

8.2 Fra kommune(del)plan til bebyggelsesplan

I byggeområder der kommuneplanens arealdel gir detaljert avklaring av arealbruken og eventuelle konflikter, kan bebyggelsesplan benyttes for å utdype detaljeringsgraden før den enkelte byggesak. Bestemmelsene om reguleringsplikt setter begrensninger for når bebyggelsesplan kan utarbeides direkte fra kommuneplan.

En bebyggelsesplan kan også være aktuell i LNF-områder hvor det er gitt rom for spredt utbygging. Den kan her anvendes for tilrettelegging av mindre husgrupper og andre utbyggingssituasjoner hvor plansituasjonen er enkel.

Normalt er ikke forholdet til automatisk fredete kulturminner avklart på kommuneplannivå. Dette forholdet må avklares gjennom bebyggelsesplanen når den bygger direkte på kommuneplanens arealdel. Det kan oppstå arealbrukskonflikter mellom vern av automatisk fredete kulturminner og utbygging. Følgelig har regional kulturminneforvaltning adgang til å fremme innsigelse til bebyggelsesplan på slikt grunnlag. Dette kan skje selv om det er forutsatt at fagmyndigheter ikke skal reise innsigelse mot planen på grunnlag av ønske om annen arealbruk enn det som følger av den overordnede plan.

8.3 Fra reguleringsplan til bebyggelsesplan

Bebyggelsesplanen er en detaljplatype for enkle utbyggingssituasjoner eller for en ytterligere detaljering av en reguleringsplan. Den skiller seg fra reguleringsplanen ved at den vedtas endelig med rettsvirkning av det faste utvalget for plansaker. Bebyggelsesplanen har samme rettsvirkning som reguleringsplan. Kravet om entydighet gjelder derfor på samme måte som for reguleringsplan.

Når bebyggelsesplan utarbeides på grunnlag av reguleringsplan, er dette hovedsakelig en grovmasket reguleringsplan, såkalt *flatereguleringsplan* eller *forenklet reguleringsplan*. Forholdet til kulturminner og kulturmiljøer skal da i hovedsak være avklart. Bestemmelser om utforming osv. fastlegges imidlertid oftest i bebyggelsesplanen, og disse kan ha stor betydning for kulturminneverdiene.

På samme måte som reguleringsplan kan en bebyggelsesplan være et godt formingsverktøy bl.a. i bevarings- og byfornyelsesområder. Ved å stille detaljerte krav til gesimshøyder, takvinkel og bygningsmessig sammenheng med andre bygninger, utforming av fortau, gater samt farge- og materialbruk, kan en slik plan bidra til å bevare karakter og identitet i et område. Det kan ofte være hensiktsmessig å supplere planen med utfyllende materiale.

8.4 Rettsvirkninger av bebyggelsesplan pbl. § 28-2, 7 ledd

Etter pbl. § 28-2, sjuende ledd har en bebyggelsesplan samme rettsvirkninger som en reguleringsplan, dvs at planen er rettslig bindende for alle arbeider og tiltak som nevnt i pbl. §§ 81, 84, 86a, 86 b og 93 og andre tiltak som kan være til vesentlig ulempe for gjennomføringen av planen innenfor planens område. Dette innebærer at bygging kun kan skje i medhold av planen og at området ikke kan brukes på annen måte enn det som er fastlagt.

Området kan heller ikke tas i bruk til formål som vil vanskeliggjøre gjennomføringen av planen, og tomtedeling vil ikke kunne skje i strid med bebyggelsesplan.

Forholdet mellom arealbruk og automatisk fredete kulturminner skal avklares på reguleringsplannivå og kan ikke utsettes til bebyggelsesplannivå. Dette følger av kml. § 8, fjerde ledd og det at arealbruk fastsettes på reguleringsplan nivået, ikke i forbindelse med bebyggelsesplanen. For bebyggelsesplaner som utarbeides på bakgrunn av kommuneplan, kan det gis dispensasjon fra den automatiske fredningen på bebyggelsesplannivå dersom dispensasjon ikke er gitt for byggeområder i kommuneplanen.

Litteratur:

Riksantikvarens rapporter 29 (2001): *Kulturminner og kulturmiljøer, plan- og bygningsloven*
Miljøverndepartementet T 1381 *Reguleringsplan og bebyggelsesplan*



1. BYGGEDOMRÅDER

-  Kontor/industri/lager
-  Forretning/kontor

7. FELLESDOMRÅDER

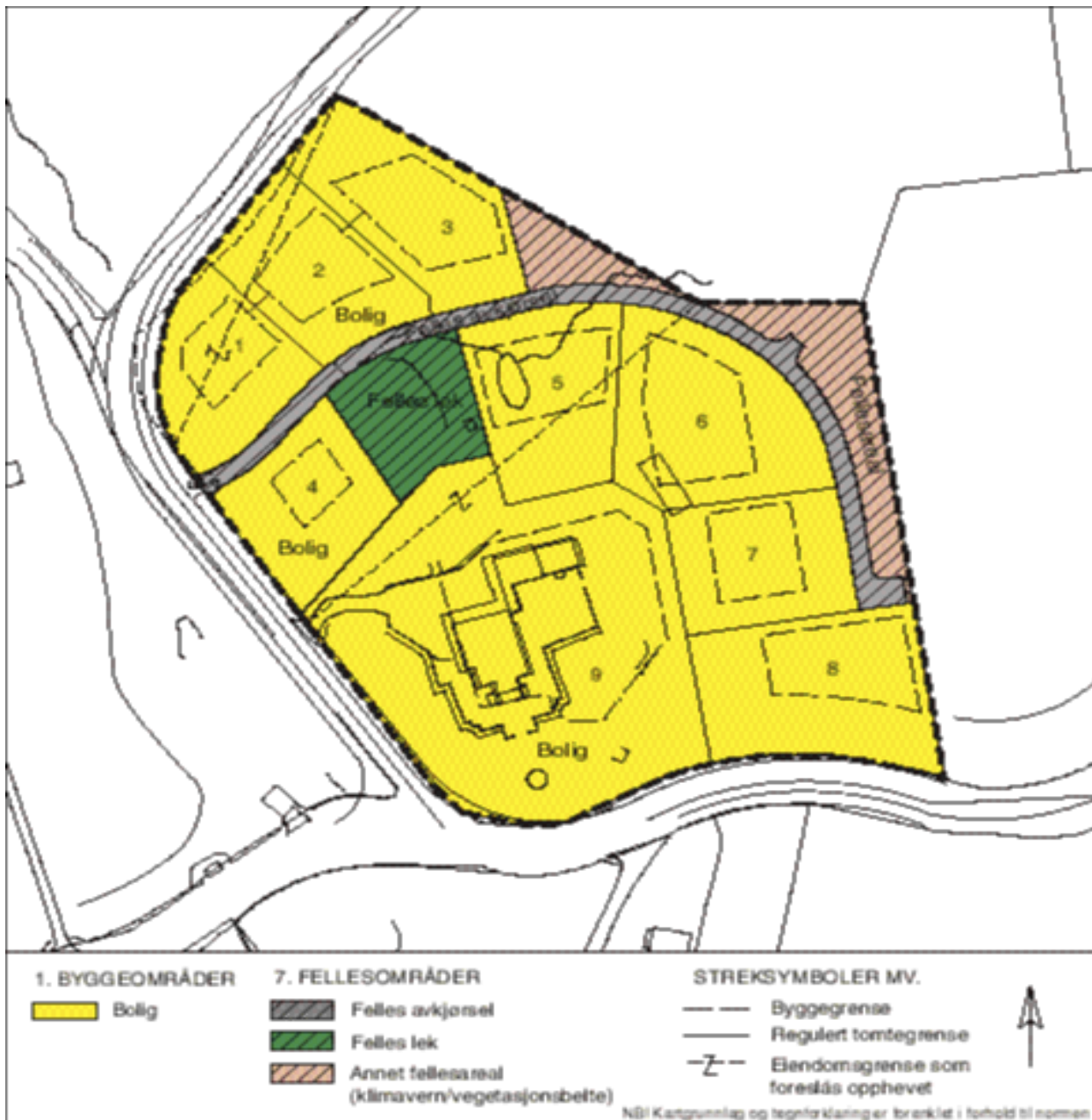
-  Annen fellesområde

STREKSYMBOLER MV.

-  Planens begrenning
-  Formålgrense
-  Område av planlagt bebygging

0 25 50m





Reguleringsplan med tilhørende bestemmelser som viser trafikkområde for større veganlegg med lokalisering av bensinstasjoner, skjermingstiltak og øvrig håndtering av vegens sidearealer. Viser også byggeområde for industri med parkbelte

9 Byggesaksbestemmelsene

For å få gjennomført tiltak i tråd med arealplaner, må de fleste tiltakene gjennom en byggesaksbehandling. Det er først når prosjektene er realisert, en kan avgjøre om planleggingen har vært vellykket. Planene må derfor ha bestemmelser som er realistiske og knyttet opp mot de virkemidlene man har til rådighet i byggesaksbehandlingen.

I tillegg til planer for utbygging, vil det også være planer, bl.a. verneplaner, som har til formål å forhindre at uønskede tiltak blir omsøkt og gjennomført.

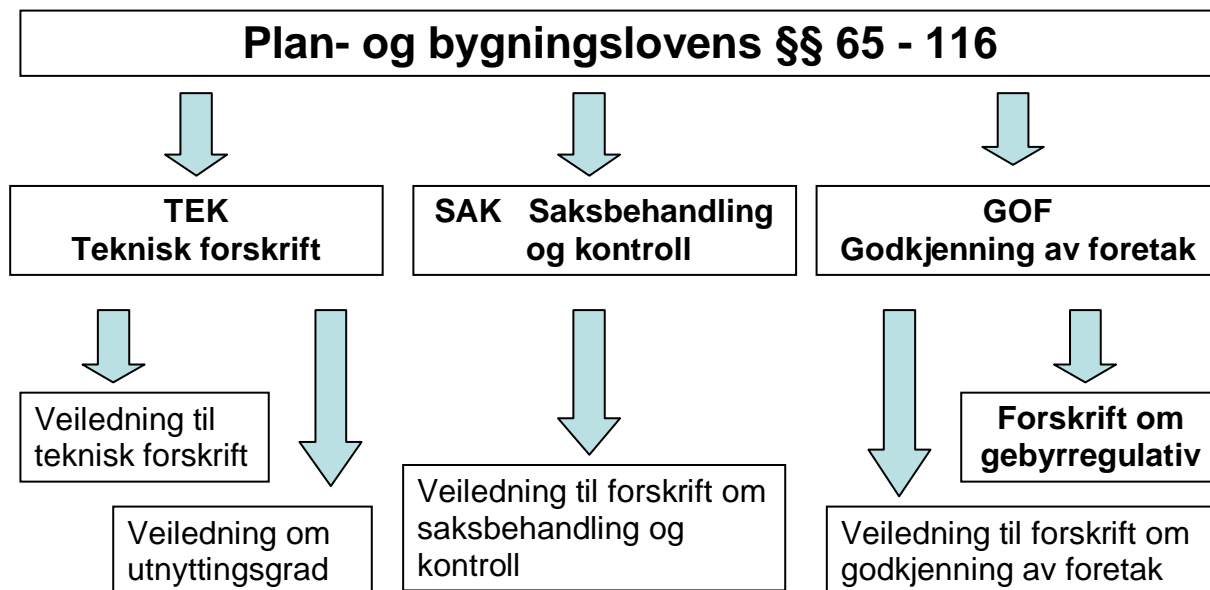
Byggesaksbehandling er et kommunalt ansvar. En del tiltak berøres også av annet lovverk, for eksempel kulturminneloven. Dette krever samarbeid mellom kommunen og andre organer og samarbeidsplikten er klart hjemlet i § 95.1 og 3 jf. kulturminnelovens § 25.

9.1 Generelt om byggesaksbestemmelsene

I tillegg til selve lovteksten, har vi i byggesaksbestemmelsene også 3 viktige forskrifter;

- teknisk forskrift (TEK)
- forskrift om saksbehandling og kontroll (SAK)
- godkjenning av foretak (GOF).

Alle disse forskriftene var helt nye i 1997 og er senere endret på noen punkter. I tillegg til forskriftene finnes det fylldige veiledninger til disse.



Figur 1. Oversikt over byggesaksbestemmelsene i plan- og bygningsloven

Byggetiltak blir etter loven og forskriftene delt inn i 3 kategorier med ulike regler for saksbehandling. Disse kategoriene er:

- Full søknad** etter lovens § 93. Dette er den største gruppa og den med den mest omfattende saksbehandlingen. Alle større tiltak som bygging, endring og riving av hus, bruksendring, eiendomsdeling og tiltak på ubebyggt areal skal ha tillatelse etter § 93. Alle tiltak som er søknadsplichtige etter pbl. § 93 skal underlegges ansvarsrett, og foretak som påtar seg ansvarsrett skal ha tilstrekkelige kvalifikasjoner til å forestå oppgaven etter plan- og bygningsloven.
- Meldingssaker.** For driftsbygninger i landbruket (§ 81), midlertidige anlegg (§ 85), mindre arbeid på bebygd eiendom (§ 86a) og byggearbeid innenfor en enkelt bedrifts område (§ 86b) er det tilstrekkelig at tiltakshaver på forhånd sender melding til

kommunen. Eier kan selv stå som ansvarshavende, men krav og forskrifter til pbl., planbestemmelser og annet regelverk, for eksempel kulturminneloven, skal følges.

- c) **Tiltak unntatt fra byggesaksbehandling.** Etter SAK §§ 5-7 er en rekke mindre byggetiltak unntatt fra kravet om søknad eller melding. Tiltakene skal likevel være i samsvar med bestemmelser etter pbl. eller annet regelverk, for eksempel kulturminneloven.

9.2 Tiltak som krever søknad og tillatelse - § 93

Følgende tiltak, på eller i grunnen, i vassdrag eller i sjøområder, må ikke utføres uten at søknad, og eventuelt søknad om dispensasjon, på forhånd er sendt kommunen, og den deretter har gitt tillatelse:

- a) Oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon eller anlegg.*
- b) Fasadeendring, vesentlig endring eller vesentlig reparasjon av tiltak som nevnt under a.*
- c) Bruksendring eller vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift av tiltak som nevnt under a.*
- d) Riving av tiltak som nevnt under a.*
- e) Oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner.*
- f) Oppdeling eller sammenføring av bruksenheter i boliger samt annen ombygging som medfører fravikelse av bolig.*
- g) Oppføring av innhegning mot veg, skilt eller reklameinnretninger o.l.*
- h) Deling av eiendom eller opprettelse av enhet som kan festes bort i mer enn 10 år.. Slik tillatelse er ikke nødvendig for deling som skjer som ledd i jordskifte.*
- i) Vesentlig terrenginngrep.*
- j) Anlegg av veg eller parkeringsplass.*

Tillatelse etter første ledd er ikke nødvendig for tiltak som utføres i medhold av §§ 81, 85, 86 a eller 86 b . I forskrift kan departementet unnta tiltak fra bestemmelsene i kap. XVI. Tiltakshaver er ansvarlig for at tiltak som er unntatt likevel utføres i samsvar med de krav som ellers følger av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven.

Første ledd angir hvilke konkrete tiltak som krever kommunens tillatelse på forhånd. Det er opp til kommunen å bestemme hvilket politisk eller administrativt organ i kommunen som behandler søknadene i forhold til type tiltak. Pbl. § 93 bestemmer bare når tillatelse er påkrevd, ikke på hvilket grunnlag søknaden kan avslås. Det vil ellers være kommuneplanens arealdel, reguleringsplan, bebyggelsesplan eller særskilte hjemler i pbl. (f.eks. §§ 17-2, 33, 74 nr. 2, 91 tredje ledd, 92 tredje ledd) som kan medføre at søknaden avslås eller eventuelt innvilges på bestemte vilkår.

Tiltak som må ha tillatelse etter søknad	Tiltak som er tillatt etter melding	Tiltak som ikke trenger søknad/melding
<p>Ved "full" søknad etter § 93 er tiltakshaver (tidl. "byggherre") ikke selv ansvarlig for gjennomføringen. Prosjektets ansvar er ivaretatt av:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ansvarlig søker • Ansvarlig prosjekterende • Ansvarlig utførende (som alle skal være profesjonelle foretak) 		
<p>Ved melding står tiltakshaver selv ansvarlig for at tiltaket "gjennomføres i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven og annet regelverk" (SAK § 8) <u>Kulturminneloven er i høyeste grad "annet regelverk"</u></p>		
<p>Også når det ikke kreves søknad eller melding "har tiltakshaver ansvar for at tiltaket gjennomføres i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven og annet regelverk" (SAK § 4)</p>		

Fig. 2 Ansvar ved tiltak etter pbl

Annet ledd første punktum gjør unntak fra søknadsplikt for tiltak som utføres i henhold til §§ 81, 85, 86 a og 86 b. Viktigste er unntakene om driftsbygninger i landbruket, jf. § 81 (som er underlagt meldeplikt) og mindre byggetiltak på bebygd eiendom som omfattes av meldeplikt, jf. § 86 a. I medhold av disse bestemmelser er det fastsatt unntak fra søknadsplikt i forskrift om saksbehandling og kontroll av 22.1.1997 (*byggesaksforskriften*).

Det er særlig bokstavene a (om ulike byggearbeider), b (fasadeendring og vesentlig endring av byggverk), d (riving), i (vesentlig terrenginngrep) og j (anlegg av veg eller parkeringsplass) som har betydning sett i forhold til vern av kulturminner. Er bygningen eller anlegget fredet etter kulturminneloven må tiltakshaver innhente tillatelser fra begge lovverk før arbeider kan igangsettes jf. pbl. § 95 pkt. 3.

Bokstav a regulerer *oppføring* og utvidelse av eksisterende bygning, konstruksjon eller anlegg. En *bygning* vil være et byggverk som er egnet til opphold for dyr eller mennesker, lagring av ting eller utføring av en virksomhet. Størrelsen er ikke avgjørende. Ettersom også *konstruksjon eller anlegg* omfattes vil ikke en nærmere avgrensning av begrepet bygning ha noen betydning. Om konstruksjon eller anlegg, se nærmere § 84 og kommentarene til bestemmelsen. Også *plassering* av bygninger, konstruksjon og anlegg omfattes.

Krav om byggetillatelse er særlig viktig i forhold til om byggeområdet inneholder fredete kulturminner, særlig de automatisk fredete kulturminner som normalt ikke er tinglyst på eiendommen. Før kommunen gir byggetillatelse må den forsikre seg om at tiltaket ikke kommer i konflikt med fredete kulturminner, jf. meldeplikten i kml. § 25 første ledd.

Bokstav b gjelder *fasadeendring* og *vesentlige endringer* av bygninger, konstruksjoner og anlegg. Tiltaket kan nektes av kulturminnehensyn, selv om bygningen ikke er vernet, se §§ 74 nr. 2 og 92 tredje ledd. Med fasadeendring menes også innsetting av nye utvendige vinduer og dører eller innlisting av glass uten sprosser. Maling av fasade er derimot ingen endring. Slike oppussingstiltak kan imidlertid reguleres etter § 74 nr. 2, jf. § 92 tredje ledd første punktum.

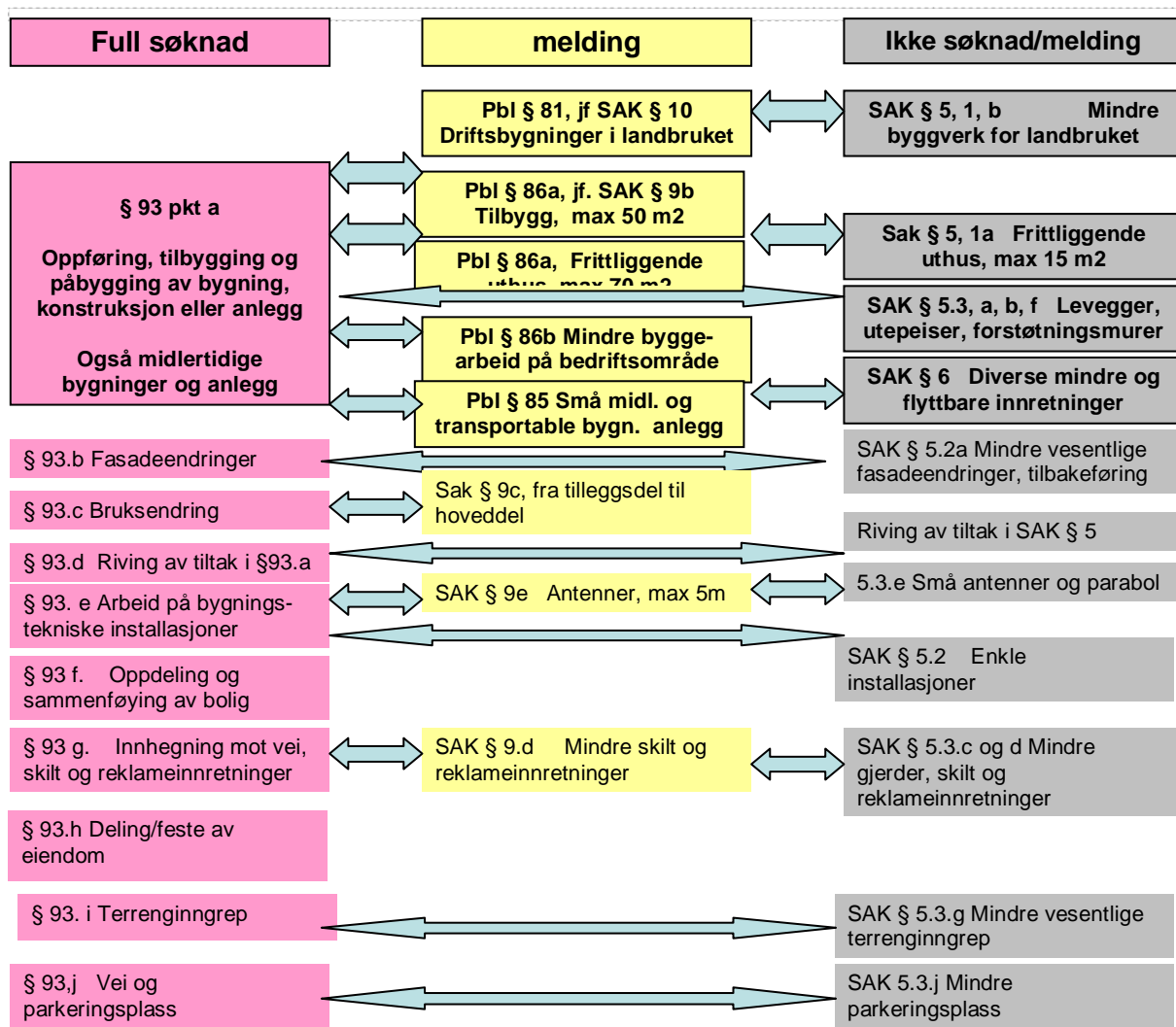


Fig. 3 Ulike kategorier av byggetiltak med byggesakshjemler for saksbehandling

Hva som er vesentlig endring/reparasjon, må avgjøres konkret. Mindre vesentlige endringer er unntatt byggesaksbehandling, jfr SAK § 5. (Se nedenfor) Etter § 87 nr. 2 omfattes også tiltak som kan betegnes som hovedombygging og vesentlige reparasjoner. Inngrep i bærende konstruksjoner eller konstruksjoner som er av vesentlig betydning for sikkerhet, dekkes videre av uttrykket. Ombygging til våtrom vil derimot falle inn som søknadspliktig tiltak etter bokstav e.

For tiltak på et ikke fredet byggverk fra før 1850, plikter kommunen å varsle fylkeskommunen på forhånd om søknad om vesentlig endring, jf. kml. § 25 annet ledd.

Bokstav d dekker *riving* av type tiltak som er nevnt i bokstav a. Opprinnelig var krav om rivetillatelse begrunnet ut fra sikkerhetshensyn. Etter hvert har bestemmelsen blitt en viktig kontrollhjemmel i forhold til både vernede (fredete eller bevaringsregulerte) og ikke-vernede bygninger og anlegg.

Ved at kommunen generelt skal godkjenne riving av bygninger mv, har kommunen – og fylkeskommunen hvis den får kunnskap om søknaden – anledning til å vurdere verneverdi og

eventuelt iverksette vernetiltak, som for eksempel bygge- og deleforbud og senere regulering til bevaring eller vedtak om midlertidig fredning og oppstart av ordinær fredningsprosess. Rivingstiltaket er søknadspliktig hvis bygging av den del som rives eller fjernes hadde krevd tillatelse etter bokstav a eller melding. Dette betyr at riving av tilbygg også utløser krav om tillatelse.

Også *demontering*, f.eks. for å flytte en bygning, går inn under riving.

Flere materielle regler kan hindre rivetillatelse, f.eks. bestemmelser i kommuneplan, jf. § 20-4 nr. 4, jf. § 20-6 annet ledd, reguleringsplan, jf. § 25 første ledd nr. 6, jf. § 31, midlertidig bygge- og deleforbud etter § 33 og §§ 91 tredje ledd første punktum og 91 a. Kommunen kan ikke nekte riving bare fordi bygningen er verneverdig, men kan nedlegge midl. bygge- og deleforbud som følges opp med plan. Avslaget krever hjemmel i plan eller lov.

Bokstav *i* omtaler *vesentlig terrenginngrep*. Dette kan være steinbrudd, grustak og annet masseuttak, bakkeplanering (terrassering og fylling). Også tiltak ut i sjøen som utfylling av stein og masse kan omfattes. Slike arealinngrep kan også være forbudt etter §§ 25 første ledd nr. 6 eller 33, selv om inngrepet ikke er vesentlig. Se nærmere § 84 om vesentlig terrenginngrep, kommentarene til bestemmelsen og SAK § 5, mindre vesentlige terrenginngrep.

Bokstav *j* gjelder *anlegg av veg eller parkeringsplass*. Det avgjørende er at det gjøres tilstrekkelig arbeid i grunnen slik at formålet med veg og parkeringsplass oppnås, og ikke krav til hvor omfattende grunnarbeidene bør være. En viss bearbeiding av grunnen må kreves. En traktorslepe eller kjørespor kan derfor ikke uten videre omfattes. Bruker en derimot tyngre kjøretøyer for å tilrettelegge for bilkjøring, må det komme inn under søknadsplikten. Det stilles heller ikke krav til hvor bred eller lang vegen skal være. Det er ikke noe krav om at vegen skal være en bilveg, også turløyper og skiløyper omfattes, forutsatt at det har skjedd en viss bearbeiding av grunnen. En regulær sti vil falle utenfor. Etter SAK § 5.3.j er biloppstillingsplasser for eiendommens bruk unntatt fra søknads- og meldeplikt. Vedtak om å innvilge eller avslå tiltak nevnt i paragrafen er *enkeltvedtak* og kan påklages etter § 15.

Utføres tiltaket uten nødvendig tillatelse fra kommunen, er det et forhold som kan være *straffbart* etter pbl. § 110 nr. 2. Forholdet kan også kreves rettet etter §§ 113 og 114. Se også § 116 a om tvangsmulkt.

Om ansvar og kontroll.

Byggetiltak som behandles etter pbl. § 93 er underlagt regler om ansvar og kontroll med hjemmel i pbl. §§ 93b og 97-99, i godkjenningforskriftens (GOF) kap. III og IV og i saksforskriftens (SAK) kap. VIII.

Hovedprinsippet bak disse bestemmelsene er at alle byggetiltak etter § 93 er belagt med ansvar for at kvalitetskrav og regler skal være oppfylt, og at dette ansvaret normalt skal ivaretas av profesjonelle aktører. Tiltakshaver (tidl. kalt byggherre) har normalt ikke dette ansvaret, men denne rollen ivaretas nå av en ansvarlig søker som er hovedkontakt for tiltaket overfor kommunen som bygningsmyndighet. I tillegg har både prosjekterende og utførende ansvar og deres kompetanse skal være godkjent for tiltaket.

Både prosjekteringen og utføringen har regler for kontroll. Ved lovendringen i 1995 ble kontrollfunksjonen overlatt tiltakets aktører. Kontrollen kan ivaretas som egenkontroll av de ansvarlige prosjekterende og utførende eller overlates til uavhengige aktører som også skal godkjennes. Det skal alltid lages kontrollplaner for prosjektering og utføring som viser hva som skal kontrolleres og hvem som har ansvaret.

Byggetiltak etter § 93 blir gruppert i 3 tiltaksklasser etter deres omfang og kompleksitet og de ansvarlige aktørene skal være godkjent for prosjektets tiltaksklasse. De fleste firmaer i byggebransjen har nå sentral godkjenning som blir lagt til grunn når kommunen gir ansvarsrett til et tiltak, men kommunene kan også gi lokal godkjenning for enkeltprosjekter til kvalifiserte aktører som mangler sentral godkjenning for den søker-, prosjekterings- eller byggeoppgaven de skal utføre.

Ved den sentrale godkjenningen blir foretakenes faglige sammensetning og organisering, deres kunnskaper om plan- og bygningslovgivningen og deres styringssystem lagt til grunn, men den sentrale godkjenningen er likevel ikke en faggodkjenning. I tillegg skal aktørene krysse av hvilke arbeidsområder de kan utføre uten ekstern assistanse. Et av arbeidsområdene er "antikvarisk rehabilitering". Ved den sentrale godkjenningen blir ikke kompetansen på arbeidsområdet kontrollert. Firmaer som har "antikvarisk rehabilitering" som arbeidsområde er derfor ikke kvalitetskontrollert innen dette området.

Vi skal se nærmere på hvilke muligheter og begrensninger bestemmelsene gir for kulturminneforvaltningen.

Endring, tilbygg eller restaurering av et verneverdig hus krever holdning og kompetanse dersom verneverdiene skal ivaretas. Dersom kommunen ser eller har begrunnet frykt for at aktører ikke har den nødvendige innsikt til å ivareta den verneverdige bygningens kvaliteter, har kommunen virkemiddel til å nekte godkjenning. I pbl. § 93b, 3. ledd heter det: "*Krever arbeidet særlig innsikt, skal det tas hensyn til dette ved avgjørelsen om godkjenning skal gis. Kommunen kan pålegge ansvarlig utførende å benytte særlig kvalifiserte utøvere for de deler av byggeoppdraget som de selv ikke utfører.*"

I samme ledd heter det videre: "*Kommunen kan når som helst trekke tilbake godkjenningen når den finner at ansvarlig foretak ikke fyller de krav som må stilles til pålitelighet og dugelighet eller dersom vedkommende i angjeldende sak, eller tidligere, har vist seg ikke faglig kvalifisert til oppgaven.*" For å få kvalifiserte planleggings- og byggefirmaer godkjent for tiltak som krever særlig antikvarisk innsikt, bør kommunens bygningsmyndigheter normalt bare godkjenne firmaer som har "antikvarisk rehabilitering" som arbeidsområde. I tillegg bør kommunen be om referanseliste og sjekke denne med byantikvar, fylkeskonservator eller andre med bred bygningsantikvarisk kompetanse.

Det er vanlig at kontrollen og kontrollplanene stort sett bare ivaretar hensyn gitt i teknisk forskrift, men saksbehandlingsforskriften setter ikke slike begrensninger. I SAK § 27

Foretakenes kontroll heter det:

"Ansvarlig kontrollforetak skal planlegge, gjennomføre og dokumentere nødvendig kontroll i samsvar med

- a) kontrollforetakets eget styringssystem og*
- b) kontrollplan."*

Og videre i SAK § 29 om kontrollplan heter det bl.a:

3. Kontrollplanen for viktige og kritiske kontrollområder skal i nødvendig grad vise oppfyllelse av krav om helse, miljø, sikkerhet, tilgjengelighet eller andre vesentlige forhold gitt i eller i medhold av plan- og bygningsloven.

4. Kommunen kan i tillatelsen til tiltaket kreve kontrollplan endret eller utvidet. Etter at tillatelse er gitt, kan kommunen ved særskilt vedtak kreve kontrollplan endret.

Ansvarlig søker skal påse at kommunens krav til endringer blir innarbeidet i kontrollplanen og at den blir sendt de ansvarlige kontrollforetakene og kommunen.

Ved planlegging av kontroll skal det legges særlig vekt på å sikre at kontroll skjer i riktig fase i forhold til tiltakets fremdriftsplaner.

Det er her vesentlig at kommunen definerer kulturminnehensynet som "miljø". Dersom kulturminnet er regulert til bevaring eller kommuneplanen har de nødvendige vernebestemmelser, vil kravet om at kulturminnehensyn skal innarbeides i kontrollplanene, dekkes av formuleringen "vesentlige forhold gitt i eller i medhold av pbl."

9.3 Forhåndskonferanse - § 93 a

For nærmere avklaring av rammer og innhold i tiltaket kan det holdes forhåndskonferanse mellom tiltakshaver, kommunen og andre berørte parter og organer. Forhåndskonferanse kan kreves av tiltakshaver eller plan- og bygningsmyndighetene. Det skal føres referat fra forhåndskonferansen. Referatet skal dokumentere de forutsetninger som er lagt til grunn og danner grunnlag for videre behandling i saken. Forhåndskonferanse skal avholdes senest 2 uker etter den dato tiltakshaver har fremmet krav om at det avholdes forhåndskonferanse.

Innhold og formål med forhåndskonferanser er ytterligere utdypet i SAK § 2 der det sies at det er kommunen som skal føre referat. Det må også nevnes at forhåndskonferanse kan kreves for saker unntatt byggesaksbehandling og for saker som går som melding.

For alle tiltak som berører kulturminner gir forhåndskonferansene mulighet til at spørsmål om vern kan drøftes med tiltakshaver på et tidlig tidspunkt i planleggingen slik at nødvendige hensyn kan innarbeides i søknaden eller meldingen. Dette vil både kunne bedre kvaliteten på tiltaket og mulige framtidige konflikter kan avverges. Når det avtales forhåndskonferanser for verneverdige bygg, bør kommunene ha rutiner slik at byggesaksbehandlerne tilkaller egen (f.eks. byantikvar) eller ekstern (f.eks. museum) antikvarisk kompetanse som kan delta på konferansen. Dersom bygningen er fredet eller tiltaket ligger nær opp til et automatisk fredet kulturminne bør vedkommende forvaltningsmyndighet få anledning til å delta på forhåndskonferansen.

9.4 Behandling av søknaden i kommunen - § 95

1. Når søknaden er fullstendig skal den snarest mulig og senest innen 12 uker behandles og avgjøres av kommunen.

Når tiltaket er betinget av tillatelse eller samtykke fra annen myndighet, eller når planer for tiltaket skal legges frem for slik myndighet, kan kommunen likevel vente med å avgjøre saken inntil det foreligger avgjerd eller uttalelse fra vedkommende myndighet. Kommunen kan også gi rammetillatelse innenfor sitt myndighetsområde, med forbehold om at igangsettingstillatelse ikke vil bli gitt før forholdet til andre myndigheter er bragt i orden, jf. nr. 2 annet ledd og § 95 a.

2. Før tillatelse etter § 93 blir gitt, skal kommunen, ut fra de opplysninger som blir gitt i søknaden, påse at nødvendig kontroll blir utført for at tiltaket ikke vil stride mot bestemmelser som er gitt i eller i medhold av denne loven. Der opplysninger ikke foreligger, kan kommunen kreve slike. Kommunen kan i nødvendig grad pålegge tiltakshaver at deler av prosjekteringsdokumentasjonen undergis uavhengig kontroll.

3. Når tiltak etter denne loven eller andre lover krever tillatelse eller samtykke fra helsemyndighet, brannvernmyndighet, arbeidstilsynet, vegmyndighet, havnemyndighet, forurensningsmyndighet, Sivilforsvaret, jordlovmyndighet, friluftsmyndighet og fredningsmyndighet, eller planer for tiltaket skal legges frem for myndighet som nevnt, skal kommunen forelegge saken for vedkommende myndighet, hvis avgjerd eller uttalelse ikke er innhentet på forhånd. Ved forskrift kan denne bestemmelse utvides til også å gjelde overfor andre myndigheter.

Andre myndigheter må innen 4 uker fra oversendelse fatte avgjørelse eller avgi uttalelse. Kommunen kan i særlige tilfelle, på anmodning, forlenge fristen før denne er utløpt. Når tiltaket ikke er betinget av tillatelse eller samtykke fra andre myndigheter, medfører fristoversittelse at bygningsmyndighetene kan avgjøre saken uten å ta hensyn til uttalelse som kommer inn senere.

4. Vil annet tiltak på byggverk enn nevnt i § 87 nr. 1 første ledd etter kommunens skjønn føre til at byggverkets verdi blir vesentlig øket, kan kommunen forby at tiltaket blir utført før kommunen har avgjort om den vil gå til ekspropriasjon. Har kommunen ikke gjort vedtak senest 3 måneder etter at søknad om tillatelse er mottatt, må tillatelse gis, dersom vilkårene for dette ellers er til stede.

5. Kommunen kan sette som vilkår for å gi tillatelse at eiendommer som har samme eier og som skal nyttes under ett, blir sammenføyd i grunnboka, jf. lov om kartlegging, deling og registrering av grunneiendom (delingsloven) § 4-3.

Ved bortfeste av enhet for mer enn 10 år kan kommunen sette som vilkår for tillatelsen at festeenheten blir fradelte eiendommen ved delingsforretning etter bestemmelsene i delingsloven.

6. Kommunen skal straks gi skriftlig melding om vedtaket til ansvarlig søker og til de naboer, gjenboere og andre som har protestert. Ved delt godkjenning skal det kun gis underretning til nabo m.v. om de vedtak som gjelder tiltakets ytre rammer eller som for øvrig må anses å berøre andre enn tiltakshaver.

7. Behandling av søknad etter §§ 95, 95 a og 95 b gir ikke tiltakshaver rett til å iverksette tiltaket før tillatelse foreligger.

Bestemmelsen er viktig fra et vernesynspunkt fordi nr. 1, nr. 2 og 3 klarlegger saksbehandlingen og rollefordeling mellom kommunen og et sektororgan, (her kulturminneforvaltningen), når et omsøkt tiltak krever tillatelse fra begge myndigheter. F. eks. vil en søknad om fasadeendring på en fredet bygning kreve tillatelse etter både pbl. § 93 første ledd bokstav b og kml. § 15 a. Bygging av hytteveg i et område med automatisk fredete kulturminner (utenfor reguleringsplan), krever tillatelse etter både pbl. § 93 første ledd bokstav j og kml. § 8 første ledd.

Etter § 95 nr. 1 annet ledd, hvor kommunen i de tilfelle en tillatelse også er betinget av annen myndighet (her kulturminneforvaltningen), kan kommunen velge å utsette avgjørelsen inntil kulturminneforvaltningen har avgjort saken etter kulturminneloven, eller gi en rammetillatelse. Er tiltaket i strid med pbl. kan avslag på søknaden selvfølgelig gis med det samme. Søknaden kan derimot ikke avslås bare fordi det mangler tillatelse fra sektormyndigheten.

Det følger av § 95 nr. 2 annet ledd at kommunen har et koordineringsansvar der andre myndigheters interesser blir berørt av tiltaket. Har tiltakshaver sendt separat søknad til kulturminneforvaltningen og fått dispensasjon, bør denne forelegges kommunen som bevis på at forholdet til sektororgan er klarert. Men tiltakshaver har ingen plikt til å søke kulturminneforvaltningen først.

Når kommunen får søknaden, får den en selvstendig plikt til å få saken forelagt for rette organ i kulturminneforvaltningen. Brudd her kan medføre straffeansvar etter kml. § 25.

Etter nr. 2 annet ledd siste punktum skal kommunen sette frist for sektororganets saksbehandling. Denne fristen er 4 uker, og dersom fristen oversittes kan kommunen velge å se bort fra merknader som innkommer etter fristen. se Ot prp nr. 112 (2001-2002) kap. 4.2.3.2. Dette er særlig viktig for tiltak innenfor spesialområde bevaring eller tiltak som berører verneverdig bebyggelse uten formell vernestatus. Hvis kulturminneforvaltningen som dispensasjonsmyndighet etter kml. § 15 a ikke besvarer søknaden innen kommunens frist gir det ikke kommunen noen rett til å gi igangsettingstillatelse, men det skal opplyses om at det er nødvendig med svar på en egen søknad om dispensasjon fra kulturminneloven.

9.5 Meldingssaker

I SAK § 8. Vilkår for melding, heter det bl.a:

Tiltakshavers ansvar

Tiltak som nevnt i dette kapittel kan behandles etter reglene om melding, forutsatt at de gjennomføres i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av pbl. og annet regelverk, jf. pbl. § 95 nr. 3.

Tiltakshaver er ansvarlig for at meldingen til kommunen gir tilstrekkelige opplysninger om tiltaket, jf. denne forskrift kap. VI. Tiltakshaver som ønsker å iverksette tiltak etter pbl. § 81 (driftsbygninger i landbruket) og § 86a (mindre tiltak på bebygd eiendom) er ansvarlig for varsling av naboer og gjenboere i samsvar med denne forskrift § 16 nr. 2.

Når det er påkrevd, skal tiltakshaver sørge for at det blir utarbeidet situasjonsplan

Særlig 1. ledd er viktig i kulturminnesammenheng. Tiltakshaver har ansvar for at bestemmelser, forskrifter og planer etter pbl. og annet regelverk er oppfylt. Kulturminneloven er i høyeste grad "annet regelverk". Dersom meldingssaken berører automatisk eller vedtaksfredede kulturminner har tiltakshaver ansvar for å innhente de nødvendige tillatelser.

a) Driftsbygninger i landbruket - § 81

For oppføring av ny driftsbygning i landbruket og for endring og reparasjon av bestående driftsbygning gjelder bestemmelsene i loven her så langt de passer. Bestemmelsene i § 65 annet, tredje og fjerde ledd, § 66 nr. 1 og nr. 2 annet og tredje ledd gjelder ikke. Departementet kan gi forskrift om at også andre bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven ikke skal gjelde, og om det saklige virkeområde for bestemmelsene i paragrafen her.

Tiltaket trenger ikke tillatelse etter § 93 dersom det er sendt melding til kommunen om tiltaket og om at dette vil bli utført i samsvar med de bestemmelser som er gitt i eller i medhold av paragrafen her. Meldingen skal være skriftlig og gi opplysninger om de planer som er lagt til grunn for arbeidet. Før melding sendes inn, skal naboer og gjenboere varsles hvis ikke disse skriftlig har sagt fra at de ikke har noe å bemerke. I varslet skal gis melding om at mulige merknader må være kommet til kommunen innen 2 uker etter at varslet er sendt og grunnlagsmaterialet for meldingen er gjort tilgjengelig. Oppgave over vedkommende eiendommer og deres eiere eller festere skal gis i meldingen. Med meldingen skal følge gjenparter av varselbrevene og kvittering for at brevene er sendt. Reglene i § 94 nr. 3 annet til femte ledd får tilsvarende anvendelse.

Tiltaket kan utføres 3 uker etter at meldingen ble mottatt av kommunen. Når særlige grunner foreligger kan kommunen forlenge fristen med ytterligere 3 uker.

For tiltak som utføres i samsvar med reglene i første og annet ledd gjelder ikke lovens kap. XVI med unntak av § 93 a. Kommunen kan gi de pålegg som finnes nødvendige for å få tiltaket forsvarlig utført. Er tiltaket ikke satt i gang senest 3 år etter at melding er sendt kommunen eller tiltaket innstilles for lengre tid enn 2 år, gjelder bestemmelsene i § 96 tilsvarende.

Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser om innholdet av melding som nevnt i annet ledd og om bygnings- og branntekniske krav.

Bestemmelsene i denne paragraf gjelder også husvær for seterbruk eller skogdrift.

Begrepet *driftsbygninger* omfatter driftsbygninger for jordbruk, husdyrbruk, skogsdrift, hagebruk, gartneri, pelsdyravl og reindrift. Bygninger for fabrikkmessig produksjon og videreforedling av jordbruksprodukter faller derimot utenfor, likeså varige konstruksjoner og anlegg, våningshus og andre bygninger beregnet på fast beboelse. Her må byggetillatelse innhentes etter § 93.

Etter annet ledd er oppføring og endring av slike driftsbygninger fritatt fra søknadsplikten i § 93. Det er tilstrekkelig at det sendes melding om byggetiltaket og arbeidet kan igangsettes etter 3 uker, hvis kommunen ikke krever ordinær byggesaksbehandling. Lovens regler kommer ellers til anvendelse, f.eks. § 70 om høyde, plassering og avstand til nabogrense og § 74 nr. 2 om estetiske krav til bygget. Kommunen kan f.eks. stille krav om plassering som avverger at oppføring av en ny driftsbygning skjemmer en fredet bygning på gården.

Etter siste ledd får bestemmelsen også anvendelse for *husvær for seterbruk eller skogsdrift*. Denne type bygninger kan reise spørsmål i forhold til kamuflert fritidsbebyggelse som i stedet reguleres av § 82. Et seterlandskap kan lett bli ødelagt som kulturlandskap hvis ikke bygningsmyndighetene setter klare rammer for utnyttelsen av slike bygninger, se RG 1980 s 362 (Agder).

Sak

I en konkret klagesak opphevet Miljøverndepartementet bygningsrådets vedtak om å tillate oppføring av fire jaktbuer i et LNF-område. Koiene ble benyttet til utleie til jegere og ble ansett som fritidsbebyggelse, ikke driftsbygning til landbruket. Situasjonen hadde vært annerledes dersom koiene var nødvendige for oppsyn eller der de skulle benyttes av eier av eiendommen, og jakt eller fiske utgjorde en nevneverdig del av brukets inntekt (Miljøverndepartementets planjuridiske fortolkninger 1/96 nr. 4).

b) Mindre tiltak på bebygd eiendom, § 86a

Mindre tiltak på bebygd eiendom kan utføres uten tillatelse etter § 93 dersom

- a) naboer og gjenboere er varslet, jf. § 81 tredje ledd som får tilsvarende anvendelse, og deretter ikke krever at planene legges frem for kommunen som søknad om tillatelse etter § 94. Krav om slik saksbehandling må være kommet til kommunen innen 2 uker etter at varsel er sendt, og*
- b) melding om tiltaket er sendt kommunen og denne ikke innen 3 uker etter at den har mottatt slik melding, krever at tiltaket legges fram for kommunen som søknad om tillatelse etter § 94, og*
- c) tiltaket ellers utføres i samsvar med gjeldende bestemmelser i eller i medhold av lov.*

For tiltak som utføres i samsvar med reglene i første ledd gjelder ikke lovens kapittel XVI med unntak av § 93 a. Er tiltaket ikke satt i gang senest 3 år etter at melding er sendt kommunen, eller innstilles arbeidet i lengre tid enn 3 måneder, gjelder bestemmelsene i § 96 tilsvarende.

Departementet kan ved forskrift gi nærmere bestemmelser.

Hva som regnes som mindre tiltak er fastlagt i SAK § 9.

Som mindre tiltak etter pbl. § 86a regnes:

- a) Oppføring av ett enkelt tilbygg hvor verken samlet bruksareal eller bebygd areal er over 50 m². Tilbygget kan i tillegg være underbygget med kjeller.*
- b) Oppføring av én enkelt frittliggende bygning som ikke skal nyttes til beboelse, og hvor verken samlet bruksareal eller bebygd areal er over 70 m². Bygningen kan oppføres i inntil én etasje og kan i tillegg være underbygget med kjeller.*
- c) Bruksendring fra tilleggsdel til hoveddel.*
- d) Skilt, reklameinnretning o.l. inntil 6,5 m² montert på vegg, eller med høyde inntil 3,5 m og bredde inntil 1,4 m montert frittstående på terreng. Bestemmelsen omfatter ikke plassering av skilt, reklameinnretning o.l. som kan utgjøre fare for personsikkerhet og ikke når flere skal plasseres på samme sted eller på samme fasade. Planbestemmelser, vedtekter eller retningslinjer etter pbl. § 74 nr. 2 som setter andre krav, gjelder foran denne bestemmelsen.*
- e) Antennesystem med høyde inntil 5 m. Bestemmelsen omfatter ikke plassering av antennesystem som kan utgjøre fare for personsikkerhet og ikke når flere antennesystemer skal plasseres på samme sted eller på samme fasade. Planbestemmelser, vedtekter eller retningslinjer etter pbl. § 74 nr. 2 som setter andre krav, gjelder foran denne bestemmelsen.*

Vi ser at forskriften definerer konkrete arealgrenser for hvilke saker som kan gå som meldingssaker, ikke deres relative virkning som tillegg til et bebygd miljø. For kulturminneforvaltningen er dette svært problematisk. I verneverdige bygningsmiljøer er eksisterende bygninger ofte små sammenlignet med vanlige nybygg. Vi kan derfor oppleve at både uthus (for eksempel garasje) og tilbygg til verneverdig hus blir godkjent som meldingssak selv om de kan være større enn bestående, verneverdige hus i miljøet. Det er åpenbart at dette vil medføre store og oftest uheldige endringer i verneverdige bygningsmiljøer eller i miljøer med automatisk fredede kulturminner.

For å unngå dette kan både naboer og kommunen med hjemmel i SAK § 21, kreve at byggesaken behandles etter pbl. § 93. Dette anbefales i veiledningen til SAK og er hjemlet i lovtekstens relative begrep "mindre tiltak". Ved overgang fra melding til full søknad kan kommunen få anledning til å nekte godkjenning av uheldige løsninger. Man kan også kreve at aktører med "særlig innsikt" utfører planleggingen og evt. utføringen. Byggesaken kan likevel gjennomføres uten at bestemmelsene om ansvar og kontroll blir gjeldende.

c) Andre typer meldingssaker.

§ 86b gir hjemmel til at "byggearbeid innenfor en enkelt bedrifts område" kan gå som melding. Denne bestemmelsen er sjelden problematisk for kulturminneforvaltningen.

§ 85 gir hjemmel for at *midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg, herunder campingvogner, telt o.l.* kan gå som meldingssak. Kommunen skal samtykke i plassering over 3 måneder. (SAK § 6 omtaler visse midlertidige tiltak som er unntatt byggesaksbehandling. Disse kommenteres i neste punkt.)

Både i miljøer med automatisk fredede kulturminner og i verneverdige bygningsmiljøer kan slike anlegg være svært problematisk. Lovbestemmelsen sier i 1. ledd at: "*Midlertidige eller transportable bygninger, konstruksjoner eller anlegg må ikke plasseres slik at de hindrer allmenn ferdsel eller friluftsliv eller på annen måte fører til vesentlige ulemper for omgivelsene.*" Derfor bør kommunene ha tilstrekkelig hjemmel for å kunne nekte uheldig plassering av midlertidige anlegg i omgivelser som er fredet eller verneverdig. Kommunen har også full rett til å kreve anleggene fjernet, både når samtykke er gitt på avgrenset eller ubestemt tid.

9.6 Tiltak som er unntatt fra byggesaksbehandling

Tiltak som er unntatt fra byggesaksbehandling er regulert i SAK §§ 4 - 7 der det bl.a. heter:

§ 4. Tiltakshavers ansvar

For tiltak som er unntatt fra byggesaksbehandling etter denne forskriften, har tiltakshaver ansvar for at tiltaket gjennomføres i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av pbl. og annet regelverk, jf. pbl. § 95 nr. 3.

§ 5. Tiltak som verken krever søknad eller melding

Mindre tiltak er unntatt fra reglene i pbl. kap. XVI om saksbehandling, ansvar og kontroll, og fra bestemmelsene om melding, under forutsetning av at de ikke fører til fare eller urimelig ulempe for omgivelsene eller allmenne interesser, og under forutsetning av at ansvaret etter § 4 er ivaretatt.

Unntakene omfatter oppføring, rivning, fjerning, opparbeidelse og endring av tiltak som nevnt i første ledd, herunder:

1. Bygninger og byggverk

a) Mindre frittliggende bygning på bebygd eiendom, hvor verken samlet bruksareal eller bebygd areal er over 15m², med mønehøyde inntil 3,0 m og gesimshøyde inntil 2,5 m. Bygningen kan ikke brukes til varig opphold for personer. Avstand til annen bygning på eiendommen må ikke være mindre enn 1,0 m.

b) Mindre frittliggende byggverk knyttet til drift av jordbruks-, skogbruks- og reindriftsområder.

2. Mindre tiltak i eksisterende bygning

a) Fasadeendring som ikke fører til at bygningens eksteriørkarakter endres samt tilbakeføring av fasade til sikker tidligere dokumentert utførelse.

b) Ikke-bærende vegg innenfor en branncelle som ikke strider mot vesentlige krav til planløsning som nevnt i pbl. § 74 nr. 1.

c) Installering, endring og reparasjon av enkle installasjoner i eksisterende bygning innenfor en bruksenhet eller branncelle.

d) Reinstallering og reparasjon av ildsted. Øvrige arbeider som gjelder ildsted, herunder installasjon av nytt ildsted, er unntatt fra krav om søknad eller melding dersom arbeidet kontrolleres av kvalifisert kontrollør.

3. Mindre tiltak utendørs

a) Levegg (skjermvegg) med høyde inntil 1,8 m og lengde inntil 10,0 m. Vegg kan være frittstående eller forbundet med bygning.

b) Utepeis og mindre fundamenteringsarbeider.

c) Innhegning mot veg med inntil 1,5 m høyde. Innhegningen må ikke hindre sikten i frisisiktsoner mot veg.

d) Skilt inntil 3,0 m² og reklameinnretning o.l. inntil 1,0 m², som monteres flatt på vegg. Unntaket omfatter ikke plassering av flere skilt, reklameinnretninger o.l. som samme fasade. Planbestemmelser, vedtekter eller retningslinjer etter pbl. § 74 nr. 2 som setter andre krav, gjelder foran denne bestemmelsen.

e) Mindre antennesystem. Antennemast kan ha høyde inntil 2,0 m. Parabolantenne kan ha diameter inntil 1,2 m.

f) Forstøtningsmur på inntil 1,0 m høyde og avstand fra nabogrense på minst 2,0 m, eller forstøtningsmur på inntil 1,5 m høyde og avstand fra nabogrense på minst 4,0 m. Muren må ikke hindre sikten i frisisiktsoner mot veg.

g) Fylling eller planering av terreng når tiltaket ikke fører til mer enn 3,0 m avvik fra opprinnelig terrengnivå i spredtbygd strøk. I tettbygd strøk unntas fylling eller planering når tiltaket ikke fører til mer enn 1,5 m avvik. På eiendom for rekke- eller kjedehus o.l. i tett bebyggelse må avviket ikke være mer enn 0,5 m. Endringer i terreng må ikke hindre sikten i frisisiktsoner mot veg.

h) Graving for kabler.

i) Lokal drenering samt reparasjoner ved rør- og ledningsbrudd.

j) Biloppstillingsplasser for eiendommens bruk, hvis annet ikke fremgår av arealplan, planbestemmelser eller vedtekter. For landbrukseiendom er i tillegg anlegg av oppstillingsplass for landbruksmaskiner til bruk på eiendommen unntatt.

4. Andre mindre tiltak

Andre mindre tiltak som kommunen ikke finner det nødvendig å kreve søknad eller melding for, herunder tiltak som nevnt i denne paragraf nr. 1 - 3 som har mindre avvik fra de krav som der er fastsatt. Kommunen kan sette vilkår ved unntak for slike mindre tiltak.

Bestemmelsene ovenfor inneholder flere momenter som kan medføre svært uheldige konsekvenser for verneverdige miljøer, særlig for miljøer og objekter som hverken er fredet eller vernet gjennom planer og planbestemmelser.

§ 4 om tiltakshavers ansvar tilsvarende 1. ledd i SAK § 8. Her blir ansvaret for at gjeldende bestemmelser i eller i medhold av pbl. og annet regelverk, f.eks. kml., klart lagt på tiltakshaver. Siden mange planer etter pbl. med verneformål er eldre enn unntaksbestemmelsen ovenfor, inneholder ikke bestemmelsene presiseringer over hvilke unntaksbestemmelser som ikke bør anvendes innen det vernede området. Derfor kan vi i mange tilfelle oppleve at til dels svært uheldige endringer blir utført i god tro.

§ 5, 2. ledd presiserer at unntak fra byggesaksbehandling gjelder både oppføring, rivning, fjerning, opparbeidelse og endring av tiltak. Hvis ikke henvisningen til annet regelverk, herunder kulturminneloven, blir etterlevd, kan fredede byggverk forsvinne. Automatisk fredede samiske byggverk er f.eks. ofte under 15 m². Vi viser også til kml. § 25, 2. ledd der kommunene skal videresende til kulturminneforvaltningen søknader om rivning og vesentlig endring av byggverk oppført før 1850.

Pkt. 1 omhandler små, frittliggende byggverk. Med dårlig plassering og utforming kan slike bygg være svært skjemmende i et verneverdig miljø. Med god planlegging vil bygningen som regel kunne oppfylle både planintensjon, ev. planbestemmelser og uten "urimelig ulempe for omgivelsene eller allmenne interesser", jfr § 5, 1. ledd.

Pkt. 2 omhandler tiltak i eksisterende bygning. Her er det særlig pkt. a om fasadeendring som får betydning for kulturminneforvaltningen. Det avgjørende for om tiltaket regnes som mindre, er om det fører til at bygningens eksteriørkarakter endres. Bygningens karakter, alder, plassering og historikk må legges til grunn for en slik skjønnsmessig avgjørelse. En bevaringsverdige bygning tåler klart mindre før tiltaket er søknadspliktig.

Eksempelvis vil en ny inngangsdør med sidefelt av glass være uproblematisk i et nyere hus, mens en tilsvarende dør i et 1800-tallshus vil endre eksteriørkarakteren vesentlig. Det samme gjelder endring av vinduer, oppføring eller innbygging av veranda eller lignende. Bestemmelsen hjemler også dokumentert tilbakeføring av fasade. Gode fotografier blir normalt regnet som tilstrekkelig dokumentasjon, mens muntlige utsagn må bekreftes av andre kilder, f.eks. spor i bygningen. Er bygningen fredet kreves det dispensasjon fra kml. for tilbakeføring.

Pkt. 3 gjelder utendørs tiltak. For underpunkt a - e gjelder de samme prinsipper vi har omtalt ovenfor. Underpkt. f - j gjelder arbeider i grunnen. Dersom det finnes automatisk fredede kulturminner i grunnen, kan disse bli berørt, særlig ved planering og fylling etter pkt. g. Vi understreker nok en gang tiltakshavers ansvar etter forskriftens § 4.

9.7 Planløsning og utseende - § 74

2) Kommunen skal se til at ethvert arbeid som omfattes av loven, blir planlagt og utført slik at det etter kommunens skjønn tilfredsstiller rimelige skjønnhetshensyn både i seg selv og i forhold til omgivelsene. Tiltak etter denne lov skal ha en god estetisk utforming i samsvar med tiltakets funksjon og med respekt for naturgitte og bygde omgivelser. Skjemmende farger er ikke tillatt og kan kreves endret.

Kommunen kan utarbeide retningslinjer for estetisk utforming av tiltak etter loven.

Kommunen kan etter § 93 stille estetiske krav ved meldepliktige tiltak, f.eks. for oppføring av driftsbygninger i landbruket etter § 81. Også tiltak som er unntatt søknads- eller meldeplikt omfattes av § 74 nr. 2.

Ved endring av byggverk og oppussing av deres fasade gis § 74 nr. 2 direkte anvendelse

Pbl. § 74 nr. 2 medfører f.eks. at oppføring og endring av bygninger og anlegg i flere tilfeller må tilpasses kulturmiljøet. En vil derfor også kunne stille krav om valg av materialer, farge og utforming av vinduer, takbelegg mv.

Et tiltak må både tilfredsstille rimelige skjønnhetshensyn *i seg selv og i forhold til omgivelsene*. Dette betyr at et og samme nybygg kan være akseptabelt i et utbyggingsmiljø, men ikke i et annet. Et byggverk må først vurderes ut fra størrelse, utforming, materialbruk og fargevalg samt byggets funksjon. I forhold til det omliggende miljø må en se hen til terrenget, vegetasjon, tomtestruktur og særlig annen bebyggelse. Er de omkringliggende bygninger verneverdige i et spesielt miljø, kan det settes strenge krav til enhet i området, utforming, farge og materialvalg. En kirke med et markert tårn vil f.eks. kreve at et nytt siloanlegg i nærheten ikke konkurrerer om oppmerksomheten.

Forbudet mot *skjemmende farger* i tredje pkt. har derimot en viss skjerpet betydning på estetikkbestemmelsen. Hensynet til fargen på nærmeste bebyggelse vil særlig være av betydning, men kommunen må også kunne forby en skjemmende farge på en enslig bygning i landskapet, f.eks. når fargen forstyrrer opplevelsen av et verdifullt kulturlandskap.

Etter siste ledd kan kommunen utarbeide juridisk bindende *retningslinjer* for estetisk utforming. Slike retningslinjer er ikke rettet mot den enkelte tomt eller grunneier, men knyttes til søknads- eller meldepliktige tiltak etter loven. Dette kan f.eks. være krav om at nye byggverk skal innpasse seg den eksisterende tomtebredde, byggelinje, høyde og takform. Retningslinjene kan ikke direkte sikre bevaring av historiske anlegg, men de kan sikre estetiske forhold mellom ny og gammel bebyggelse. Det kan imidlertid bestemmes at nye tiltak i området utformes slik at eksisterende nærmere angitte kulturminner ikke berøres. Kommunen kan også vedta gjennom retningslinjene at det i et område som er foreslått regulert til bevaring ikke skal tillates fasadeendring uten at opprinnelig eller dominerende stiluttrykk og detaljering videreføres. Ombygging kan også forutsette at opprinnelig eller dominerende hovedvolum på bevaringsverdige anlegg skal være lesbart etter utbygging. Det kan videre gis bestemmelser om at eksisterende materialbruk skal videreføres.

9.8 Om andre bestemmelser - § 92

Tredje ledd:

Ved endring av bestående byggverk og ved oppussing av fasade gjelder § 74 nr. 2 tilsvarende. Kommunen skal se til at historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi som knytter seg til et byggverks ytre, så vidt mulig blir bevart.

Bestemmelsen har sin selvstendige betydning for bygninger som hverken er fredet eller regulert til bevaring. Første punktum viser til at § 74 nr. 2) får anvendelse ved endring av bestående byggverk og ved oppussing av fasade.

Presiseringen i § 92 tredje ledd første punktum har imidlertid en viss selvstendig betydning der tiltaket ikke er søknads- eller meldepliktig, f.eks. nytt fargevalg på fasaden. Maling av en fasade regnes ikke som fasadeendring etter § 93 første ledd bokstav b.

Annet punktum (ofte kalt *vernebestemmelsen*) er en viktig bestemmelse for bevaring av verneverdige bygningers eksteriør. Selv om en også kan trekke inn kulturminnehensyn i vurderingen etter § 74 nr. 2 forsterker § 92 tredje ledd annet punktum kommunens forpliktelser til å bevare verneverdige fasader mv.

Riving av en bygning faller dermed utenfor, og kommunen kan således ikke nekte riving i medhold av paragrafen. Bestemmelsen etablerer ikke noe annet vern enn at et melde- eller søknadspliktig tiltak blir stoppet eller avslått. Et permanent vern må i så fall etableres gjennom regulering til bevaring.

Kommunen skal etter bestemmelsen søke å få bevart et byggverks ytre når det har en *historisk, arkitektonisk* eller annen kulturell verdi. Dette kvalitetskravet er sammenfallende med grunnlag for regulering til bevaring etter § 25 første ledd nr. 6. Det vil også ha likhetspunkter med begrepet kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminner og kulturmiljøer i kml. § 2. Forskjellen er imidlertid at kulturminneloven oppstiller et vesentlig strengere verdikrav enn pbl. § 92. Det er tilstrekkelig at bygningens ytre etter § 92 har en lokal verdi, f.eks. som en fasade eller en husrekke fra århundreskiftet med enhetlig arkitektur og utforming. Er bygningen SEFRAK-registrert (fra før 1900 eller 1945 i Nord-Troms og Finnmark) og klassifisert som verneverdig vil det ha betydning. Men avgjørende er det ikke.

Fredning etter kulturminneloven medfører at ingen endringer – utover vanlig vedlikehold – godtas uten dispensasjon (etter kml. §§ 8 første ledd eller 15 a). Der fylkeskommunen f.eks. tillater endring av en fredet fasade, kan kommunen neppe overprøve dette etter pbl. § 92 tredje ledd.

Er bygningen regulert til bevaring, jf. pbl. § 25 første ledd nr. 6, vil normalt reguleringsbestemmelsene detaljert bestemme hva som kan tillates. I de tilfeller reguleringsbestemmelsene mangler eller er mangelfulle, kan lovbestemmelsen spille en selvstendig rolle.

Kommunens skjønn er avgjørende. Det utslagsgivende er om bygningen har en slik verdi og om de planlagte endringsarbeider vil redusere denne verdien.

Vernehensyn må avveies mot andre hensyn, jf. formuleringen *så vidt mulig*. Uttalelse fra antikvariske myndigheter må tillegges vekt, men må sammenholdes opp mot behovet for endringsarbeider, ombyggingens art og omfang, bygningens alder og omkostninger.

9.9 Bestående byggverk - § 87

1. Tiltak på byggverk må ikke utføres, hvis det vil føre til at byggverket kommer i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven, eller fører til at byggverket kommer ytterligere i strid med de nevnte bestemmelser enn det allerede er. På byggverk som er i strid med plan etter kap. VI og VII må ikke utføres arbeid som nevnt i nr. 2 a, c eller e med mindre planen følges.

Byggverk som er i strid med plan etter kap. VI og VII må ikke tas i bruk til annet formål enn tidligere.

2. Bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven gjelder, jf. dog annet ledd, også for:

a) endring eller reparasjon av byggverk når arbeidet etter kommunens skjønn er så omfattende at hele byggverket i det vesentlige blir fornyet (hovedombygging). Departementet kan gi forskrift om hva som skal anses som hovedombygging og fremgangsmåten ved avgjørelsen.

b) endring eller reparasjon av byggverk som etter kommunens skjønn medfører at enkelte deler av byggverket i det vesentlige vil bli fornyet,

c) tilbygging, påbygging eller underbygging,

d) oppføring, endring eller reparasjon av bygningstekniske installasjoner,

e) bruksendring, vesentlig utvidelse eller vesentlig endring av tidligere drift.

For de tiltak som er nevnt under a, kommer loven til anvendelse på byggverket i dets helhet, for de tiltak som er nevnt under b til e, bare på de deler av byggverket som tiltaket omfatter. På grunnlag av tiltak som nevnt under b og d kan det likevel bare stilles bygningstekniske krav til selve byggverket med tilhørende installasjoner.

3. Kommunen kan sette som vilkår for å tillate ovennevnte tiltak at andre deler av byggverket settes i forsvarlig stand med hensyn til bygningstekniske krav, hvis kommunen finner at byggverket er i så dårlig forfatning at det ellers ikke ville være tilrådelig å gjennomføre tiltaket.

Bestemmelsen angir hvilke byggetiltak, foruten oppføring og riving, som krever tillatelse etter § 93. Etter nr. 1 første ledd må tiltak på byggverk ikke utføres hvis det kommer i strid med bestemmelser i eller gitt i medhold av loven. Dette betyr blant annet at det ikke er adgang til tiltak som er i strid med kommuneplanens arealdel, reguleringsplan eller bebyggelsesplan. Annet ledd fører til at det er forbudt å bruke et byggverk til et annet formål enn bestemt i slik plan. Hensikten har særlig vært å forhindre bruksendring av boligrom til forretning, kontor ol. Tillatelse i strid med plan krever dispensasjon etter § 7.

9.10 Vedlikehold og utbedring - § 89

Eier skal sørge for at byggverk og installasjoner som omfattes av denne loven holdes i slik stand at fare eller vesentlig ulempe ikke oppstår for person eller eiendom, og slik at det ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene. Plan- og bygningsmyndighetene kan gi de pålegg som finnes nødvendig for å forebygge eller få brakt i orden forhold som rammes av denne bestemmelse.

Departementet kan i forskrift gi regler for plan- og bygningsmyndighetens adgang til å gi pålegg om utbedring av bestående byggverk og installasjoner innenfor rammen av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven der tungtveiende hensyn til helse, miljø, sikkerhet eller tilgjengelighet gjør det nødvendig. Pålegg kan bare gis til bestemte byggverk der utbedring vil gi vesentlig forbedring av de bygningsmessige funksjoner. I vurderingen skal det også legges vekt på kostnadene ved pålegget, antall brukere, hvilke farer eller ulemper de utsettes for og avstanden mellom den aktuelle tilstanden og de gjeldende krav. Eieren skal gis rimelig tid til å etterkomme pålegg.

Plan- og bygningsmyndighetene kan gi pålegg som de finner nødvendig for å forebygge eller få brakt i orden forhold som rammes av bestemmelsene i første ledd.

Bestemmelsen forplikter eiere av byggverk og installasjoner til et vedlikehold, slik at det ikke oppstår fare for person eller eiendom eller det ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene. Bestemmelsen i 2. punktum er ny og gir kommunen rett til å gi pålegg om vedlikehold eller utbedring av skjemmende byggverk, noe som ofte er tilfelle der eiere lar verneverdige byggverk forfalle i håp om å få rive og bygge nytt på lenger sikt. Hvis bygningen er regulert til bevaring med reguleringsbestemmelser som pålegger nærmere bestemt vedlikehold, gjelder disse bestemmelsene i tillegg til lovparagrafene ovenfor. Om krav til bygningens fasade, se § 92 tredje ledd.

Brudd på plikt til vedlikehold etter første ledd første punktum er straffbar etter pbl. § 112 nr. 1. Mer praktisk med straff er det imidlertid når en ikke etterkommer skriftlig pålegg, jf. § 111 nr. 3. Endringsforelegg kan også gis etter § 114.

9.11 Riving § 91

Er byggverk kommet i slik stand at det etter kommunens skjønn ikke kan settes i stand uten hovedombygging, jf. § 87 nr. 2 a, og nybygging eller hovedombygging ikke kan gjennomføres eller ikke blir satt i gang innen en rimelig frist som kommunen setter, kan kommunen kreve at byggverket eller restene av det blir fjernet og tomta ryddet.

Byggverk m.v. kan på samme måte kreves fjernet dersom det etter kommunens skjønn er kommet i slik tilstand at det medfører fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom, eller virker sterkt skjemmende, og det ikke er satt i stand innen en fastsatt frist.

Kommunen kan avslå søknad om riving etter § 93 første ledd bokstav d inntil det foreligger regulerings- eller bebyggelsesplan for eiendommen, eller igangsettingstillatelse. Bestemmelsen i første punktum gjelder ikke forsvarets områder.

Tredje ledd er en sentral bestemmelse for midlertidig å kunne sikre kulturminner. Her kan kommunen nekte rivetillatelse der den finner det nødvendig å se spørsmålet om riving og nybygging i sammenheng. Bestemmelsen stiller ikke noe krav om at bestående byggverk må være bevaringsverdig, men har like fullt en aktualitet her. Er området regulert vil bestemmelsen ha en begrenset virkning. Her vil normalt rivetillatelsen bare nektes inntil en har fått byggetillatelse på tomten. I uregulerte områder vil kravet om reguleringsplan kunne medføre at en bevaringsverdig bygning blir regulert til bevaring. Kommunen kan f.eks. avslå rivesøknaden under henvisning til at vedkommende bygning er registrert som bevaringsverdig (SEFRAK-registrert), og at søker anbefales å utarbeide reguleringsplan som avklarer hvilke bygninger på eiendommen som kan utvikles til ønsket formål, slik at områdets historiske og estetiske verdier ivaretas. Bestemmelsen må tolkes slik at rivetillatelse kan nektes inntil både reguleringsplan og byggetillatelse for nybygget foreligger.

Særlig der området er uregulert, har bestemmelsen store likhetspunkter med kommunens adgang til å nedlegge bygge- og deleforbud etter § 33. Kommunen har imidlertid en fordel av å benytte § 91 tredje ledd i stedet for § 33 i slike tilfeller, da det her er utbyggeren – ikke kommunens – ansvar å fremme forslag til reguleringsplan.

Brudd på rivepålegg etter første og annet ledd er straffbart, jf. § 111 nr. 4.

9.12 Skilt og reklame - § 107

Skilt, reklameinnretninger o.l. skal godkjennes av kommunen før de settes opp, med mindre de kan meldes etter § 86 a. Ved avgjørelse av om godkjenning skal gis eller om melding som nevnt skal kreves lagt fram for kommunen som søknad etter § 94, jf. § 86 a første ledd bokstav a, tas hensyn til bl.a. om skilt eller reklameinnretning o.l. vil virke skjæmmende eller sjenerende i seg selv, i forhold til omgivelsene eller for trafikken.

Dersom det kan skje uten hinder av tillatelse som er gitt for et bestemt tidsrom, kan kommunen gi pålegg om å fjerne eller endre enhver innretning som nevnt i første ledd, når den etter kommunens skjønn strider mot ovennevnte krav. Innretning som antas å medføre fare kan i alle tilfelle kreves fjernet ved pålegg fra kommunen.

Etter første ledd første punktum skal større skilt og reklameinnretninger godkjennes av kommunen jf. § 93 g, mens mindre skilt kan settes opp etter melding (se SAK § 9.d) eller være helt unntatt søknad og melding (SAK § 5.3.d). Pbl. § 107 gir hjemmel for å avslå søknad om skilt mv (se ellers § 74 nr. 2), eventuelt til å gi særskilt pålegg.

Bestemmelsen har først og fremst betydning i tettbygd strøk. Naturvernloven av 19.6.1970 nr. 63 § 15 forbyr oppsetting av reklameskilt utenfor tettbygd strøk uten tillatelse fra fylkesmannen. Men selv her gjelder begge forbud parallelt. I tillegg til disse regler bestemmer vegloven av 21.6.1963 nr. 63 § 33 at vegmyndighetene må godkjenne reklameskilt ved offentlig veg.

Pbl. § 107 kan brukes til å hindre skilt som virker forstyrrende i opplevelsen av kulturminner og kulturmiljøer, uavhengig av om de er fredet eller regulert til bevaring, jf. uttrykket *skjæmmende*. Det er vanlig i reguleringsbestemmelser til bevaringsregulerte områder å gi nærmere direktiv for oppsetting av skilt.

Det er ikke krav til en bestemt størrelse på skiltet for å omfattes av bestemmelsen, men byggesaksforskriften, jf. § 93 annet ledd, unntar mindre skilt fra søknadsplikten etter § 93.

Etter annet ledd kan kommunen pålegge fjerning av skilt som strider mot første ledd.

9.13 Teknisk forskrift (TEK). Noen hovedpunkter av TEKs betydning for kulturminneforvaltningen

Teknisk forskrift er i det vesentlige bygget opp med krav til funksjoner og ytelser. Funksjonsreglene gir derved en frihet til valg.

TEK setter krav til tiltak som omfattes av pbl. Kravene gjelder i utgangspunktet for alle byggearbeider, uavhengig av om arbeidene er søknadspliktige eller ei. Forskriften gjelder også for byggearbeider i bestående byggverk, jf. pbl. §87-1, hvor det stilles krav om at arbeidene på bygningen ikke må utføres dersom det fører til at bygningen kommer i strid med loven eller ytterligere i strid med loven.

Veiledning til TEK (REN) beskriver TEK og hvordan kravene i TEK kan løses. Veiledningens løsninger er altså ikke forskrift, men beskriver løsninger som tilfredsstillende forskriften.

Reglene kan tilfredsstilles på tre måter:

- Gjennom bruk av anerkjente, sk. preaksepterte løsninger

- Gjennom analyse
- Gjennom en kombinasjon av disse

Med egnet kunnskap og verktøy, f.eks. erfaringer fra bygg som har stått og fungert over lang tid, går det an å dokumentere seg fram til gode løsninger med analyse og beregninger. Intensjonen bak forskriften er jo nettopp at sikre, gode og bruksvennlige byggverk skal være lovlige selv om de avviker fra det vanlige, dersom brukskravene kan dokumenteres.

Med ytelsestankegangen angir man ikke løsningen for f.eks. et produkt i detalj, men hva produktet skal prestere i bruk. I praksis starter man med å formulere de framtidige ønsker og behov som skal tilfredsstilles i bygningen. Disse såkalte funksjonskravene brukes som utgangspunkt for å stille ytelseskrav til f.eks. de enkelte bygningsdelene. På grunnlag av ytelseskravene utarbeider man så de konkrete, tekniske løsningene. Fordelen med å bruke denne tankegangen ved prosjektering i verneverdige bygninger, er at man i utgangspunktet ikke binder seg til en bestemt fysisk løsning.

For konstruksjoners bæreevne, særlig bjelkelag og takkonstruksjoner, vil de preaksepterte løsningene ivareta både bruddsikkerhet og krav til nedbøyning. Høye og slanke bjelker i etasjeskiller er en løsning som ivaretar begge disse kravene. I verneverdig bebyggelse har bjelkelag som regel er mer kvadratisk tverrsnitt som gir noe mer nedbøyning, men som ivaretar bruddsikkerheten like bra hvis konstruksjonene ikke er vesentlig svekket.

Teknisk forskrift § 7-33 presiserer at det er konstruksjonens sikkerhet mot brudd som er det primære hensyn. I verneverdige bygg bør derfor eksisterende konstruksjoner kunne bevares når de er i god stand og belastningen ved framtidig bruk ikke økes.

Ved bruk av teknisk forskrift på verneverdig bebyggelse er det derfor viktig å benytte seg av alternativ analyse i kombinasjon med kreativitet og god kunnskap om eldre konstruksjoner. Da vil det oftest være fullt mulig å få godkjent bevaring av både eksteriører og interiører etter teknisk forskrift.

Eksempel:

Det er åpenbart at det preaksepterte kravet på 20 cm. varmeisolasjon i vegger og 30 cm. i gulv og tak på trehus, vil kunne føre til svært stor endring av eksteriør og/eller interiør i en verneverdig bygning.

Ofte står valget mellom riving/nybygg eller bevaring. Ved riving og nybygg blir det brukt mye energi, særlig ved nybyggingen. Dersom man bevarer, går det langt mindre energi under rehabiliteringsprosessen. Da vil det kunne tillates at man bruker mer energi i den etterfølgende driftsperiode, dvs. at tilleggisolering kan unngås eller reduseres til det et verneverdig eksteriør eller interiør kan tåle.

Hjemmelen for dette finnes i TEK § 8-23. *Energi- og miljøvennlige materialer.*

Der det dokumenteres at bygning oppføres med materialer der fremstilling og avskaffelse av materialene medfører lite energibruk, og materialene har gode miljøkvaliteter ellers, kan det aksepteres at bygningen i sin driftsperiode bruker mer energi enn det som fremgår av § 8-21 nr. 1 (de preaksepterte løsningene).

Denne hjemmelen brukes også ved oppføring av nye laftede hus.

Litteratur:

Holme, J. (red) 2001: *Kulturminnevern. Lov, forvaltning, håndhevelse*

10 Samordning av plan- og bygningsloven og kulturminneloven

10.1 Oversikt over aktuelle bestemmelser

Plan- og bygningsloven har som overordnet prinsipp å samordne arealinteressene i en felles prosess. Det innebærer at de sektorenes interesser skal gjøres rede for og avveies i forhold til foreslått bruk eller vern i en og samme prosess.

For kulturminner og kulturmiljøer er dette nedfelt i flere bestemmelser i både plan- og bygningsloven og kulturminneloven.

Følgende lovbestemmelser gjelder for samordning av pbl. og kml.:

Plan- og bygningslovens bestemmelser:

Pbl. § 9-3 Samarbeidsplikt for kulturminnemyndighetene: Kulturminnemyndighetene skal gi kommunen nødvendig hjelp i planleggingsarbeidet.

Pbl. § 10-1. Samarbeidsplikt for kommunen: Kommunen skal i saker etter pbl. samarbeide med kulturminnemyndighetene og innhente uttalelse fra disse i spørsmål som hører inn under deres saksområde .

Pbl. § 20-2, annet ledd (om kommuneplanlegging): Kommunen skal på et tidlig tidspunkt under forberedelsen av planarbeid søke samarbeid med kulturminnemyndighetene.

Pbl. § 27.1, nr. 1 og 2 (om reguleringsplanlegging): Kommunen skal på et tidlig tidspunkt under forberedelsen søke samarbeid med kulturminnemyndighetene.

Gjennomføring og håndheving av planer:

Pbl. § 7, dispensasjon: Kommunen skal dersom det er nødvendig å fravike planer og planbestemmelser, innhente uttalelser fra kulturminnemyndigheter dersom deres saksområder blir berørt.

Pbl. § 74, 2: Kommunen skal se til at arbeid som omfattes av loven tilfredsstillende rimelige skjønnhetshensyn i forhold til omgivelsene, med god estetisk utforming i forhold til omgivelsene. Kulturminner og kulturmiljøer er her viktige elementer, og vil ofte være styrende for utforming av nye byggverk.

Pbl. § 95 nr. 1 og 2: Når et tiltak etter pbl. krever tillatelse eller samtykke fra kulturminnemyndighetene, eller planer for tiltaket skal legges frem for disse, skal kommunen gjøre dette dersom avgjørelse eller uttalelse ikke er innhentet på forhånd.

Kulturminnelovens bestemmelser:

Kml. § 2. Ved vedtak etter pbl. skal kommunen legge vekt på formålet i kml.

Kml. § 8, 4.ledd. Gjennom vedtak av reguleringsplan/bebyggelsesplan kan det gis tillatelse (dispensasjon) for tiltak som medfører inngrep m.v. i automatisk fredete kulturminner. Tilsvarende dispensasjon kan gis for byggeområder i hht. kommuneplanens arealdel der kulturminnemyndigheten har sagt seg uttrykkelig enig i arealbruken.

Kml. § 9. Kommunens undersøkelsesplikt ved planarbeid: Kommunen skal ved planlegging undersøke om de tiltak det planlegges for, innebærer tiltak som kan skade, ødelegge, grave ut, flytte, forandre, tildekke, skjule eller på annen måte utilbørlig skjemme automatisk fredete kulturminner, jf. kml. § 3.

Kml. § 25. Meldeplikt for kommunen. Kommunen skal når den kommer i berøring med tiltak som omfattes av kml., sende melding til regional kulturminneforvaltning.

Kommunen skal, dersom det søkes om riving eller vesentlig endring av ikke-fredet byggverk eller anlegg oppført før 1850, sende søknaden til regional kulturminneforvaltning senest 4 uker før søknaden skal avgjøres. Vedtak om riving eller vesentlig endring av slike byggverk og anlegg, skal umiddelbart sendes kulturminnemyndigheten dersom denne har uttalt seg mot riving eller vesentlig endring.

I pbl. § 27 er det satt klare frister som angir hvilke tidsrammer som planleggingen og samarbeidet må foregå innenfor.

For å unngå å forsinke en planprosess, er det viktig at det på et meget tidlig stadium åpnes kontakt mellom planlegger og kulturminneforvaltningen, dvs. med fylkeskommunene og med Sametinget for de kommuner der dette er aktuelt. Gjør man det, kan man på et tidlig tidspunkt få opplysninger som kan medføre at planen justeres i henhold til ønsker og krav fra kulturminneforvaltningen, samtidig som planlegger kan få innspill som bidrar til å tenke hvordan kulturminner, kulturmiljøer og landskap kan skape en ramme rundt planen og bidra til å gjøre den bedre.

Er det tanker om å bygge ut et område der kulturminneforvaltningen anser at dette vil være meget uheldig og de varsler at det vil bli reist innsigelse til en slik plan, kan også den som har tenkt å bygge ut unngå å bruke ressurser på å utarbeide en plan som ikke vil bli akseptert av kulturminneforvaltningen. Ønsker man likevel å gå videre med et slikt planarbeid, må man være klar over at dette vil kunne bli en både dyr og tidkrevende prosess fram til endelig avgjørelse.

10.2 Samordning internt i kulturminneforvaltningen

Det er fylkeskommunene og Sametinget som er høringsinstanser i arealplansaker. Dette innebærer også at det er de som har ansvaret for å samordne de uttalelser som er nødvendig å innhente fra øvrige deler av kulturminneforvaltningen, for å kunne avgi endelig uttalelse i en plansak. De har også et ansvar for å forespørre disse instanser om råd i forbindelse med varsel om oppstart av et planarbeid.

Den interne kulturminnefaglige sakshåndteringen foregår ved flere institusjoner. Årsaken til at det er slik, er at de ulike institusjonene dekker ulike kompetanse- og ansvarsområder.

Ansvarsfordelingen i kulturminneforvaltningen er regulert i forskriftene til kulturminneloven. Kort kan de beskrives som følgende når det gjelder planer etter pbl.:

Institusjon	Ansvarsområde
Fylkeskommunen	motta melding om og avgi uttalelser til planer, både mht. automatisk fredete kulturminner, vedtaksfredete kulturminner, bevaringsverdige kulturminner og kulturmiljøer, estetikk og landskap. Samordne sin egen uttalelse med uttalelsene fra sjøfartsmuseene og Riksantikvaren der dette er aktuelt
Sametinget	motta melding om avgi uttalelser til planer med henblikk på automatisk fredete samiske kulturminner samt bevaringsverdige samiske kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Samordne med Riksantikvaren der dette er aktuelt
Sjøfartsmuseene	vurdere planen i forhold til vernet kulturminner (kml. § 14) og uttale seg om dette til fylkeskommunen eller Sametinget
Riksantikvaren	vurdere planen i forhold til middelalderske byer, kirker, kirkegårder, borger og befestninger og uttale seg om dette til fylkeskommunen
Riksantikvaren	avgjøre dispensasjonsspørsmål for automatisk fredete kulturminner i forbindelse med høringen av planen og oversende avgjørelsen til fylkeskommunen eller Sametinget

Den tidsfristen som kommunen har satt for uttalelse til planen, gjelder også for kulturminneforvaltningen. Det betyr at det er viktig at fylkeskommunen og Sametinget på et så tidlig tidspunkt som mulig, involverer sjøfartsmuseene eller Riksantikvaren der de ser at dette er nødvendig. Fylkeskommunen eller Sametinget kan ikke uttale seg endelig til en plan dersom sjøfartsmuseet eller Riksantikvaren, i de saker der de er spurt, ikke har avgitt uttalelse.

Samordningsansvaret ligger hos fylkeskommunen og Sametinget, og det er disse institusjonene som skal sikre at den interne kulturminnefaglige sakshåndteringen skjer innenfor de frister som er satt, evt. ber om utsatt frist. I saker der spørsmål vedrørende automatisk fredete kulturminner skal avklares, kan fristen forlenges i medhold av kml. § 9, 2.ledd.

Kommunene skal i plansaker forholde seg til fylkeskommunen og Sametinget, ikke til sjøfartsmuseet eller Riksantikvaren.

10.3 Riksantikvarens innsigelsesadgang

I saker der kulturminner og kulturmiljøer av nasjonal verdi er truet og fylkeskommunen eller Sametinget ikke reiser innsigelse, kan Riksantikvaren tre inn i saken som

kulturminnemyndighet. Fylkeskommunen eller Sametinget har i slike tilfeller ansvar for å oversende saken til direktoratet.

Overtar Riksantikvaren en sak fra fylkeskommunen eller Sametinget, overtar direktoratet hele planen og uttaler seg til den som kulturminnemyndighet. Fylkeskommune eller Sametinget kan da ikke reise innsigelse, se nærmere om kjedeinnsigelse i kapittel 11.6.

For kommuneplanens arealdel kan Riksantikvaren overta som kulturminnemyndighet for en mindre del av planområdet dersom det er konflikter knyttet til klart atskilte områder. Fylkeskommunen eller Sametinget skal da uttale seg til de deler av planen som ikke er oversendt Riksantikvaren. Samtidig må de gjøre det helt klart for kommunen at de uttaler seg til enkelte deler av planen som kulturminnemyndighet, og at Riksantikvaren vil uttale seg til øvrige spesifikke områder. Det skal likevel understrekes at Riksantikvaren kan overta hele kommuneplanens arealdel som kulturminnemyndighet dersom fylkeskommunen eller Sametinget anser at dette vil være riktig.

Vurderer fylkeskommunen eller Sametinget at det kan gis dispensasjon fra den automatiske fredningen for de kulturminner de ha ansvar for, skal de sende dette spørsmål til Riksantikvaren som er dispensasjonsmyndighet. Dette foregår ved at planforslaget oversendes Riksantikvaren med fylkeskommunens/Sametingets tilråding. Tilrådingen skal bidra til at saken blir tilstrekkelig opplyst og slik at Riksantikvaren kan komme med en avgjørelse. I oversendelsen bør det inngå opplysninger om bl.a.:

- grunneier(e), tiltakshaver, eiendom og tiltak
- planstatus for område
- hvilken samfunnsmessig konsekvens tiltaket har i området/regionen
- hva kulturminneforvaltningen har gjort i saken
- hvordan de vurderer de kulturminnefaglige verdier i området, lokalt, regionalt og nasjonalt, evt. også internasjonalt
- hvilke alternative løsninger som har vært diskutert

Parallelt med oversendelsen til Riksantikvaren, sendes saken også til det arkeologiske landsdelmuseum som har ansvaret for arkeologiske granskinger i den delen av landet. Her vurderes saken ut fra en arkeologifaglig synsvinkel, og museet sender sin anbefaling som også inneholder forslag til prosjektbeskrivelse og budsjett for en arkeologisk granskning, til Riksantikvaren.

På bakgrunn av fylkeskommunens/Sametingets og museets anbefaling, vurderer Riksantikvaren dispensasjonsspørsmålet i forhold til en rekke faktorer som;

- vitenskapelig verdi og kunnskap knyttet til kulturminnet
- samfunnsnytte som tiltaket har
- juridiske faktorer
- økonomi
- miljøfaglige, herunder gjeldende nasjonal forvaltningspolitikk på kulturminnefeltet.

Riksantikvarens avgjørelse sendes den institusjon som skal uttale seg til arealplanen. De vilkår som Riksantikvaren har stilt for dispensasjonen, skal legges inn i planen som reguleringsbestemmelse. Det angjeldende området eller kulturminnet bør avmerkes spesielt på plankartet.

Dersom Riksantikvaren ikke gir dispensasjon fra den automatiske fredningen, overtar direktoratet hele plansaken som planmyndighet. Ordningen er slik da regional kulturminnemyndighet ved sin oversendelse av spørsmålet om dispensasjon, viser at de ønsker å godkjenne planen noe som i slike tilfeller vil true kulturminner som er definert som å være av nasjonal verdi.

I saker som Riksantikvaren behandler som førsteinstans; middelalderbyer, kirker etc., vurderer Riksantikvaren spørsmålet direkte og sender så sin uttalelse til fylkeskommunen. NIKU vil utarbeide prosjektbeskrivelse og budsjett på bestilling av Riksantikvaren.

Er det saker som er av mindre omfang og som lettest og mest rasjonelt og økonomisk kan løses av fylkeskommunen eller Sametinget, kan Riksantikvaren gi disse institusjonene anledning til å gjennomføre de nødvendige granskinger. Tillatelsen gis muntlig og vil senere bli bekreftet skriftlig.

Litteratur:

Riksantikvarens rapporter 29 (2001): *Kulturminner og kulturmiljøer, plan- og bygningsloven*
Rundskriv T-4/92 *Kulturminnevern og planlegging etter plan- og bygningsloven*
Rundskriv T-2/2004 *Om ikraftsetting av endringer i plan- og bygningsloven. Klage og innsigelse*

11 Nærmere om innsigelser

11.1 Hva er en innsigelse?

En innsigelse er en uttalelse til et planforslag der en myndighet har innvendinger mot å akseptere planforslaget. Innsigelse er i prinsippet kompetanseregler som begrenser kommunens myndighet som planmyndighet. Den rettslige betydning av innsigelse er at det ikke er gjort endelig planvedtak i kommunen, og at denne myndigheten overføres til Miljøverndepartementet.

Selv om kommunen velger å vedta planen, kan den ikke realiseres. Sluttbehandlingen av plansaken overføres til Miljøverndepartementet som nå har myndigheten til å gjøre bindende planvedtak. Plansaken starter ikke på nytt, men departementet kan vurdere hele planen som sådan.

Det kan reises innsigelse til kommuneplanens arealdel, regulerings- og bebyggelsesplaner.

11.2 Bestemmelser om innsigelser i plan- og bygningsloven

Om kommuneplanens arealdel

Pbl. § 20-5 femte ledd.

"Har fylkeskommunen, nabokommune eller berørte statlige fagmyndigheter hatt innsigelser til kommuneplanens arealdel, skal arealdelen etter vedtak i kommunestyret sendes departementet til godkjenning, dersom kommunestyret ikke har tatt hensyn til innsigelsene. Departementet avgjør om innsigelsene skal tas til følge. Departementet kan i den forbindelse gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd."

Om reguleringsplaner

Pbl. § 27-1 Utarbeiding av reguleringsplan

"2. siste ledd. Det faste utvalget for plansaker skal i samband med kunngjøring etter reglene i første ledd legge saken frem for nabokommuner, fylkeskommunen og de statlige fagorganer som har særlige interesser i området med en rimelig frist for uttalele. Innsigelse skal være sendt innen fristen."

Pbl. § 27-2 Reguleringsvedtak nr. 2.

"2. Dersom det foreligger innsigelse mot planen fra fylkeskommunen, nabokommune eller fra statlig fagmyndighet hvis saksområde blir berørt, må reguleringsplan som er vedtatt av kommunestyret sendes departementet som avgjør om planen skal stadfestes. Hvis departementet stadfester planen, kan det etter at kommunen er gitt høve til å uttale seg, gjøre de endringer i planen som finnes påkrevd. Dette må imidlertid ikke medføre at planen endres i hovedtrekkene."

Det kan ikke fremmes ny innsigelse mot forhold fastsatt i formål og bestemmelser som det tidligere har vært fremmet innsigelse mot, og som har blitt avgjort i løpet av de ti foregående år. Det kan heller ikke fremmes innsigelse mot forhold i plansak som det kunne vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med en tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de ti foregående år. Departementet avgjør ved uenighet mellom kommunen og innsigelsesorganet om innsigelsesadgangen etter denne bestemmelse er avskåret. I tilfeller som nevnt i tredje punktum får kommunens planvedtak først virkning når departementet har avgjort at innsigelsesadgangen er

avskåret. Dersom departementet finner at innsigelsesadgangen er i behold tas saken opp til stadfesting på vanlig måte. "

Om bebyggelsesplaner

Pbl. § 28-2, utdrag.

"Dersom det kommer innsigelser mot planen fra fylkeskommunen, nabokommunen eller statlig fagmyndighet hvis saksområde blir berørt, må planen sendes kommunestyret og behandles som reguleringsplan etter reglene i § 27-2 nr. 2."

Aktuelt

Oversikt over Myndigheter med innsigelseskompetanse i plansaker etter plan- og bygningsloven

Bergvesenet: Massetak, bergverk (NOE)

Direktoratet for brann- og eksplosjonsvern: Brann- og eksplosjonsfare/forebygging (KRD)

Fiskeridirektoratets regionkontor: Havbruk og havbeite, fiskeri, tang- og tarehøsting (FID)

Forsvarsbygg: Bygninger og eiendommer for forsvaret (FD)

Fylkesmennene: Forurensning/miljø- naturvern og friluftsliv (MD), miljørettet helsevern (etter forelegg for fylkeslegen) (SHD). Barn og unges interesser (BF). Beredskap, tilfluktsrom, risiko og sårbarhet (JD)

Fylkesfriluftsnemnda: Allmennhetens friluftstinteresser (MD)

Fylkeskommunene: Kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsinteresser, fylkesplan/regionale planinteresser/planfaglig kvalitet (MD)

Fylkeslandbruksstyrene: Jord- og skogbruk (LD)

Mattilsynet: Fiskesykdommer

Oljedirektoratet: Etablerte og planlagte landanlegg og rørledninger for petroleumsvirksomhet knyttet til utvinning av petroleum på norsk kontinentalsokkel (OED)

Luftfartsverket: Lufthavner, lufttransport (SD)

Kystverkets distriktskontorer: Havne- og farvannsforvaltning, utnyttelse av sjøområder, kaianlegg, sjøverts transport (FID)

Nabokommune

Jernbaneverket: Jernbaner, jernbanetransport(SD)

Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE): Energi-, vassdrags- og grunnvannsspørsmål (OED)

Områdestyrene for reindriftssaker: Reindrift (LD)

Riksantikvaren: Kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsinteresser (MD)

Sametinget: Samiske kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsinteresser (MD)

Telenor A/S: Infrastruktur for elektronisk kommunikasjon. (SD)

Statens vegvesen regionvegkontorene: Riksveger, vegtransport (SD/Vegdirektoratet)

Statsbygg: Bygninger og eiendommer for Staten (AD)

Stiftsdireksjonene/bispedømmeråda: Kirker og kirkegårder (KUD)

Kommunen kan ikke se bort fra en innsigelse. De bør i alle tilfelle drøfte saken med vedkommende organ som har reist innsigelse eller fylkesmannen/fylkeskommunen.

11.3 Hvem kan reise innsigelse?

Berørte statlige fagorgan, fylkeskommune og nabokommune har adgang til å reise innsigelse der kommunale planer er i strid med nasjonale og viktige regionale interesser. Med berørt statlig fagmyndighet menes det organ som av sentral myndighet, et fagdepartement, er utpekt til å ivareta vedkommende sektors faglige interesser i planleggingen etter plan- og bygningsloven

For kulturminner og kulturmiljøer er dette:

Fylkeskommunen

Sametinget

Riksantikvaren

Hovedregelen er at det er fylkeskommunen og/eller Sametinget som skal reise innsigelse. Riksantikvaren kan overta som innsigelsesmyndighet i spesielle tilfeller.

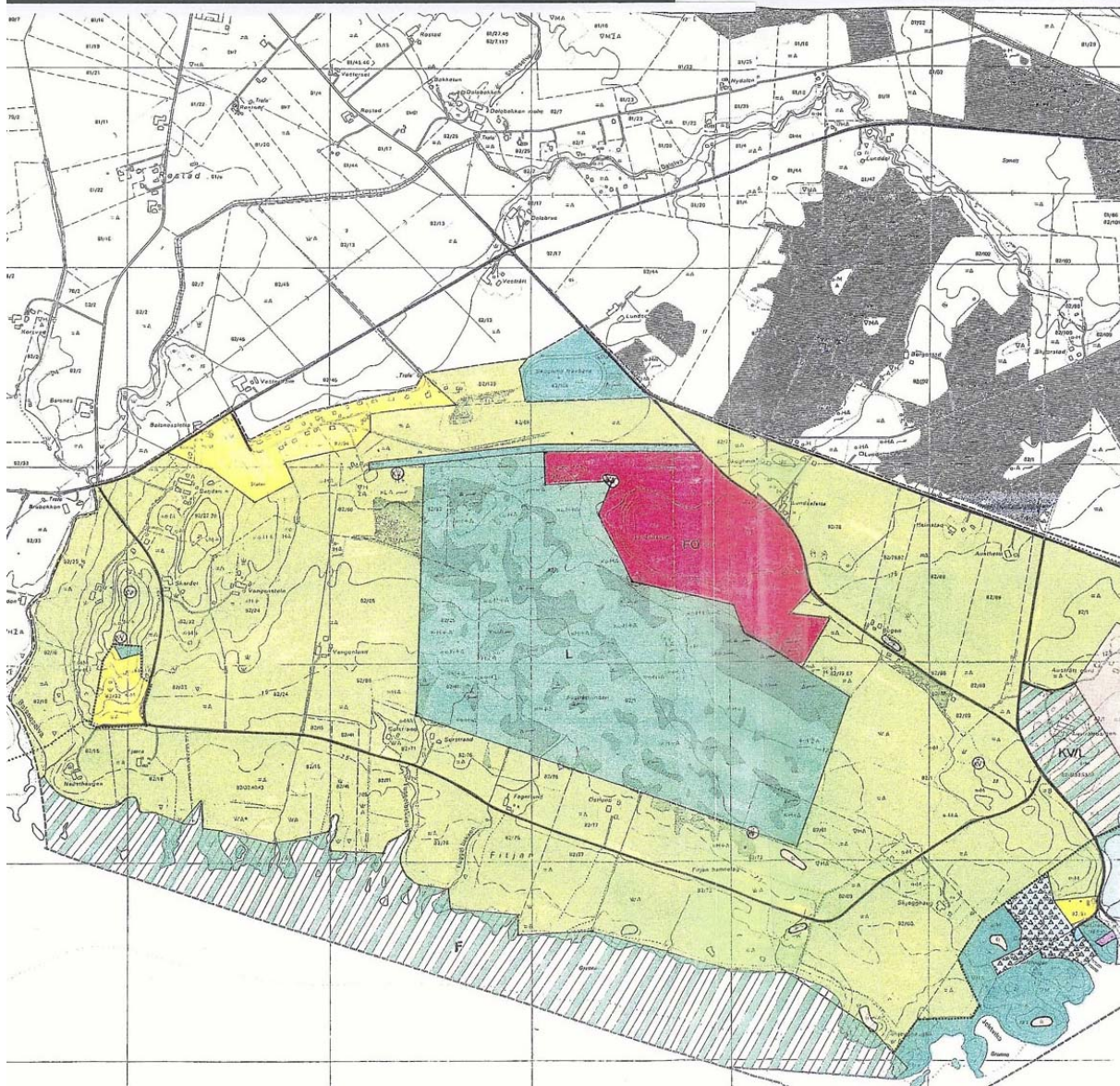
Eksempel på innsigelsessak: Ottersbo pukkverk, Ørlandet kommune, Sør-Trøndelag fylke

Reguleringsplan for utvinning av pukk fra Storborgklinten ble lagt fram 27/11 1995. Sør-Trøndelag fylkeskommune reiser innsigelse til planforslaget med bakgrunn i at en slik utvinning vil påvirke opplevelsen og forståelsen av Litj-Borgklinten, en bygdeborg fra perioden 0-600 e.Kr. De to klintene som ligger rett ved siden av hverandre, utgjør sammen et spesielt landskap. En utvinning som vil redusere store deler av Storborgklinten, vil ødelegge landskapet rundt bygdeborgen både i nærområdet og i et litt større område der man bl.a. finner Austrått-borgen.

Etter flere meklingsmøter og der også alternative utvinningsplaner var lagt fram, kunne fylkeskommunen fremdeles ikke godta planen. Et hvert inngrep ut over opprydding langs eksisterende bruddvegg og evt. avtrapping var uakseptabelt for fylkeskommunen. Innsigelsen ble i 2002 sendt fra Fylkesmannen til Miljøverndepartementet til avgjørelse.

Om kulturminnet




Litj-Borgklinten ligger på toppen av en 100 m høy bratt bergkulle og er omgitt av steinmurer. Opprinnelig kan det også ha vært trepalisader i kombinasjon med steinmurene. Den er en av seks slike kjente anlegg i Sør-Trøndelag. Den ble omtalt alt på 1700-tallet av Gerhard Schøning og er flere ganger senere trukket fram som et særpreget og spesielt kulturminne i denne delen av landet. I 1967 var den en av seks områder herfra som kom med på listen over høyt prioriterte kulturminner i Norge, og den er i dag også med i fylkeskommunens *Handlingsplan for kulturminner*. Litj-Borgklinten er tilrettelagt for publikum og det er både informasjonsskilt, stier og parkering der.



BYGGEOMRÅDER


	BOLIGER
	FORRETNINGER
	INDUSTRI
	OFFENTLIGE FORMÅL
	ALLMENNUTTIGE FORMÅL
	BLANDEDE FORMÅL

LANDBRUKS-, NATUR- OG FRILUFTSOMRÅDER




	LNF-SONE 1 (Se hovedplan)
	OMRÅDER FOR RÅSTOFFUTVINNING
	STEINBRUDD/MASSEUTTAK Reguleringsplan må utarbeides innen 01.07.1995.

OMRÅDER SOM ER BÅNDLAGT ELLER SKAL BÅNDLEGGES

NATURVERNOMRÅDER

	LANDSKAPSVERNOMRÅDE
	NATURRESERVAT
	FUGLEFREDNINGSOMRÅDE





ANDRE OMRÅDER

	OMRÅDE FOR FORSVARET
	KULTURVERNOMRÅDE
	KULTURVERN/ LANDSKAPSVERNOMRÅDE

BRUK OG VERN AV VASSDRAG OG SJØ

	OMRÅDE FOR FERDSEL, FISKE, NATUR OG FRILUFTSLIV
	OMRÅDE FOR HAVBRUK
	OMRÅDE FOR FISKE
	HAVNEOMRÅDE
	SMÅBÅTHAVN

VIKTIGE LEDD I KOMMUNIKASJONSSYSTEMET

	HAVNEANLEGG PÅ LAND
	MEGET VIKTIGE VEGER
	ANDRE VIKTIGE VEGER
	GANG- OG SYKKELVEGER

ANNET

	DELPLANGRENSE
	REGULERINGSPLANGRENSE
	AVGRENSING AV FORMÅL
	FRIOMRÅDE
	OMRÅDE FOR CAMPING

Planbestemmelser gitt på hovedplan gjelder også denne delplanen.
Godkjente reguleringsplaner gjelder fortsatt.

11.4 Når kan innsigelse reises?

Adgangen til å reise innsigelse omfatter bare viktige konfliktsaker som ledd i planprosessen, etter at ordinær medvirkning er gjennomført.

Innsigelse må fremmes før fristen for planbehandlingen går ut. Dersom dette ikke skjer, kan kommunen godkjenne planen. Det betyr at innsigelser som kommer etter at fristen er gått ut, ikke vil få rettslig virkning som innsigelse.

Innsigelsen skal være ekspedert, eventuelt vedtatt politisk, innen fristen. Det er ikke tilstrekkelig å gi varsel om mulig innsigelse. Et slikt varsel oppfyller ikke lovens krav til formell innsigelse og vil dermed ikke ha noen formell status.

Det kan ikke reises innsigelse til forhold som det tidligere har vært fremmet innsigelse til og som har blitt avgjort i løpet av de siste ti årene. Det kan likevel reises innsigelse dersom forslaget til regulerings- eller bebyggelsesplan viser en annen eller mer detaljert arealbruk enn det den tidligere planen viste.

Dersom et planforslag ikke er så detaljert at det kan tas stilling til om det bør fremmes innsigelse, må dette gjøres tydelig i den uttalelsen som myndigheten gir. Slike tilfeller kan

være der forholdet til automatisk fredete kulturminner ikke er avklart, dvs. undersøkelsesplikten etter kml. § 9 ikke er oppfylt på kommuneplannivå. Kml. § 9 skal oppfylles på reguleringsplannivå.

11.5 Hva skal en innsigelse være begrunnet i?

Regjeringen som øverste forvaltningsmyndighet, kan gi retningslinjer og rammer innenfor de ulike sektorer som forutsettes lagt til grunn i planleggingen. Som følge av det parlamentariske system, må denne myndighet utøves innenfor de mål og retningslinjer som Stortinget har fastlagt. Fylkesplanen inneholder rammene regionalt.

Innsigelsen skal være forankret i, og begrunnet ut fra vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer. Den kan være begrunnet i realiteten i planen eller i formelle forhold, f.eks. utforming av en planbestemmelse. Den kan videre være begrunnet i lovligheten av et beskrevet arealbruksformål eller arealbrukskategori, eller på selve saksbehandlingen, for eksempel når et spørsmål ikke er ferdig utredet og avgjørelsen derfor bør utsettes.

Det kan også reises innsigelse der planutkastet eventuelt kommer i konflikt med pågående planarbeid på fylkesnivå.

Myndigheter med innsigelsesadgang forutsettes å vise stor varsomhet med å overprøve kommunestyrets politiske skjønn i lokale forhold. Det er opp til vedkommende fylkeskommune, nabokommune eller statlige fagorgan å avgjøre hva som er så vesentlig at det bør føre til innsigelse og dermed avgjørelse i departementet. I og med at innsigelsesinstituttet er fylkeskommunenes og statlige organers virkemiddel for oppfølging av nasjonal og regional politikk, bør det så langt mulig bare være viktige konfliktsaker som kommer til avgjørelse sentralt.

11.6 Kulturminner, kulturmiljøer og landskap

Regional kulturminneforvaltning kan, dersom nasjonale eller regionale kulturminneinteresser er truet, fremme innsigelse til kommunale planforslag (pbl. § 27-2).

Innsigelse skal bygge på kulturminnefaglig vurdering og tilråding, og være begrunnet ut fra vernekriterier og kulturhistorisk fagkunnskap. Den må være forankret i vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer, fylkesplaner, lovverk, forskrifter eller rundskriv. Innsigelsen må være direkte eller indirekte knyttet til realitetsspørsmål i planforslaget og ha følger for kulturminner og kulturminneforvaltning. Innsigelsen må konkret vise til hvilke deler av planforslaget den er rettet mot. Det må redegjøres for de følger kulturminneforvaltningen mener planforslaget har for kulturminner, kulturmiljøer og landskap.

En innsigelse til plan skal være begrunnet i vesentlige faglige forhold som faller innenfor kulturminnehensyn av nasjonal eller regional betydning. Det er ingen betingelse at planområdet har objekter eller områder som er fredet etter kml. En omregulering av et område regulert til spesialområde med formål bevaring, et inngrep i et verdifullt kulturlandskap, en omlegging av en kulturhistorisk viktig veitrase osv., vil eksempelvis kunne gi grunnlag for innsigelse. Innsigelsen må alltid underbygges faglig. Når det fremmes innsigelse, skal ordet innsigelse brukes.

I en innsigelse bør følgende forhold vurderes:

- Kulturminnefaglige forhold: beskrivelse av kulturminnet/kulturmiljøet/landskapet, satt inn i et kulturhistorisk perspektiv, både lokalt, regionalt og nasjonalt (mikro- og makroperspektiv)
- Type plan. Hva er formålet med reguleringen, dagens planstatus
- Konfliktbeskrivelse: presentere konflikten mellom kulturminnene/kulturmiljøet/landskapet og foreslått arealbruk i hht. planen
- Konfliktvurdering: vurdere konfliktgraden mellom tiltak og kulturminne/miljø. Øvrig kulturminneforvaltning sine uttalelser eller avgjørelser presenteres

Innsigelsen skal trekkes når det gjøres justeringer i planen som er tilstrekkelige til å ivareta hensynet til kulturminner og kulturmiljøer.

11.6.1 Kjedeinnsigelse

Av hensyn til en ryddig planprosess er det i praksis kun ett statlig fagorgan som kan reise innsigelse innen samme sektor, jf. rundskriv T-4/94 og forskrifter til kml., kap. 1 § 3. Dette innebærer at Riksantikvaren er avskåret fra å reise innsigelse dersom fylkeskommunen i sin høringsuttalelse før kommunestyrets vedtak har akseptert planen. Ved fylkeskommunens aksept foreligger egengodkjenningsfullmakten for kommunen, jf. § 27-2 nr. 2. Mer om dette i kapittel 4 om Planprosessen.

11.6.2 Særlige regler for kulturminneforvaltningens adgang til innsigelse

Riksantikvaren har adgang til å fremme innsigelse til planforslag der nasjonale verneverdier er truet og der regional kulturminneforvaltning vil akseptere planen. (På grunn av funksjonene Oslo kommune har som både kommune og fylkeskommune, fremmer Riksantikvaren eventuell innsigelse til planforslag her.)

Dersom regional kulturminneforvaltning går mot de kulturminnefaglige tilrådingene om å fremme innsigelse i en plansak som berører nasjonale verneverdier, skal de ikke uttale seg til kommunen men underrette Riksantikvaren (T-4/92 og forskrift til kml., kap.1, § 3).

Direktoratet vurderer da om det skal tre inn i saken som kulturminnemyndighet, og evt. overta saken og fremme innsigelse.

Dette kommer til uttrykk bl.a. i forskrifter til kml., kap. 1 § 3 om samarbeidsplikt.

Kap. 1, § 3. Samarbeidsplikt mv.

I saker som fylkeskommunen eller Sametinget behandler som rette myndighet etter denne forskrift skal Riksantikvaren ha underretning dersom disse fatter vedtak i strid med de faglige tilrådingene i saken og vedtaket innebærer at nasjonale verneverdier berøres. Departementet avgjør i tvilstilfelle hvilke saker som kommer inn under regelen om varslingsplikt.

Det er nødvendig at Riksantikvaren i disse tilfellene kommer inn i planprosessen for å kunne føre en overordnet og helhetlig nasjonal vernepolitikk.

Det er Riksantikvaren som direktorat og derved øverste fagmyndighet for kulturminneforvaltningen, som til enhver tid avgjør hva som er av nasjonal interesse. Vedtaksfredete kulturminner er av nasjonal verdi. For automatisk fredete kulturminner gir lovverket en beskyttelse som innebærer at en vurdering i forhold til nasjonale verdier allerede

er foretatt. Imidlertid vil det kunne være knyttet nasjonale verdier eller interesser til et planområde utover dette.

11.6.3 Mekling

Er det fremmet innsigelse, kan fylkesmannen foreta mekling med planfaglig bistand fra fylkeskommunen. Dette for å finne løsninger, eksempelvis ved at kommunen og kulturminnemyndighetene blir enige om å fortsette planprosessen. Meklingen bør som hovedregel skje så tidlig som mulig slik at det er mulig å finne løsninger, og også før kommunestyret treffer vedtak. Der mekling ikke fører frem, oversender fylkesmannen planforslaget til Miljøverndepartementet med sin innstilling.

Mekling er ikke lovpålagt. Skal den ha noen hensikt, bør det være enighet på forhånd om at en ved mekling kan finne løsninger eller muligheter man kan arbeide videre med.

Deltakerne i en mekling må ha forhandlingsfullmakt slik at disse over bordet skal kunne binde seg til en løsning eller til hvordan en skal arbeide videre.

Mekling kan således ikke brukes overfor planer der det er spørsmål om dispensasjon fra kml. vedr. automatisk fredete kulturminner gjennom plan. Dette krever egen prosedyre hvor Riksantikvaren treffer avgjørelsen.

11.6.4 Oversendelse til Miljøverndepartementet

Dersom meklingen ikke fører fram, må saken sendes til Miljøverndepartementet for å få en endelig avgjørelse. Kommunen skal sende saken direkte til fylkesmannen som så vil sende saken til Miljøverndepartementet. Kopi av brevet sendes til fylkeskommunen og den fagmyndighet som har avgitt innsigelse.

I oversendelse må følgende informasjon være med:

- Redegjørelse for konflikten og kommunens begrunnelse for ikke å ta hensyn til innsigelsen
- Saksframstilling med dokumentasjon som gir fylkeskommune, fylkesmann og departementet et fullstendig bilde av konflikten og kommunens behandling
- Uttalelse fra de myndigheter og organisasjoner m.v som har interesser i saken samt uttalelser fra de privatpersoner og berørte grupper som har engasjert seg
- Redegjørelse om planforslagets forhold til overordnede planer, rikspolitiske retningslinjer, tidligere planer og pågående planarbeid
- Alle saksdokumenter skal være ordnet i kronologisk rekkefølge og med 4 kartsett, vedtak, saksframstilling, uttalelser og planbestemmelser, samt dokumentliste.

11.6.5 Miljøverndepartementets avgjørelse

Miljøverndepartementet kan avgjøre at:

- innsigelsen ikke tas til følge. Kommunestyrets planvedtak kan godkjennes. Det betyr at planen får gyldighet og kan realiseres.
- innsigelsen tas til følge fullt ut. Planen er ikke godkjent og tiltak i tråd med den kan ikke realiseres.
- innsigelsen delvis tas til følge. Kommunestyrets vedtak godkjennes med forbehold om visse endringer. Planen får gyldighet men først etter at de endringer som Miljøverndepartementet har satt som betingelse for dette, er gjort.

Litteratur:

Riksantikvarens rapporter 29 (2001): *Kulturminner og kulturmiljøer, plan- og bygningsloven*

Miljøverndepartementet T 1381 *Reguleringsplan og bebyggelsesplan*

Miljøverndepartementet T 1382 *Kommuneldelplanens arealdel*

Rundskriv T-4/92 *Kulturminnevern og planlegging etter plan- og bygningsloven*

Rundskriv T-2/2004 *Om ikraftsetting av endringer i plan- og bygningsloven. Klage og innsigelse*

Rundskriv T 5/95 *Innsigelse i plansaker*

12 Hvordan sikre kulturminner, kulturmiljøer og landskap gjennom plan

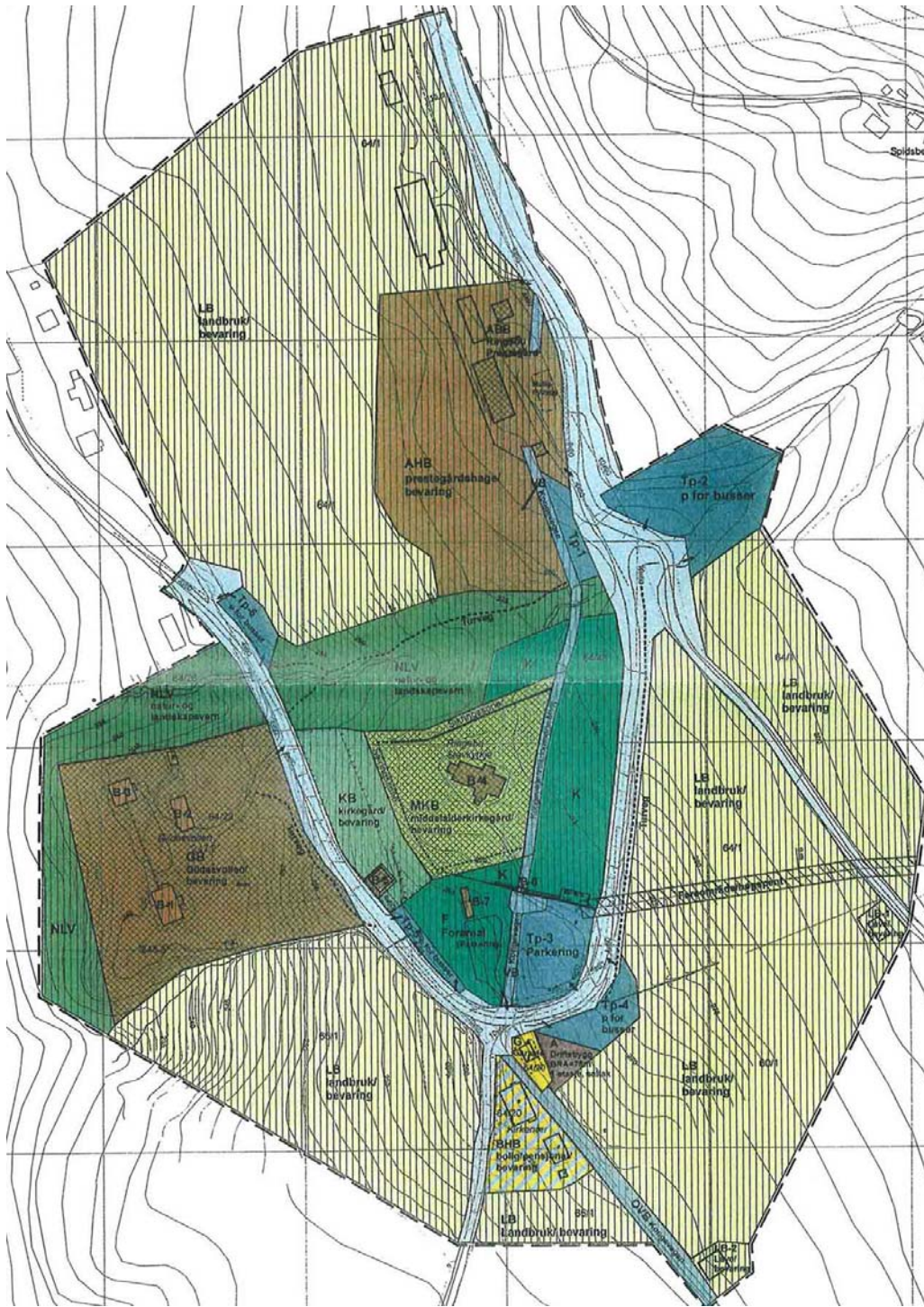
Plan- og bygningsloven er kommunenes eget virkemiddel for å kunne ta vare på sine kulturminner og kulturmiljøer og sitt landskap. I loven gis det mange muligheter til dette, muligheter som utnyttes men òg som kunne vært brukt mer aktivt av kommunene. I denne forbindelse er det viktig å se plansystemet som det hierarkiske systemet det er der mange føringer for arealbruk legges allerede på overordnet nivå. Ikke minst er kommuneplanen her viktig.

I tillegg til arealbruksformål, er det en utfordring å få reguleringsbestemmelser som tydelig viser hva som kan gjøres og hva som ikke kan gjøres i et område som er regulert til bevaring.

I de følgende eksemplene vises ulike måter dette er gjort på, i like og ulike miljøer.

12.1 Eksempler på reguleringsplaner

12.1.1 Ringebu stavkyrkje



Tegnforklaringen avviker noe (særlig i fargebruk) fra standard, men det er sikret en klar forankring i pbl. § 25.6 Spesialområder. I tillegg til underformålet bevaring, spesifiseres bruksformålene som underformål. Denne detaljeringsgraden gir entydighet og det blir enklere å forklare hvordan de ulike kulturminnene skal forvaltes.

TEGNFORKLARING			
PBL §25 REGULERINGSFORMÅL			
1. BYGGEOMRÅDER <div style="margin-bottom: 10px;"> A ALMENNYTTIG FORMÅL, DRIFTSBYGG </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> GARASJE </div> 3. OFFENTLIGE TRAFIKKOMRÅDER <div style="margin-bottom: 10px;"> OFFENTLIG VEG </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> Tp-n PARKERINGSPLASSER </div> 4. FRIOMRÅDER <div style="margin-bottom: 10px;"> F FOR-AREAL </div>	6. SPESIALOMRÅDER <div style="margin-bottom: 10px;"> ABB ALMENNYTTE/ BEVERTNING/ BEVARING (Ringebu prestegård) </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> AHB ALMENNYTTE/ HAGE/ BEVARING (Ringebu prestegårdshage) </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> B-1/2/3 VERKSTED/ BOLIG/ BEVARING (Tidl. Sør-vekkom skole) </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> B-4 KIRKE/ BEVARING/ (Ringebu stavkyrkje) </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> B-5 STØPUL/ BEVARING </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> B-6 KIRKEGÅRDSPORTAL/ BEVARING </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> B-7 KIRKESTALL/ BEVARING </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> BHB BOLIG/HERBERGE/ BEVARING (Kirkenær) </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> GB GILDESVOLLEN /BEVARING </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> MKB MIDDELALDERKIRKEGÅRD/ BEVARING </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> MVB MIDDELALDERKIRKEGÅRD VEGFAR/ BEVARING </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> KB KIRKEGÅRD/ BEVARING </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> LB LANDBRUK/ BEVARING </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> LB-1,-2 LANDBRUKSBYGNINGER/ BEVARING </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> OVB OFFENTLIG VEG/ BEVARING (Kongevegen, Pilgrimsleden) </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> VB KONGEVEGEN/ BEVARING </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> NLV NATUR OG LANDSKAPSVERN (Prestbekken) </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> K KIRKEGÅRD (grav og urnelund) </div>	STREKSYSMBOLER M.V. <div style="margin-bottom: 10px;"> PLANENS BEGRENSNING </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> GRENSE FOR REG. FORMÅL </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> BYGGEGRENSE </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> FRISIKTSONE </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> AVKJØRSEL </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> FREDET BYGNING/ FREDET GRUNN </div> <div style="margin-bottom: 10px;"> BYGNING SOM BEVARERES </div> <div style="text-align: center; margin-top: 20px;"> N </div> <div style="margin-top: 10px;"> EKVIDISTANSE 1 M MÅLESTOKK 1:1000 </div>	
REGULERINGSPLAN MED REGULERINGSBESTEMMELSER FOR:			
RINGEBU STAVKYRKJE M.M.			
DATO: 06.12.1999	REVISJONER:		
SAKSBEHANDLING IFLG. PLAN OG BYGNINGSLOVEN		DATO:	SIGN:
1. GANGS BEHANDLING I PLANUTVALGET		02.07.98	
UTLEGGING TIL OFFENTLIG ETTERSYN I TIDEN		08.07-01.09.98	
2. GANGS BEHANDLING I PLANUTVALGET			
EVT. NYTT OFFENTLIG ETTERSYN I TIDEN			
EVT. 3. GANGS BEHANDLING I PLANUTVALGET			
KOMMUNESTYRETS VEDTAK			
STADFESTET AV:			
Asplan Viak +++ - +++	ASPLAN VIAK AS ELVEGT 19 2609 LILLEHAMMER	TLF: 61 22 16 80 FAX: 61 22 16 80 lillehammer@asplanviak.no	

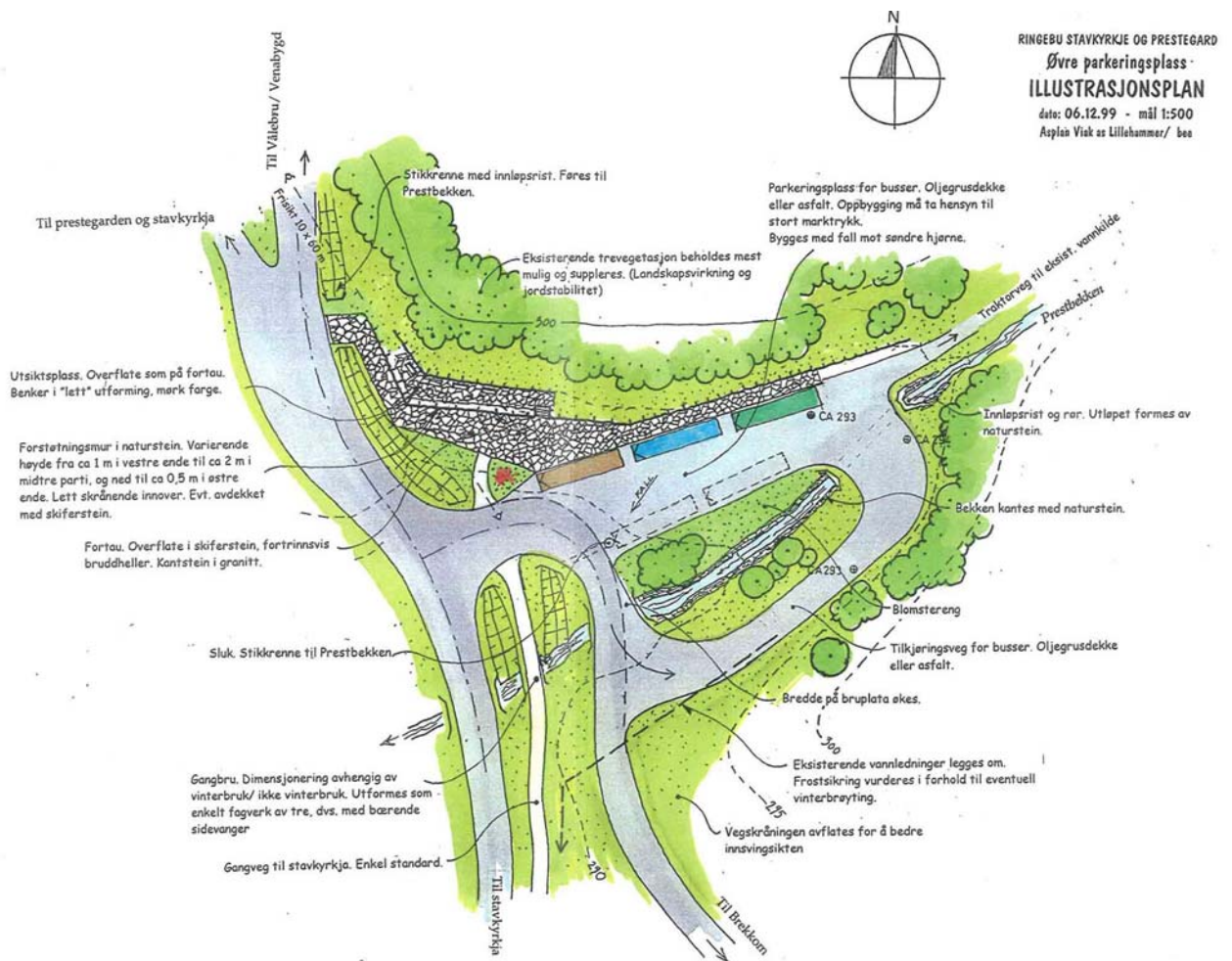
Området ved Ringebu stavkirke var ønsket regulert for å utvide kirkegården og få løst parkeringsproblemene. Kulturminneforvaltningen ønsket samtidig å se hele landskapsområdet under ett og sikre en forutsigbar forvaltning av de ulike kulturhistoriske elementene.

Stavkirka, middelalderkirkegården, middelalderkirkegårdens buffersone, den nyere verneverdige kirkegården, osv. har hver sin markering. Både de kulturhistoriske enkeltelementene og det åpne kulturlandskapet som utgjør buffersonen rundt er regulert til bevaring med tilhørende bestemmelser som angir rammene for bruk. Vern etter kulturminneloven er her vist med annen skravur enn vern etter plan- og bygningsloven.



En illustrasjonsplan er ikke i seg selv juridisk bindende, men kan være et nyttig supplement til reguleringsplanen fordi den tydeligere viser hvordan anleggene er tenkt utformet og organisert i praksis. Den er derfor ofte enklere å sette seg inn i og danner et enklere diskusjonsgrunnlag når en lokalt ønsker å diskutere løsninger og få et felles eierskap til planene.

Illustrasjonsplanen kan også inngå i planens bindende dokumenter hvis reguleringsbestemmelsene entydig fastsetter at formgivning skal utføres slik løsningene i illustrasjonsplanen viser.

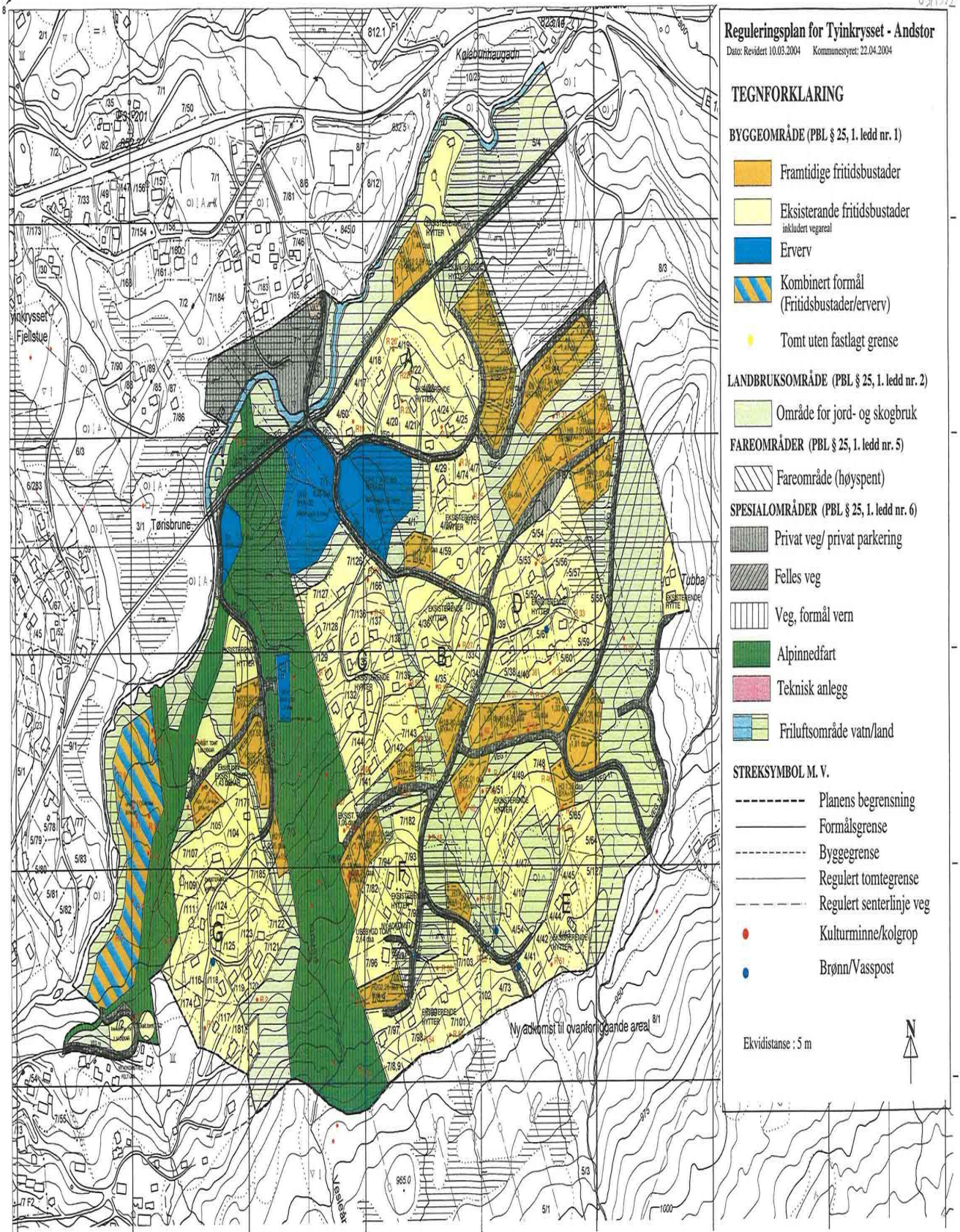


Ved enkelte nye tiltak kan det være behov for å se på formgivingen i større detalj, og i en senere planfase, enn ved reguleringstidspunktet. Da kan det være aktuelt å stille krav om bebyggelsesplan og/eller en detaljert illustrasjonsplan for tiltaket.

Her er det i detalj beskrevet hvordan området ved den øvre parkeringsplassen er tenkt utformet.

12.1.2 Andstorfeltet i Tyinkrysset

U5/1:721



Forslag til reguleringsplan for utbygging av nye hytter (fortetting) i et eksisterende hytteområde. Ved siden av hytter/fritidsboliger legger planen til rette for alpinneidart, stolheis, serviceområder, veier, parkeringsplasser m.m. Den gamle kongeveien mellom Østlandet og Vestlandet går gjennom området og er foreslått regulert til spesialområde med formål vern. I reguleringsbestemmelsen til de nye byggeområdene er det stilt krav om at nye bygg skal ha utforming, materialbruk, dimensjoner og fargebruk som passer inn i det lokale bygningsmiljøet.

Om kulturminnene

Innenfor planområdet er det registrert mange automatisk fredete kulturminner knyttet til utmarksbruk i jernalder/middelalder (76 kullgroper og ett jernvinneanlegg). De påviste kullgroper er gjennomgående relativt små med indre diameter om lag 1-3 meter. Mange av gropene har ikke markert voll. Kullgropene ligger i skrånende terreng, på tørre rygger omgitt av myr og enkelte bekker. De ubebygde områdene som nå omfattes av planen er sterkt bevokst med einer og løvtrevegetasjon, noe som gjør at de registrerte gropene og jernvinneanlegget er vanskelige å se i landskapet.

Kulturminneforvaltningens vurdering

Ettersom planforslaget legger opp til en fortetting i allerede utbygde områder fant kulturminneforvaltningen det vanskelig å foreslå at de aktuelle kulturminner skulle reguleres til spesialområder bevaring. Dette kunne bare gjøres ved å redusere antall foreslåtte nye hyttetomter. Skal kulturminnene bevares i en meningsfull sammenheng er det viktig at kullgropene og jernvinneanlegget sikres en kulturhistorisk og landskapmessige naturlig kontekst, der større områder og flere kulturminner avsettes til spesialområder. Mindre punktbevaring av enkeltminner kan av den grunn ikke anbefales. Praksis viser også at punktbevaring ofte medfører uheldige konsekvenser for denne typen utmarksminner i form av fysiske skader og gjenfylling.

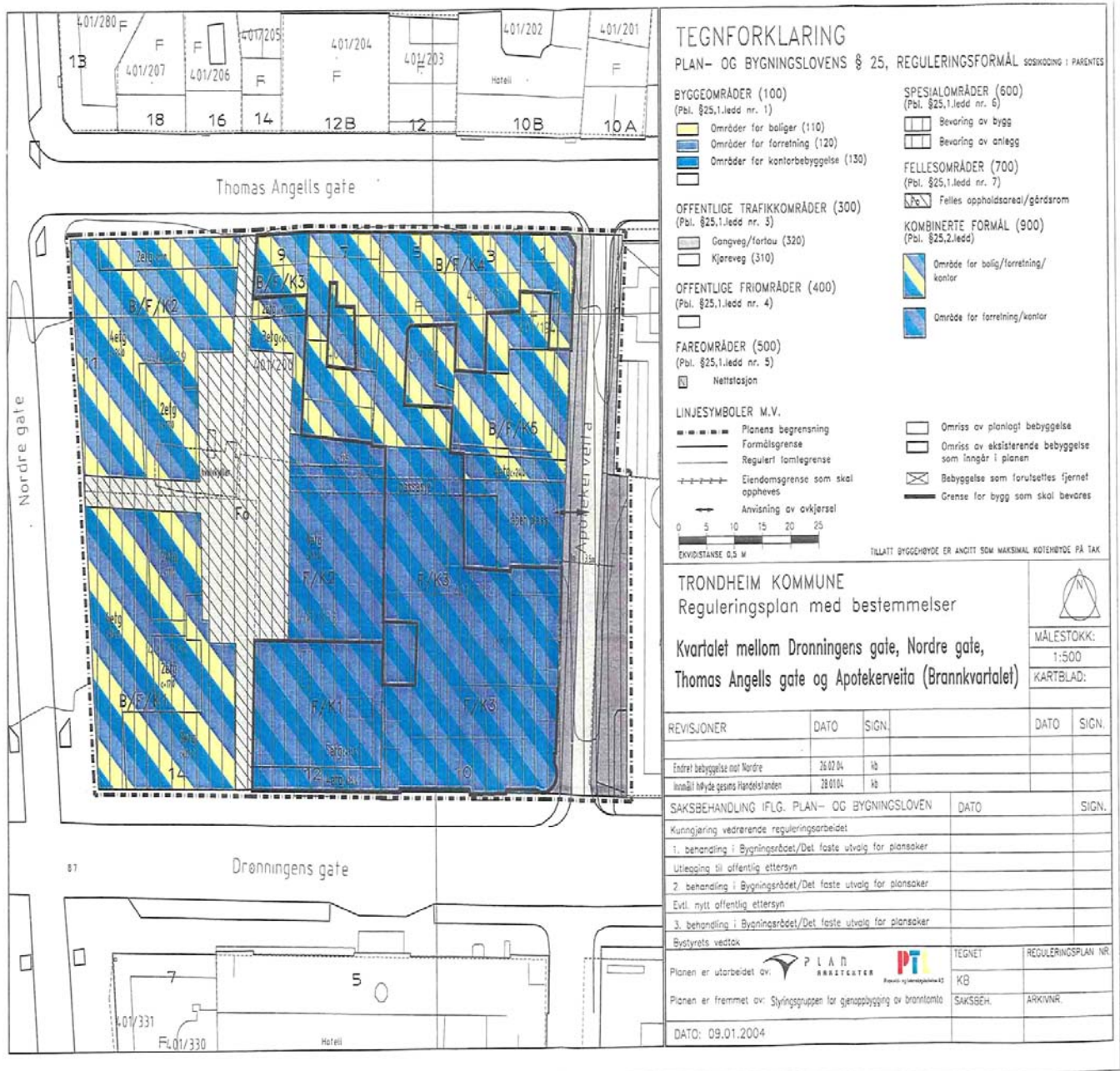
Riksantikvaren vurderte at de samfunnsmessige interesser knyttet til gjennomføringen av planen var viktigere enn en fortsatt bevaring av kulturminnene, og fant å kunne gi dispensasjon fra kulturminnelovens bestemmelser. Forutsetningen for dispensasjonen var at et utvalg av de berørte kulturminnene skulle undersøkes arkeologisk for å sikre viktig vitenskapelig kildemateriale. Kostnadene for en slik utgravning må tiltakshaver dekke i hht. kulturminnelovens bestemmelser. Krav om arkeologiske utgravninger skal legges inn som tekst i reguleringsbestemmelsene.

Reguleringsbestemmelse:

”Før iverksettingen av tiltak etter gjeldende reguleringsplan skal det foretas arkeologiske granskinger av et utvalg av berørte automatisk fredete kulturminner i planområdet (R 1,2,4,5,6,7,8,9,10,11,12,13,14,15,16,17,30,31,34,35, 37,38,39,40,41,42,43,44,45,47, 48,49,50,55,57,61,62,63,64,65,67,69,70,71,72 + 1 unummerert i vei lengst SV i feltet).

Det skal tas kontakt med Oppland fylkeskommune i god tid før tiltakene skal igangsettes slik at omfanget av den arkeologiske granskingen kan fastsettes.”

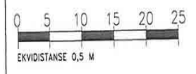
12.1.4 "Branntomt" i Trondheim





TEGNFORKLARING

- Eksisterende bebyggelse
 - Ny bebyggelse
- Etasjehøyder:
- 2-etg
 - 3-etg
 - 4-etg
 - 5-etg
 - 6-etg
 - 7-etg



Reguleringsplan for:
 Kvartalet mellom
 Dronningens gate, Nordre
 gate, Thomas Angells gate
 og Apotekerveita
 (Brannkvartalet)

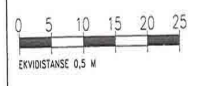
TEMAKART
 Etasjehøyder ny og
 eksisterende bebyggelse

Planen er utarbeidet av:
 PLAN ARKITEKTER
 Planen er fremmet av:
 Styringsgruppen for gjenoppbygging av brannetomta
 Rev: 26.02.04
 DATO: 09.01.04 MÅLESTOKK: 1:500



TEGNFORKLARING

- Spesiellområde bevaring av anlegg
Hvelvkjeller og kulturlag i grunnen
Foreslått verneområde
jmf. Riksantikvaren
- Spesiellområde bevaring av anlegg
Kulturlag i grunnen
Område der graving medfører
krav til arkeologisk utgraving
jmf. Riksantikvaren
- Spesiellområde bevaring av anlegg
Automatisk fredet kulturminne
Middelalderbyen Trondheim
- Spesiellområde bevaring av bygg
Bygg med antikvarisk verdi
jmf. Byantikvarens reg. 1991



Reguleringsplan for:
Kvartalet mellom
Drønningens gate, Nordre
gate, Thomas Angells gate
og Apotekerveita
(Brannkvartalet)

TEMAKART
Bevaringsområder

Planen er utarbeidet av:
 
Planen er fremmet av:
Styringsgruppen for gjenoppbygging av branntomta
DATO: 09.01.04 MÅLESTOKK: 1:500

12.2 Eksempel på konsekvensutredning for kulturminne og kulturmiljø - Steinbrudd i fjordlandskap

Eksemplet viser

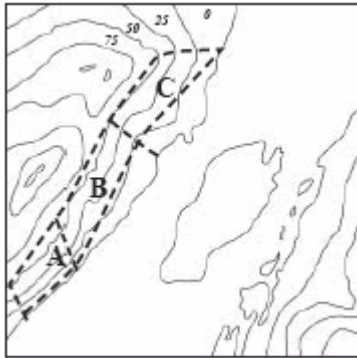
Eksemplet gjennomgår spørsmål knyttet til vurdering av et steinbrudd som planlegges etablert i et verdifullt natur- og kulturmiljø innerst i en fjord. Dette eksempelet tar utgangspunkt i et bestemt område, men det er et tenkt tiltak.

Tiltakets karakter

Tiltaket gjelder forslag om etablering av et steinbrudd i en fjord nord i landet. KU-arbeidet skal ligge til grunn for utvikling av et prosjekt på detaljnivå. Det legges fram tre alternative uttaksvarianter, alle innenfor samme område. Tidshorizonten for uttak er minimum tjue år og prosjektets livsløp er tredelt; anleggsfasen med bygging av veg, brygge og andre installasjoner nødvendig for oppstart og drift, driftsfasen med uttak, bearbeiding og utskipping av stein, og avslutningsfasen med etterbehandling av brudd- og anleggsområdet. Tiltakets direkte påvirkninger på landskapet skjer lokalt som følge av arealinngrep og ulike tiltak knyttet til driften. Sprengningsarbeid og steinknusing vil gi støy innenfor en influenssone med radius noen hundre meter. Visuelt påvirkes fjordområdet så langt øyet kan se i begge retninger.

Mål for tilpasning av prosjektet til kulturmiljøet

Det framgår av forutsetningene for tiltaket at det i størst mulig grad må tilpasses landskapet og at det ikke må føre til direkte ødeleggelse eller vesentlig forringelse av viktige kulturhistoriske verdier eller kvaliteter i fjordområdet.



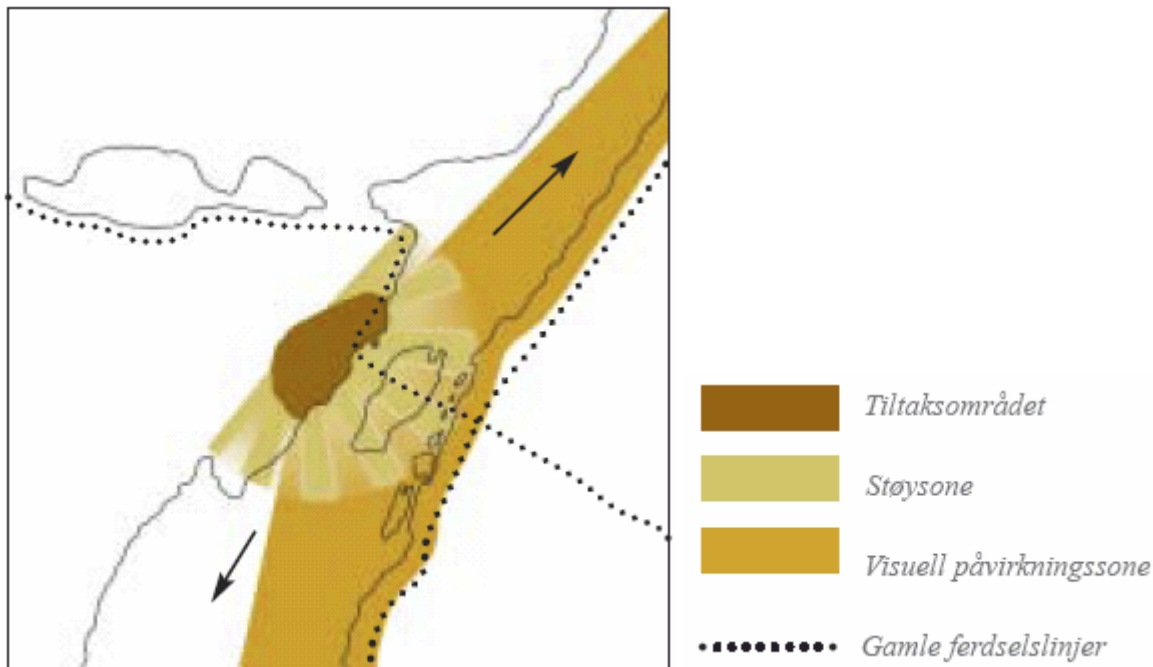
Tiltaksalt. A, B og C med anleggsområde fra sjøen til c+25 og uttaksområdet fra c +25 til 75

Tiltaksområdets karakter

Tiltaksområdet ligger i et alpint kystlandskap bestående av fjorder, daler og bratte fjell. Markerte landskapsformer, stillhet og preg av «urørthet» er viktige karaktertrekk. Skog vokser bare i de luneste områdene, opp til ca. 300 m.o.h. Bebyggelsen ligger spredt og i hovedsak ved fjordens utløp og ellers på marginale arealer dyrkbar jord langs strandlinjen. Flere småbruk er uten vegforbindelse. Ved en innsnevring av fjorden danner en øy det eneste naturlige krysningpunktet. Fjordområdet har stor betydning som natur- og friluftsområde for lokalbefolkningen.

Mål for kulturmiljøet i området

I kommuneplanen er fjordområdet betegnet som et verdifullt natur- og kulturlandskap og det heter at «viktige kulturhistoriske verdier og kvaliteter i fjordområdets kulturmiljø ikke må forringes av anlegg eller byggetiltak». Øya ved tiltaksområdet rommer flere kjente automatisk fredete kulturminner.



Tiltakets influenssoner

Utredningsbehovet

Spørsmål som må stilles er først og fremst: Hvilke kulturhistoriske verdier finner vi i tiltaks- og influensområdet? Hvor sårbart er kulturmiljøet i området? Vil tiltaket føre til ødeleggelse, vesentlig forringelse eller utydeliggjøring av kulturhistoriske strukturer, miljøer eller enkeltelementer? Kan prosjektutførelse minimalisere negative konsekvenser? Innenfor områder som berøres direkte av inngrep må det gjennomføres en detaljert kartlegging av landskapets kulturhistoriske innhold. Utenfor tiltaksområdet foretas vurderinger på områdenivå innenfor en sone på tvers av fjorden med øya som midtpunkt. På storskala-nivå gjennomføres en tverrfaglig landskapsanalyse som omfatter hele fjordområdet.

Mål for kulturmiljøet i området

Øya utenfor tiltaksområdet er registrert som et kulturlandskap av høy verdi i kommuneplanen med målsetting om at øyas kulturminnekvaliteter skal sikres for framtida.



Områdebeskrivelse med verdi- og sårbarhetsvurdering

Dagens landskap og kulturmiljø

I fjordlandskapet er avtrykkene etter tidligere tiders bosetting mange, men ikke alltid like synlige på avstand. Innenfor prosjektområdet lå det fram til begynnelsen av 1900-tallet et småbruk som nå står og forfaller. Nærmeste bebyggelse ligger i dag noen kilometer unna. Prosjektområdet er bratt, men har en strandlinje som gir litt dyrkbar jord og gode beiteforhold. Øya utenfor er ca. 700 x 400 meter og skiller seg ut i fjordlandskapet på grunn av den gunstige plasseringen, øyas lave og åpne terreng som gir.

Landskapsmessige og historiske hovedtrekk

Naturgrunnet har bestandig vært bestemmende for livsbetingelsene i området. Først og fremst har regionens naturlige ressurser vært fiske, jakt, reindrift, bær, poteter og korn. Klimatiske forhold, topografi, jordsmonn og tilgangen til ressursene har satt sterke begrensninger for hvor i området befolkningen har holdt til. De eldste kulturhistoriske sporene etter bosetting og virksomhet i fjordområdet er 5-6000 år gamle. I området der steinbruddet planlegges er de eldste kjente sporene fra ca. 500 e. Kr. Befolkningen de siste femten hundre årene har vært både norrøn, samisk og norsk. Samene har både drevet med reindrift, og har vært fastboende og drevet jordbruk og fiske som den øvrige befolkning. Prosjektområdet og øya utenfor har vært et område hvor reinflokkene oppholdt seg i sommerhalvåret. Flere gamle ferdselslinjer i fjordområdet fører fram til krysningspunkter vis a vis øya og vitner om områdets funksjon som kommunikasjonsmessig knutepunkt for trafikk på kryss og tvers av fjorden.

Områdets kulturhistoriske karakter

Det finnes få opplysninger som kan forklare sammenhengene mellom de ulike kulturminnene i fjordlandskapet. Det som først og fremst gir det lokale fjordområdet karakter er øya utenfor prosjektområdet. Både knutepunktsfunksjonen og den lange kontinuiteten i bruk som viktig beite-, kalvings- og gjennomflyttingsområde for rein, og senere beiteland for geit, sau og kalv gir kulturmiljøet i området helt spesielle kvaliteter. Kulturminnene på øya er tidligere registrert i forbindelse med vegplaner og viser at øya rommer hus- og nausttufter, gravrøyser og kokegroper fra jernalderen, hus- og nausttufter fra middelalderen og hus-, naust- og gammetufter fra nyere tid (siste 500 år). Flere av tuftene fra middelalder og nyere tid er av samisk opprinnelse.

Befaringene som er gjennomført i forbindelse med vurdering av steinbruddsprosjektet viser at det også i tiltaksområdet finnes en rekke spor etter norrøn, samisk og nyere tids bosetting og virksomhet i form av hus-, gamle- og nausttufter, en mulig samisk urgrav og en steinsetting som kan være laget for rituelle formål. Funnene viser at det må ha vært nære funksjonelle sammenhenger mellom aktiviteten på øya og tilstøtende område på land de siste femten hundre år. I vurderingen av det lokale fjordområdets kulturhistoriske utvikling må kulturmiljøet sees som et sammenhengende område.



Registreringskart med områdets kulturminner og kulturmiljøer inntegnet.

Kulturmiljøets verdi, utviklingsmuligheter og sårbarhet

Kulturmiljøets verdi

Det lokale kulturmiljøet er både et landskapsmessig og kulturhistorisk fokuspunkt i fjorden. Det er enestående i regionen, men samtidig stedstypisk. Området er uendret og lite påvirket og dermed svært autentisk. Området viser lang kontinuitet i bruk og bosetting og har et stort kunnskapspotensiale som sammenhengende kulturmiljø, det viser stort kulturhistorisk/etnisk mangfold (representerer både samisk, norrøn og nyere tids utvikling). Den historiske lesbarhet er god (pedagogisk formidlingspotensiale). Opplevelsesverdien er meget høy.

Kulturmiljøets utviklingspotensiale og mål for ivaretagelse av kulturmiljøets karakter.

Det lokale kulturmiljøets utviklingspotensiale ligger i den kulturhistoriske verdiøkning som må kunne forventes, ettersom antallet "uberørte" kulturmiljøer hele tiden reduseres. Fjordens betydning som viktig rekreasjonsområde styrker verdien av kulturmiljøets historiefortellende kvaliteter. Ivaretagelse av kulturmiljøets lesbarhet og egenskaper som formidler av regionens kulturhistorie, må være styrende for vurdering og håndtering av de kulturhistoriske kvaliteter i forhold til det planlagte prosjektet.

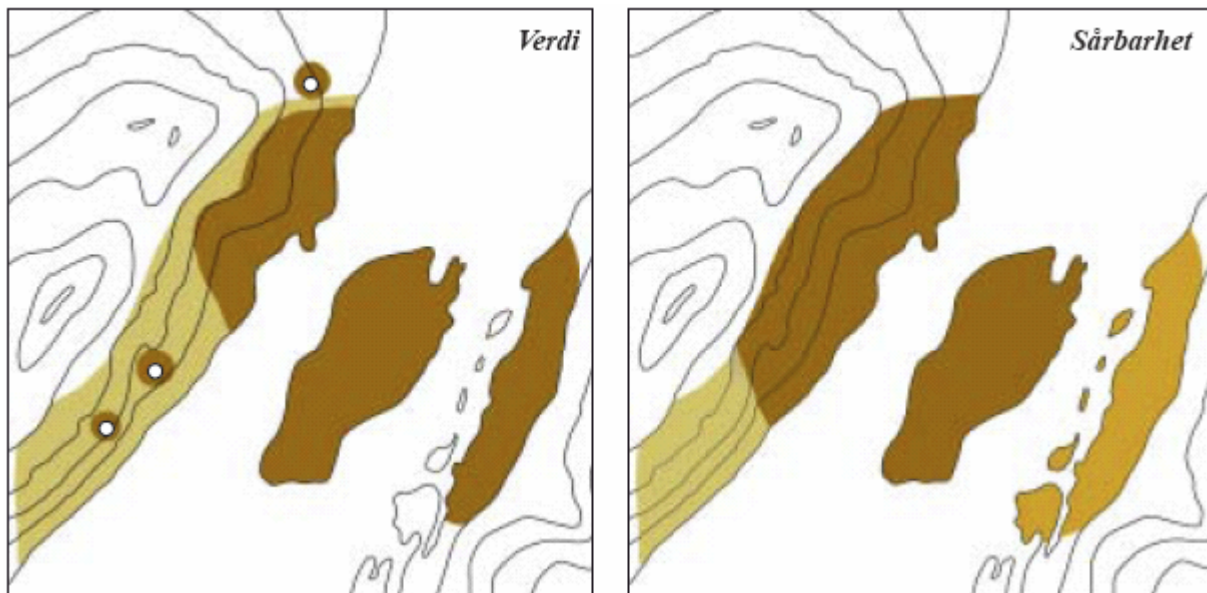
Kulturmiljøets sårbarhet

Kulturmiljøet vil være sårbart for enhver endring som ødelegger eller forringer områdets verdi og utviklingspotensiale som beskrevet over. Av de ulike påvirkningene er det først og fremst den visuelle virkningen som berører kulturmiljøet (ut over det direkte inngrepet). Uttaksområdet vil gi et markant og irreversibelt sår i fjellsiden, som ikke kan kamufleres eller absorberes ved etterbehandling og som vil dominere synsinntrykket. Bruddområdet vil totalt dominere og ta oppmerksomheten bort fra dagens kvaliteter. Valg av prosjektalternativ kan slå noe forskjellig ut, likeledes kan utforming av uttaksområdet endre dette i noen grad.

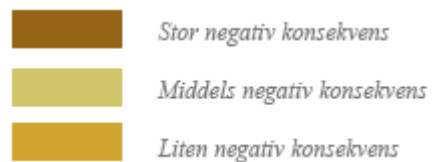
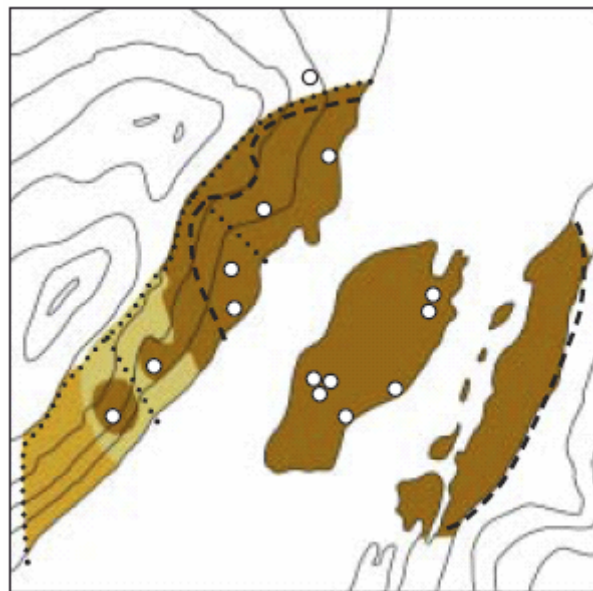
Vurdering av konsekvenser for kulturminner og kulturmiljø

Prosjektets direkte påvirkninger som følge av virksomheten i steinbruddet fører til at alle kulturminnene innenfor uttaksområdet går tapt. Samtidig lager uttaket et dominerende sår i fjellsiden. Veganlegget vil sette permanente spor i landskapet, men uten å dominere den visuelle opplevelse av området. Støy vil være en påvirkning bare så lenge det er drift, det

visuelle inntrykket av uttaksområdet vil endres over tid, avhengig av uttakstempo, steinbruddets utforming (uttaksprofil) og grad av etterbehandling etter endt drift.



Verdi og sårbarhetskart viser henholdsvis kulturmiljøets verdi og kulturmiljøets sårbarhet



Konsekvenser for kulturmiljøet.

Aktuelt

Momenter i verdivurderingen

Alt A – Nærhet til kulturmiljøet og med et verdifullt kulturminne innefor området.

Alt B – I hovedsak innefor kulturmiljøet og med flere verdifulle kulturminner.

Alt C – Delvis innefor kulturmiljøet og med flere verdifulle kulturminner

I landskapsanalysen vurderes konsekvensene for fjordområdets kulturmiljø på et storskala nivå. På lokalt nivå er hovedspørsmålet knyttet til hvilket prosjektalternativ som i minst grad griper inn i det beskrevne kulturmiljøet og til spørsmålene om prosjektet vil føre til ødeleggelse, vesentlig forringelse eller utydeliggjøring av kulturhistoriske strukturer, kulturmiljøer eller enkeltelementer? Og om prosjektutforming kan minimalisere negative konsekvenser?

Aktuelt

Hovedmomenter dette i konfliktbildet

Alt A – Nærhet til det avgrensede kulturmiljøet. Direkte konsekvenser for mulig samisk urgrav.

Alt B – Del av det avgrensede kulturmiljøet, direkte konsekvenser for flere enkeltminner, brudd med historisk kommunikasjonsstruktur.

Alt C – Ligger delvis innefor det avgrensede kulturmiljøet, direkte konsekvens for enkeltminner i miljøet, brudd med historisk kommunikasjonsstruktur.

Alternativ A griper ikke direkte inn i kulturmiljøet og fører dermed ikke til ødeleggelse av kulturminner. Alternativet forringer opplevelsen av kulturmiljøet fordi området er sårbart for inngrep i denne størrelsesorden, men utydeliggjør ikke i vesentlig grad kulturmiljøets innhold eller forhold til omgivelsene. Avbøtende tiltak kan bedre uttakets avstandsvirkning og bidra til at det i mindre grad dominerer det lokale kulturmiljø.

Alternativ B griper delvis inn i kulturmiljøet og fører dermed til ødeleggelse av enkeltkulturminner og reduserer verdien av kulturmiljøet som helhet. Alternativet forringer sterkt opplevelsen av kulturmiljøet og utydeliggjør områdets historiske funksjon som krysningpunkt over fjorden, og særlig øyas unike bruksverdi som kalvings- og beiteområde gjennom femten hundre år. Avbøtende tiltak kan bedre uttakets avstandsvirkning, men sårbarheten i forhold til inngrepet er så stor lokalt at prosjektutforming vil ha liten betydning.

Alternativ C får langt på veg de samme konsekvensene som alternativ B, men i enda sterkere grad. Alternativet utydeliggjør i tillegg sammenhengen mellom den gamle ferdselsåren som kommer inn nordfra og krysningpunktet ved øya. Vurderingen av avbøtende tiltak er som for alternativ B.

Sammenstilling

Av sammenstillingstabellen framgår at alle tre alternativ kan gi delvis måloppnåelse på overordnet nivå. Alternativ A gir delvis måloppnåelse på lokalt nivå og dermed er det alternativet som er best ut fra hensynet til kulturmiljøet. Alternativene B og C er tilnærmet like ettersom måloppnåelsen lokalt er null og begge griper direkte inn i kulturmiljøet. Alternativ B vurderes likevel som bedre fordi kulturmiljøets sammenheng med den gamle ferdselslinjen ikke utydeliggjøres og dette ansees som sentralt for forståelsen av området.

Vurderingsfaktor	Fjordens kulturmiljø	Det lokale kulturmiljø
0-alternativet		
Verdi	Høy	Høy
Sårbarhet		
Konsekvens		
Måloppnåelse*	Ja	Ja
Måloppnåelse**	Ja	Ja
Alternativ A		
Verdi	Høy	Høy
Sårbarhet	Liten – middels	Stor
Konsekvens	Liten – middels	Middels
Måloppnåelse*	Delvis	Delvis
Måloppnåelse**	Delvis	Delvis
Alternativ B		
Verdi	Høy	Høy
Sårbarhet	Liten – middels	Stor
Konsekvens	Liten – middels	Stor
Måloppnåelse*	Delvis	Ingen
Måloppnåelse**	Delvis	Ingen
Alternativ C		
Verdi	Høy	Høy
Sårbarhet	Liten – middels	Stor
Konsekvens	Liten – middels	Stor
Måloppnåelse*	Delvis	Ingen
Måloppnåelse**	Delvis	Ingen

Sammenstilling av ulike vurderingsfaktorer.

* Tiltaket må i størst mulig grad tilpasses landskapet og ikke føre til direkte ødeleggelse eller vesentlig forringelse av viktige kulturhistoriske verdier eller kvaliteter i fjordområdet.

** Viktige kulturhistoriske verdier og kvaliteter i fjordområdets kulturmiljø må ikke forringes av anlegg eller byggetiltak.