VEILEDER

Kulturminner, kulturmiljøer og landskap

Planlegging etter plan- og bygningsloven

Versjon I 2020
Riksantikvaren 2020

ISBN / 978- 82- 7574- 058-6 (PDF)

Stikkord / Plan- og bygningsloven, arealplaner, reguleringsplaner, kommuneplaner, regionale planer, kulturminner, kulturmiljøer, landskap, kulturarv

Riksantikvaren
Pb. 1483 Vika, 0116 Oslo
Besøksadresse / Dronningens gate 13
Tlf. / 22 94 04 00
Faks / 22 94 04 04
E-post / postmottak@ra.no

www.riksantikvaren.no

Utarbeidet av / Riksantikvaren, ved Samfunnsavdelingen.

Design: fetetyper.no

Forsidefoto / Line Bårdseng, Riksantikvaren
En av gravrøysene i Stadsbygda, med en bauta rett bortenfor, troner majestetisk overfor leia ut Trondheimsfjorden. Rissa kommune, Trøndelag

Innhold

Kap. 1 Kulturminner, kulturmiljøer og landskap 5

Kap. 2 Kulturminner, kulturmiljøer og landskap og arealdisponering 6

Kap. 3 Planprosess 7
3.1. Plansystemet 12
3.2. Roller og ansvar for å ivareta kulturminner, kulturmiljøer og landskap i arealplaner 12
3.3. Medvirkning 13
3.4. Innsigelse 14
3.5. Mekling 16
3.6. Klage 17

Kap. 4 Statlige styringssignaler i planleggingen og statlig plan 19
4.1. Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 19
4.2. Statlige planretningslinjer 19
4.3. Statlig planbestemmelse 19
4.4. Statlig plan 19

Kap. 5 Regionale planer – muligheter og utfordringer for forvaltning av kulturminner, kulturmiljøer og landskap 20
5.1 Planstrategi 20
5.2. Plan 21
5.3. Planbestemmelse 23
5.4. Oppsummering 23

Kap. 6 Kommunal planstrategi 24

Kap. 7 Kommuneplan – kommunedelplan 25
7.1. Kommuneplanens samfunnsdel og tematiske kommunedelplaner 25
7.1.1. Samfunnsdelen og forholdet til kulturminner, kulturmiljøer og landskap 25
7.1.2. Kulturminneplaner 26
7.2. Planprosess for kommuneplanens arealdel 27
7.3. Kommuneplanens arealdel og kommunedelplaner for avgrensete arealer 28
7.4. Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel 28
7.5. Begrensning i adgangen til å endre arealdelen 29
7.6. Hvordan sikre kulturarven i kommuneplan? 30
7.7. Arealformålene i kommuneplanens arealdel 30
7.8. Hensynssoner 31
7.9. Bestemmelser til arealformålene i kommuneplanens arealdel 36
7.10. Generelle bestemmelser til kommuneplanen 37
7.11. Endring av kommuneplan 40
7.12. Landskap, kulturmiljøer og kulturminner i kommuneplan-arbeidet 40
7.12.1. Landskap i kommuneplan 41
7.12.2. Automatisk fredete kulturminner i kommuneplan 43
7.12.3. Nyere tids kulturminner og kulturmiljøer i kommuneplan 44

Kap. 8 Reguleringsplaner 47
8.1. Områderegulering 48
8.2. Detaljregulering 48
8.3. Rettsvirkning av reguleringsplan 49
8.4. Hvordan sikre kulturarven i reguleringsplan? 50
8.5. Arealformål i reguleringsplan 50
8.6. Hensynssoner i reguleringsplan 51
8.7. Bestemmelser til arealformål og hensynssoner i reguleringsplan 51
8.8. Landskap, kulturmiljøer og kulturminner på regulerings-plannivå 53

Kap. 9 Konseptvalgutredninger og forholdet til kulturminner, kulturmiljøer og landskap 62

Kap. 10 Konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven 64
10.1. Generelle utredningskrav for planer etter plan- og bygningsloven 64
10.2. Planer etter plan- og bygnings-loven som krever konsekvens-utredning 65
10.3. Roller og ansvar for konsekvensutredninger av planer etter plan- og bygningsloven 67

- Innholdsfortegnelse fortsetter på neste side

Forts. Innhold

Forts . Kap. 10 Konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven
10.4. Konsekvensutredninger for tiltak og planer etter sektorlover 67
10.5. Roller og ansvar for konsekvensutredninger etter sektorlover 68
10.6. Innholdet i konsekvens-utredninger 69

Kap. 11 Øvrige tema av særlig interesse for forvaltning av kulturminner, kulturmiljøer og landskap 70
11.1. Dispensasjon fra plan – kapittel 19 70
11.2. Endring av reguleringsplan – plan- og bygnings-loven § 12-14 72
11.3. Forholdet til byggesaksdelen 73
11.4. Midlertidig forbud mot tiltak – plan- og bygnings-loven § 13 73
11.5. Riving 74
11.6. Tiltak for energiproduksjon og energioverføring 74
11.7. Tegneregler 75

Kap. 12 Kunnskapsbase 77
12.1. Askeladden 77
12.2. Kulturminnesøk 77
12.3. Bygningsregisteret – SEFRAK 77
12.4. Norge Digitalt 77

LISTE OVER NETTADRESSER I VEILEDEREN 78

KAP. 1

Kulturminner, kulturmiljøer og landskap

Stedene der en tar vare på kulturminner, kulturmiljøer og landskap blir de gode stedene å bo og besøke. Plan- og bygningsloven er det viktigste redskapet for å sikre at mangfoldet av kulturminner, kulturmiljøer og landskap blir tatt vare på og tatt i bruk i et langsiktig og bærekraftig perspektiv. Denne veilederen tar for seg mulighetene som ligger i plan- og bygningsloven for å sikre kulturminner, kulturmiljøer og landskap.

Kulturminner og kulturmiljøer er en del av våre omgivelser. De er kilder til kunnskap om tidligere tider, og til opplevelser som beriker menneskers liv. Samtidig er de en ikke-fornybar ressurs som må tas godt vare på, og forvaltes til beste for kommende generasjoner. Kulturminnene er en del av det landskapet som omgir oss. Landskap kan da også omtales som «et område, slik folk oppfatter det, hvis særpreg et resultat av påvirkning fra og samspillet mellom naturlige og/eller menneskelige faktorer» (Den europeiske landskapskonvensjonen.)

Kulturminner og kulturmiljøer er spor etter det som har skjedd. De kan fortelle om hvordan det var å være menneske før og hvordan samfunnet har vært organisert. Dette gir oss grunnlag for å forstå vår egen tid og for bedre å planlegge for et samfunn som ligger foran oss.

I Norge er det funnet kulturminner fra en 12000 år lang periode. Disse representerer et mangfold av uttrykk fra menneskers liv og virke, fra steinalderen og opp til vår egen tid.

Sogndalstrand, i dag et fredet kulturmiljø med velholdte bygninger og stolte eiere, og et av Rogalands best besøkte reisemål.
Sokndal kommune, Rogaland. Foto: Ragnhild Hoel, Riksantikvaren

KAP. 2

Kulturminner, kulturmiljøer og landskap – og arealdisponering

Plan- og bygningsloven er det viktigste verktøyet for å kunne ta vare på mangfoldet av kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Som planmyndighet får derfor kommunen en sentral rolle i forvaltningen av denne delen av kulturarven. Kulturminner, kulturmiljøer og landskap er viktige ressurser for kommunens arbeid med god og bærekraftig samfunnsutvikling. Planleggingsprosessene i kommunene er arenaer for aktiv medvirkning fra øvrig forvaltning, politikere, lokalbefolkning, foreninger og andre interesserte.

Til grunn for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven ligger hovedprinsippene i miljøvernet: Bruk og vern av ressurser, bærekraft, sektoransvar, føre-var-prinsipp og kostnadseffektivitet. I dette ligger forståelsen av at vi ikke kan ta vare på alt, at vi må velge. Dagens og morgendagens mennesker må få anledning til å sette sitt preg på omgivelsene og speile de verdier dette samfunnet har. Det er viktig at både fortid, nåtid og framtid ses samlet slik at utformingen av våre fysiske omgivelser tar inn alle disse aspektene.

Hvilken verdi et kulturminne, et kulturmiljø eller et landskap tilskrives, vil alltid gjenspeile de rådende verdiene på det tidspunkt verdien fastsettes. Verdien fastsettes som oftest i forbindelse med at et tiltak planlegges. Den tilskrevne verdien avgjør om det skal tas vare på, på hvilken måte, hvem som i så fall skal gjøre det, og hvilke virkemidler som bør brukes.

Regional og nasjonal kulturminneforvaltning har gjennom kulturminneloven anledning til å frede og også gi dispensasjon fra fredning av kulturminner/kulturmiljøer. Vern av kulturminner, kulturmiljøer og landskap kan også sikres gjennom bruk av plan- og bygningsloven. Dette er et virkemiddel som kommunene forvalter gjennom sin vedtaksmyndighet, og det kan brukes til å sikre kulturminner, kulturmiljøer og landskap av nasjonal så vel som av regional og lokal kulturhistorisk interesse.

Planlegging etter plan- og bygningsloven skal klarlegge arealutnyttelsen i et område, enten det gjelder utbygging eller vern. Loven skal altså sikre både bruk og vern av arealer. Planleggingen skal fremme helhet, og kommunens utfordring er å forvalte ressursene, samordne sektorer, oppgaver og interesser slik at løsningen blir den best mulige for alle. Det er viktig med tidlig samarbeid med alle parter og aktører, slik at grunnlaget for god planlegging blir lagt. Loven legger opp til at informasjon og mulige konflikter skal på bordet tidligst mulig, og alternative løsninger utredes.

Verdien av kulturminner, kulturmiljøer og landskap vurderes i forbindelse med denne prosessen. Dette innebærer at en gjennom en planprosess får vurdert kulturminnet/kulturmiljøet/landskapet - dets verdi - og hvordan denne verdien veies mot den verdi det planlagte tiltaket har.

En slik prosess bidrar til dynamikk i arealforvaltningen for alle parter og aktører. I tillegg til å vurdere kulturminner/kulturmiljøer/landskaps verdi, gir det kommunen og innbyggerne muligheten til å være med på å utforme en arealforvaltning der både bruk og vern er likeverdige tema. Avgjørelsen som fattes, skal være vurdert opp mot de nasjonale målene for kulturminneforvaltningen og miljøvernet.

Kommunen kan også selv ta initiativ til å utarbeide særskilte planer med kulturminner, kulturmiljøer og landskap som tema. En slik plan vil kunne fungere som grunnlag for å utarbeide arealplaner og synliggjør kommunens kulturminnepolitikk.. Planen kan enten gjøres formelt bindende gjennom at den behandles etter plan- og bygningsloven, eller den kan ligge til grunn for arbeid med slike planer. Uavhengig av den formelle statusen vil planen være en kunnskapsbank om de kjente kulturminnene, kulturmiljøene og landskapet i kommunen.

KAP. 3

Planprosess

For å få en god plan, er det viktig at reglene for planprosessen følges og at alle som ønsker det, kan få være med og påvirke utformingen av planen. En god planprosess bør derfor være forutsigbar, og sikre at alle interesser blir ivaretatt på en god måte.

Hvert fylke, med unntak av Oslo, har et regionalt planforum. Hensikten med planforumet er å kartlegge og samordne de ulike interessene som det skal tas hensyn til i planen, på et tidlig stadium i planleggingen. Det betyr at også kulturminneinteressene skal bringes inn, bli vurdert, avveid mot andre interesser og innarbeidet på en tilfredsstillende måte. Fylkeskommunen og Sametinget[1] bidrar i regionalt planforum.

En planprosess deles inn i følgende faser:

- varsel om oppstart og eventuelt utarbeidelse av forslag til planprogram
- høring og offentlig ettersyn av planprogram (eventuelt samtidig med varsel om oppstart)
- fastsetting av planprogram
- utarbeidelse av planforslag (eventuelt med konsekvensutredning)
- utlegging til offentlig ettersyn/høring planvedtak

§ 3-2. Ansvar og bistand i planleggingen

Ansvaret for planlegging etter loven ligger til kommunestyrene, regionale planmyndigheter og Kongen, jf. §§ 3-3 til 3-7.

Offentlige organer og private har rett til å fremme planforslag etter reglene i §§ 3-7 og 12-3, jf. § 12-11.

Alle offentlige organer har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres saksfelt eller deres egne planer og vedtak og skal gi planleggingsmyndighetene informasjon som kan ha betydning for planleggingen. Dette gjelder også for Sametinget.

§ 5-3. Regionalt planforum

I hver region skal det være et regionalt planforum. I planforumet skal statlige, regionale og kommunale interesser klarlegges og søkes samordnet i forbindelse med arbeidet med regionale og kommunale planer.

Regional planmyndighet oppretter regionalt planforum. Statlige og regionale organer og kommuner som er berørt av den aktuelle sak, skal delta. Andre representanter for berørte interesser kan inviteres til å delta i planforumets møter.

[1]Sametinget har ansvar for forvaltning av samiske kulturminner. I fylkene Finnmark, Troms, Nordland, Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag, kommunene Rindal og Surnadal i Møre og Romsdal samt kommunene Engerdal, Rendalen, Os, Tolga, Tynset og Folldal i Hedmark har statlige myndigheter og Sametinget en særlig forpliktelse i henhold til konsultasjonsavtalen. I tillegg har Sametinget en generell høringsrett overfor offentlige organer, både på sentralt, regionalt og lokalt nivå.

VARSEL OM OPPSTART OG FORSLAG TIL PLANPROGRAM

Når kommunen skal starte et planarbeid, skal den varsle de myndigheter, organisasjoner og øvrige parter som har interesser i planarbeidet. Det samme ansvaret har forslagsstillere til private reguleringsplaner. Kulturminneinteressene ivaretas av regional kulturminneforvaltning; fylkeskommunen og Sametinget, jf. Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven (kulturminneforskriften)

Kommunen må i en tidlig fase ta stilling til om et privat planinitiativ skal føre fram eller ikke.. Omfattende konflikt med kulturminner kan være et moment i en slik vurdering. Dette kan være direkte konflikt, der det planlegges å fjerne/rive kulturminner, eller indirekte konflikt der tiltakene som planlegges for eksempel bryter med strøkskarakteren eller vil virke utilbørlig skjemmende på automatisk fredete kulturminner.

Kommunen, og også private forslagsstillere, skal ta direkte kontakt med regional kulturminneforvaltning. Disse skal varsles spesifikt, også om fristen som er satt for tilbakemelding. Det er ikke tilstrekkelig å annonsere i avisene eller i elektroniske medier. Den regionale kulturminneforvaltningen har på sin side plikt til å reagere og delta aktivt i planarbeidet.
For mange plansaker skal det utarbeides planprogram. Dette gjelder for alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som har vesentlige virkninger på miljø og samfunn, jf. plan- og bygningsloven § 4-1. Høring og offentlig ettersyn av forslag til planprogram skal normalt samordnes med oppstart eller kunngjøring av planarbeidet.

Når kommunen inviterer til avklaring av problemstillinger ved utarbeiding av planprogram, skal kulturminneforvaltningen spille inn opplysninger og kunnskap om kulturminner, kulturmiljøer og landskap som grunnlag for videre diskusjon om planforslaget. Kulturminneforvaltningen skal også vurdere de enkelte områdenes konfliktgrad og sårbarhet og de begrensninger dette gir for endret arealbruk der dette er foreslått. Behovet for undersøkelser etter kulturminneloven § 9 og når disse bør gjennomføres for arealplanen, må spesifikt omtales.

§ 12-8 annet ledd. Oppstart av reguleringsplanarbeid

Finner kommunen at et privat planinitiativ ikke bør føre frem, kan kommunen beslutte at initiativet skal stoppes. Slik beslutning må tas så tidlig som mulig i oppstartsfasen, og hvis ikke annet er avtalt, senest like etter at oppstartsmøte er avholdt. Beslutningen kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve å få den forelagt for kommunestyret til endelig avgjørelse. Forslagsstilleren kan ikke foreta varsling og kunngjøring etter tredje ledd før kommunen har tatt stilling til spørsmålet, og forslagsstilleren har mottatt skriftlig underretning.

§ 5-1 Medvirkning

Enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private.

Se også plan- og bygningsloven §§ 11-12 og 12-8 samt kulturminneloven §§ 9 og 25.

§ 4-1 Planprogram

For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet.

Se også plan- og bygningsloven §§ 11-13 og 12-9.

Planprogrammet må inneholde:

- redegjørelse for hensikten med planarbeidet
- situasjonsbeskrivelse, herunder føringer i relevante overordnete planer, mål m.m.
- utbyggingsstrategier og alternativer som skal vurderes
- beskrivelse av sannsynlige arealkonflikter planarbeidet vil kunne utløse når det gjelder viktige hensyn (miljø, helse, naturressurser, osv.)
- beskrivelse av hvordan planarbeidet skal gjennomføres for å belyse og avklare disse spørsmålene, herunder behov for utredninger (mer om konsekvensutredninger, se kapittel 10).
- skisse til opplegg for medvirkning og informasjon

§ 5-2 Høring og offentlig ettersyn

Når loven her bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist. Se også plan- og bygningsloven §§ 11-14 og 12-8 (se over).

§ 12-9.Behandling av planprogram for planer med vesentlige virkninger

Kommunen avgjør om planprogram skal fastsettes. Planprogrammet fastsettes ordinært av kommunestyret. Kommunestyret kan delegere myndigheten til å fastsette planprogram i samsvar med kommunelovens regler. Beslutning om ikke å fastsette planprogram kan ikke påklages, men forslagsstilleren kan kreve å få den forelagt for kommunestyret til endelig avgjørelse

HØRING OG OFFENTLIG ETTERSYN AV PLANPROGRAM

Høringsfristen er seks uker. Det anbefales at varsel om planoppstart og forslag til planprogram samordnes.

FASTSETTING AV PLANPROGRAM

Planprogrammet skal normalt fastsettes innen ti uker etter høringsfristen. Kommunen fastsetter vanligvis planprogrammet.

Dersom berørte myndigheter som fylkeskommunen eller Sametinget vurderer at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn innenfor eget ansvarsområde, skal dette framgå av høringsuttalelsen, jf. plan- og bygningsloven § 4-1 tredje ledd og Forskrift om konsekvensutredninger § 15.

For planer etter plan- og bygningsloven er det kommunen som fastsetter planprogrammet. Kommunen kan også avgjøre at det ikke skal fastsettes et planprogram, jf. Forskrift om konsekvensutredninger § 16 tredje ledd. Forslagsstilleren kan kreve å få denne avgjørelsen forelagt kommunestyret for endelig avgjørelse. Denne muligheten vil i hovedsak bli benyttet der det viser seg at planen kan få alvorlige miljøkonsekvenser, eller bryter med kommunens øvrige planer på en måte som ikke er ønskelig. Hensynet til kulturminner, kulturmiljøer og landskap inngår i hensynet til miljøkonsekvenser.

UTARBEIDELSE AV PLANFORSLAG

I samråd med regional kulturminneforvaltning kan kommunen tilpasse planutkastet slik at kulturminneinteressene sikres. Kommunen skal også vurdere andre miljøinteresser og samfunnsinteresser på dette tidspunktet i prosessen. Dersom kulturminner, kulturmiljøer eller landskap berøres, skal avbøtende tiltak vurderes og innarbeides. Er det konflikt med kulturminner, skal dette omtales i planforslaget.

Kulturminneforvaltningen har som oppgave å klargjøre hvilke løsninger som er nødvendige for at planen skal kunne godkjennes. Det bør være et mål å unngå at det er uenighet eller konflikt om planforslaget når dette legges ut til offentlig ettersyn.

Foruten kartlegging av kulturminner, kulturmiljøer og landskap, kan konsekvensutredninger (eget kap. om KU) og bruk av ulike analysemetoder (for eksempel DIVE) være et godt grunnlag for planutforming og planinnhold. Ikke minst er dette viktig for å fange opp hva som er viktige kulturminner og kulturmiljøer for lokalsamfunnet. Har kommunen en egen kulturminneplan, bør denne legges til grunn for planutformingen (les mer om kommunale kulturminneplaner).

For planer som krever konsekvensutredning, skal planforslag med konsekvensutredning utarbeides på bakgrunn av det fastsatte programmet for planarbeidet og rammer for krav til innhold som er gitt i Forskrift om konsekvensutredninger, kapittel 5.

Planforslag med konsekvensutredning og planbeskrivelse skal normalt utgjøre et samlet dokument. Dokumentet skal inneholde nødvendige illustrasjoner og kartmateriale, og det skal utarbeides et sammendrag av konsekvensutredningen som er allment tilgjengelig.

OFFENTLIG ETTERSYN/HØRING

Offentlig ettersyn (§§ 5-2, 8-3, 11-14 og 12-10) er en avgjørende fase i planarbeidet ved at høringsinstansene, herunder regional kulturminneforvaltning, tar formelt og bindende standpunkt til planforslaget. De skal her se til at planforslaget ikke er i strid med overordnete planer og retningslinjer, at nasjonale eller vesentlige regionale kulturminneinteresser er ivaretatt, og at tidligere innspill er fulgt opp.

§ 5-2 Høring og offentlig ettersyn

Når loven her bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist.

Nærmere krav til høring og offentlig ettersyn framgår av bestemmelsene for den enkelte plantype.

Kommunen skal oversende planforslag spesifikt til regional kulturminneforvaltning. Det er ikke nok med avisannonse eller bruk av elektroniske medier
Det må settes en rimelig frist for uttalelse og denne skal være minst seks uker. Kommunen må likevel sette realistiske frister for kulturminneforvaltningens medvirkning. Det vil ikke være i tråd med god forvaltningsskikk å sette for kort frist. Dersom uttalelsen fra kulturminneforvaltningen skal gis fra et folkevalgt organ (fylkesting, fylkesutvalg, Sametinget), må det også tas hensyn til dette. Dersom kulturminneforvaltningen ikke kan overholde fristen, må de varsle om dette og be om forlengelse av fristen, se Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv T-2/2003. Det er fylkeskommunen/Sametinget som har ansvaret for å be om fristforlengelse på vegne av kulturminneforvaltningen.

FORLENGELSE AV FRISTEN

Kulturminneforvaltningen vil ofte ha behov for å gjennomføre befaringer og undersøkelser i saker der det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Dette gjelder særlig for automatisk fredete arkeologiske kulturminner. En frist på seks uker spesielt vinterstid, kan være problematisk om arkeologiske registreringer skal gjennomføres i felt. Kulturminneloven § 9 setter derfor en frist på tre måneder for uttalelse til reguleringsplan som kan berøre automatisk fredete kulturminner. Under visse forhold kan også denne fristen vise seg å være for knapp. Fylkeskommunen/Sametinget kan da kreve en ytterligere forlengelse på en måned, som om nødvendig kan forlenges av Riksantikvaren[2]. Bestemmelsene i kulturminneloven § 9 går foran bestemmelsene om frist i plan- og bygningsloven, men fylkeskommunen/Sametinget må gjøre kommunen oppmerksom på at de vil bruke bestemmelsen i kulturminneloven (tre måneder, eventuelt fire måneder og eventuell forlengelse).
Det er i alle saker viktig å sikre at avklaringer om en ny frist nedfelles skriftlig. Normalt vil kommunen og regional kulturminneforvaltning komme til enighet om hvilken frist som skal settes, slik at det bare er i spesielle tilfeller at søknad om fristforlengelse sendes Riksantikvaren.

Dersom behovet for en nødvendig frist etter kulturminneloven § 9 settes til side av kommunen, vil dette være en saksbehandlingsfeil som kan medføre ugyldighet, jf. forvaltningsloven § 41.

For å unngå denne typen problemer med frister anbefaler vi at kommunene legger opp planarbeidet i samråd med kulturminneforvaltningen. Fortrinnsvis bør kommunen unngå høringer i vintermånedene i saker der forholdet til automatisk fredete kulturminner skal avklares på dette tidspunktet i prosessen. Det er vanlig praksis at regional kulturminneforvaltning gjennomfører registreringene etter kulturminneloven § 9 i forbindelse med varsel om oppstart. Slik unngår en også problemer med fristene.

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

- uttaler seg om en eventuell konsekvensutredning er tilfredsstillende eller om det bør utarbeides tilleggsutredninger
- gir sin tilslutning til planforslaget som så kan vedtas av kommunen
- fraråder forslaget og foreslår endringer
- fremmer innsigelse

I alle disse tilfellene må kulturminneforvaltningens syn gå klart fram av uttalelsen. Den faglige begrunnelse må være tydelig og forståelig for mottakeren. Høringsuttalelsen må være levert innen fristen.

PLANVEDTAK

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

Dersom det ikke foreligger innsigelse, kan kommunestyret vedta planen med endelig virkning («egengodkjenning»). Dersom det foreligger innsigelse og kommunestyret vedtar å ikke ta hensyn til denne, overlater de til Kommunal- og moderniseringsdepartementet å fatte endelig vedtak i plansaken. Departementet kan enten godkjenne planen, eventuelt med endringer, eller avslå den (§§ 5-4, 11-16, 12-13.) For mer om innsigelse, se kapittel 3.4.

For planer der det er krav om konsekvensutredning, skal det redegjøres for konsekvensene av planforslaget, hvordan disse er vurdert og hvilken betydning de er tillagt. Planmyndigheten skal fastsette vilkår for å klargjøre, overvåke og avbøte vesentlig negative virkninger av planen for miljø og samfunn. Planmyndigheten kan bestemme at det skal utarbeides et miljøoppfølgingsprogram. Slike vilkår skal gis som bestemmelser, jf. plan- og bygningslovens bestemmelser under de enkelte plantyper.

Her bør fylkeskommunen/Sametinget også gi en vurdering av behovet for ytterligere undersøkelser av kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Det gjelder også undersøkelser etter kulturminneloven § 9 når avklaringen av forholdet til automatisk fredete kulturminner skal gjøres på reguleringsplannivå.

En ny plan eller statlig eller regional planbestemmelse går ved eventuell motstrid foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal, med mindre annet er fastsatt i den nye planen eller i en statlig eller regional planbestemmelse, jf. plan- og bygningsloven § 1-5.

Obrestad fyr kneiser ytterst mot havet og har siden 1873 ledet sjøfarende langs den værharde Jærkysten. I det vakre kultur- og naturlandskapet langs Jærstrendene finner vi også flere minner fra tyskernes Atlanterhavsvoll. Hå kommune, Rogaland.
Foto: Kristi Vindedal, Riksantikvaren.

[2]. Riksantikvaren fatter vedtak om forlengelse av frist i henhold til kulturminneloven § 9 etter søknad fra fylkeskommunen/Sametinget. Fylkeskommunen/Sametinget informerer kommunen om fristforlengelsen.

3.1. PLANSYSTEMET

Plan- og bygningsloven omtaler tre plan-nivåer; regional plan, se kapittel 5, kommuneplan, se kapittel 7 og reguleringsplan, se kapittel 8.

For nærmere omtale av plansystemet, se Kommunal- og moderniseringsdepartementets lovkommentar. Departementet har også en egen samleside med lenker til relevante veiledere.

3.2. ROLLER OG ANSVAR FOR Å IVARETA KULTURMINNER, KULTURMILJØER OG LANDSKAP I AREALPLANER

I kommunal arealplanlegging er det mange aktører som har bestemte oppgaver. Når det gjelder kulturminner, kulturmiljøer og landskap er de formelle aktørene og deres oppgaver følgende:

Kommunen er som plan- og bygningsmyndighet ansvarlig for nødvendig arealplanlegging og for at kulturminneinteresser innarbeides i planene. Den skal se til at lovfestet og tilfredsstillende samarbeid med regional kulturminneforvaltning finner sted. Kommunen skal håndheve vedtatte planer.

Regional kulturminneforvaltning er i arealplansammenheng fylkeskommunene, Sametinget og Oslo kommune/Byantikvaren. Disse er i forskrift delegert myndighet etter kulturminneloven, og er kommunenes samarbeidspartner i saker etter plan- og bygningsloven.

Regional kulturminneforvaltning deltar i kommunens planlegging med veiledning, kulturminnefaglige innspill, vurderinger og uttalelser til planforslag. Nasjonale mål og retningslinjer formidles, og de skal se til at disse følges opp i planforslagene. Dersom planforslagene truer vesentlige regionale og nasjonale kulturminneinteresser, skal regional kulturminneforvaltning fremme innsigelse, eventuelt varsle Riksantikvaren i de tilfeller der nasjonale kulturminneinteresser er truet.

Riksantikvaren har som direktorat for kulturminneforvaltning under Klima- og miljødepartementet ansvar for gjennomføringen av den statlige kulturminnepolitikken. Riksantikvaren har et overordnet faglig ansvar og oppfølgingsansvar overfor regional kulturminneforvaltning. Riksantikvaren kan i visse tilfeller fremme innsigelse dersom nasjonale kulturminneinteresser er truet.

De arkeologiske universitetsmuseene, sjøfartsmuseene og Norsk Institutt for kulturminneforskning (NIKU) gir vurderinger og tilrådninger til regional kulturminneforvaltning og Riksantikvaren i forbindelse med søknad om dispensasjon fra kulturminneloven for arkeologiske kulturminner og skipsfunn med mer. De gjennomfører nødvendige arkeologiske granskinger i saker der det er gitt dispensasjon med vilkår om slik gransking.

For mer om fordeling av roller og ansvar mellom partene i den offentlige kulturminneforvaltningen, viser vi til Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven.

Fylkesmannen fører tilsyn med at kommunene overholder plan- og bygningslovens bestemmelser og at regionale og statlige fagmyndigheter, herunder kulturminneforvaltningen, medvirker i kommunens planarbeid. Dersom det er reist innsigelse, har fylkesmannen ansvaret for mekling. Fylkesmannen er dessuten klagemyndighet for kommunale enkeltvedtak vedrørende reguleringsplaner, og i bygge- og delingssaker. Videre har fylkesmannen innsigelsesmyndighet når det gjelder landskapshensyn, slik også fylkeskommunen har.

Klima- og miljødepartementet har ansvaret for den nasjonale kulturminnepolitikken.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet treffer endelig avgjørelse i plansaker der det foreligger innsigelse. Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan også på eget initiativ innkalle, oppheve eller gjøre de endringer som er påkrevd i kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner der nasjonale kulturminneinteresser er satt til side.

Også aktører uten formell rolle kan bidra i en planprosess:

Fylkesmuseer og lokale museer kan bidra med informasjon, innspill, lokal kompetanse og formidling om kulturminner, kulturmiljøer og landskap.

Interesseorganisasjoner og lokale historielag ivaretar kulturminneinteresser på vegne av lokalsamfunnet og allmennheten. De kan gi nyttige innspill til planarbeid, delta i høringer som gjelder plansaker og drive informasjonsarbeid. De kan selv fremme planforslag og påklage reguleringsplanvedtak og vedtak i byggesaker.

Plan- og bygningslovens bestemmelser:

§ 3-2 Ansvar og bistand i planleggingen
§ 3-3 Kommunens planoppgaver og planleggingsmyndighet
§ 8-3 Regional plan
§ 11-1 Kommuneplan
§ 12-1 Reguleringsplan
§§ 4-2 Konsekvensutredninger
kapittel 14 Konsekvensutredninger for tiltak og planer etter annet lovverk
§ 19 Dispensasjon
Byggesaksdel: Kapittel 20–31

Kulturminnelovens bestemmelser:

§ 2. Formål
§ 8 fjerde ledd. Tillatelse til inngrep i automatisk fredete kulturminner
§ 9. Undersøkelsesplikt mv
§ 25. Meldeplikt for offentlige organer

Samspill mellom kommunen og kulturminneforvaltningen

Både plan- og bygningsloven og kulturminneloven har bestemmelser og samordningsregler som skal sikre at det gjennomføres nødvendig samarbeid mellom plan- og bygningsmyndigheten og kulturminneforvaltningen i planprosessen. Samordningsreglene gjelder både kommunen som planmyndighet og kulturminneforvaltningen.

3.3. MEDVIRKNING

I en planprosess deltar de som er tillagt ansvar og myndighet etter lov og forskrift. Også andre parter som har interesse i saken kan delta med sine synspunkter. Utarbeidelse og vedtak av planer etter plan- og bygningsloven skal være en demokratisk prosess, hvor kommunestyrets vedtak er siste ledd i prosessen.

Kunngjøring av at det arbeides med en plan, er også en invitasjon til å delta for dem som ønsker det. Det er samtidig viktig at det skapes arenaer der de som har interesser i en plansak, kan møtes og utveksle tanker og ideer. Folkemøter og plansmier er eksempler på slike arenaer. Kommunal og moderniseringsdepartementet har utgitt en egen veileder om medvirkning.

Aktiv medvirkning er en forutsetning for retten til å kunne reise innsigelse for myndigheter som har adgang til det (jf. plan og bygningsloven § 5-5). For regional kulturminneforvaltning innebærer det at de må svare på varsel om oppstart. Videre skal de delta aktivt i regionalt planforum, der interesser klarlegges og forsøkes samordnet (jf. § 5-3). Deltagelse i planforum tilfredsstiller også kravet til aktiv medvirkning.

3.4. INNSIGELSE

Dersom nasjonale eller vesentlige regionale kulturminneinteresser og landskapsinteresser er truet, skal fylkeskommunene og Sametinget fremme innsigelse til kommunale planforslag (§§ 11-16, 12-13, 5-4, jf. T-2/2004, H-2/14 og T-2/16). Oversikt over instanser med myndighet til å reise innsigelse, innsigelseskompetanse, fins i H-2/14.

En innsigelse skal bygge på kulturminnefaglige vurderinger og tilrådinger, og skal begrunnes ut fra kulturhistoriske kriterier og fagkunnskap, jf. T-2/16.

Innsigelsen skal også være forankret i, og begrunnet ut fra, vedtatte nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer, jf. § 5-4 femte ledd. Den kan videre være begrunnet i lovligheten av et beskrevet arealformål, eller i selve saksbehandlingen, for eksempel når et spørsmål ikke er ferdig utredet og avgjørelsen derfor bør utsettes. Et eksempel er der det ikke er gjennomført undersøkelser etter kulturminneloven § 9 og dette har vært varslet som nødvendig for kulturminneforvaltningens uttalelse til planen.

Kulturminnemyndigheten kan også reise innsigelse dersom planutkastet kommer i konflikt med pågående planarbeid på regionalt nivå. En innsigelse kan videre være forankret i forhold utenfor planen, eksempelvis at kulturminner utenfor et planområde blir negativt påvirket av tiltak foreslått i planen (plan- og bygningsloven § 12-7. 2).

Innsigelsen må konkret omtale hvilke deler av planforslaget den er rettet mot, om det er plankart, formål, hensynssone, bestemmelse eller retningslinje. Konsekvensene kulturminneforvaltningen mener planforslaget får for kulturminner, kulturmiljøer eller landskap, må komme klart fram, m.a.o. må begrunnelsen for innsigelsen være tydelig og forståelig for mottakeren.

I en innsigelse bør følgende forhold vurderes og omtales der det er relevant:

- 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? Hva er dagens planstatus?
- Konfliktbeskrivelse: presentere konflikten mellom kulturminnene/kulturmiljøet/landskapet og foreslått arealbruk m.m. i henhold til planen
- Konfliktvurdering: vurdere konfliktgraden mellom tiltak og kulturminne/-miljø/landskap
- Redegjøre for øvrig kulturminneforvaltnings uttalelser eller avgjørelser

Når det er gjort planjusteringer som vurderes som tilstrekkelige til å ivareta hensynet til kulturminner, kulturmiljøer og landskap, regnes innsigelsen som imøtekommet og planen kan vedtas. Kulturminneforvaltningen må bekrefte dette skriftlig.

Innsigelsen skal være ekspedert, eventuelt vedtatt politisk, innen fastsatt eller avtalt frist. En mulig innsigelse kan ikke varsles da et slikt varsel ikke har noen formell status.

I spesielle tilfeller kan et kort brev med innsigelse fremmes innen fristen og begrunnelsen ettersendes. Kommunen kan ikke se bort fra en innsigelse som er levert innen fristen, men plikter å vurdere den. Leveres en innsigelse etter at fristen er gått ut, kan kommunen selv velge om den vil endre planen i tråd med innsigelsen eller ikke.

Fylkeskommunen og Sametinget må delta i planprosessen for å kunne fremme innsigelse, jf. kapittel 3.3.

§ 5-5. Begrensning i adgangen til å fremme innsigelse

(3. ledd)
Retten til å fremme innsigelse bortfaller dersom kravet til deltakelse i planprosessen etter § 3-2 tredje ledd ikke er oppfylt, forutsatt at planmyndigheten har oppfylt sin varslingsplikt og kravene til varsling for vedkommende plantype.

Det kan ikke reises innsigelse til forhold som det tidligere kunne ha vært eller har vært fremmet innsigelse til og som er blitt avgjort i Kommunal- og moderniseringsdepartementet i løpet av de siste ti årene. Det kan likevel reises innsigelse dersom forslaget til en plan viser en annen eller mer detaljert arealbruk enn det den tidligere planen viste, eller ny kunnskap er framkommet.

Dersom et planforslag ikke er så detaljert at det kan tas stilling til om det bør fremmes innsigelse, må dette komme tydelig fram i uttalelsen som kulturminneforvaltningen gir. Dette kan for eksempel være tilfellet der forholdet til automatisk fredete kulturminner ikke er avklart, dvs. undersøkelsesplikten etter kulturminneloven § 9 (om automatisk fredete kulturminner) ikke er oppfylt på kommuneplannivå. Kulturminneloven § 9 skal oppfylles på reguleringsplannivå og det skal der tas stilling til om planen kan godkjennes eller ikke, og hvilke vilkår som stilles for en eventuell godkjenning.

Også Riksantikvaren har adgang til å fremme innsigelse til planforslag der nasjonale kulturminneinteresser er truet og der regional kulturminneforvaltning vil akseptere planen. (Siden Oslo kommune har funksjon som både kommune og fylkeskommune, er det Riksantikvaren som fremmer eventuell innsigelse til planforslag her. Her gjelder ordningen også vesentlige regionale interesser.)

Det er ikke adgang til såkalt kjedeinnsigelse, jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv T-4/92. Det innebærer at det bare er ett statlig fagorgan innen samme fagområde som kan reise innsigelse. Fylkeskommunen og Sametinget er å betrakte som statlig fagorgan for kulturminneforvaltning. Har fylkeskommunen/Sametinget fremmet innsigelse til planen, er Riksantikvaren avskåret fra å reise innsigelse til planen selv om direktoratets innsigelse er relatert til andre forhold enn de som regional kulturminneforvaltning har reist innsigelse til.

Der fylkeskommunen/Sametinget vurderer å ikke følge den kulturminnefaglige tilrådingen om å fremme innsigelse i en plansak som berører nasjonale kulturminneinteresser, skal de ikke uttale seg til planen som kulturminnemyndighet, men underrette Riksantikvaren (T-4/92 og Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven, § 7). Direktoratet vurderer da om det skal tre inn i saken som kulturminnemyndighet, og eventuelt overta den og fremme innsigelse. Kommunen skal gi Riksantikvaren en rimelig frist til å uttale seg, og kan ikke vedta planen eller deler av den før uttalefristen.

Dette kommer til uttrykk bl.a. i Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven, § 7 tredje og fjerde ledd.

§ 5-5. Begrensning i adgangen til å fremme innsigelse

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 ha vært fremmet innsigelse mot i forbindelse med en tidligere plan om samme forhold vedtatt i løpet av de ti foregående år.

§ 7 Underretningsplikt mv., tredje og fjerde ledd

(3) Dersom fylkeskommunen, i saker som berører kulturminner eller kulturmiljøer av nasjonal eller vesentlig regional verdi, vil fatte et vedtak som er i strid med de faglige tilrådinger i saken, skal Riksantikvaren underrettes. Riksantikvaren kan beslutte å overta slike saker, uavhengig av om det er gitt underretning, og overtar da fylkeskommunens myndighet etter denne forskriften § 3.

(4) Riksantikvaren kan overta saker fra fylkeskommunen når nasjonale kulturminneverdier er truet, og overtar fylkeskommunens myndighet etter denne forskriften § 3.

Dersom Riksantikvaren trer inn i en sak som kulturminnemyndighet, vurderer direktoratet på selvstendig grunnlag hva det skal reises innsigelse til.

I henhold til Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven, er det fylkeskommunen, Sametinget og Riksantikvaren (for kulturminner som Riksantikvaren har myndighet for) som har myndighet til å gi dispensasjon fra automatisk fredning. Ved spørsmål om dispensasjon fra automatisk fredning i en plansak, skal planforslaget derfor sendes til fylkeskommunen og/eller Sametinget som avgjør om dispensasjon kan innvilges eller ikke. Hvis dispensasjonen gjelder kulturminner som Riksantikvaren har dispensasjonsmyndighet for, sender fylkeskommunen eller Sametinget saken videre til Riksantikvaren.

Hvis fylkeskommunen ikke vil gi dispensasjon for automatisk fredete kulturminner i en plansak, må fylkeskommunen reise innsigelse. Hvis forslaget om innsigelse stoppes politisk eller administrativt, må saken sendes over til Riksantikvaren, som så vurderer å overta saken på selvstendig grunnlag.

Dersom Riksantikvaren ikke vil gi dispensasjon for kulturminner som Riksantikvaren har myndighet for, overtar direktoratet saken og reiser innsigelse til planen, dvs. overtar planen som kulturminnemyndighet, da en videre behandling i fylkeskommunen/Sametinget ville medført at nasjonale kulturminneinteresser var truet.

I en plansak der både innsigelse på grunn av kulturminner og dispensasjon fra automatisk fredning er aktuelle problemstillinger, skal innsigelsesspørsmålet være avklart før spørsmålet om dispensasjon avgjøres av fylkeskommunen (eller sendes Riksantikvaren hvis det gjelder kulturminner som Riksantikvaren har myndighet for). Avklaring av innsigelsesspørsmålet vil enten være at den er imøtekommet av kommunen eller avgjort i Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Fylkeskommunens/Sametingets endelige uttalelse i plansaken kan ikke sendes til kommunen før avgjørelse om dispensasjon foreligger i saker der innsigelsen imøtekommes av kommunen. Der Kommunal- og moderniseringsdepartementet avgjør innsigelsen, skal avgjørelsen i dispensasjonsspørsmålet innarbeides i planen før planen blir endelig gyldig. Det er Riksantikvaren som direktorat som til enhver tid avgjør hva som er av nasjonal interesse. Alle kulturminner som er fredet etter kulturminneloven, har nasjonal verdi, enten de er vedtaksfredet eller automatisk fredet. Det vil imidlertid også kunne være nasjonale kulturminneinteresser knyttet til et planområde som ikke er omfattet av fredning etter kulturminneloven.

I konsesjonssaker som behandles etter energi- og vassdragslovgivningen, men som ikke behandles etter plan- og bygningsloven, har fylkeskommunen/Sametinget anledning til å reise innsigelse. Her gjelder de samme reglene og prosedyrene om at Riksantikvaren skal overta saken dersom regional kulturminneforvaltning ikke får reise innsigelse. For nærmere omtale av dette temaet, vises til kapittel 11.6.

3.5. MEKLING

Er det fremmet innsigelse, skal fylkesmannen forestå mekling. Hensikten med dette er å finne løsninger, eksempelvis ved at kommunen og kulturminnemyndighetene blir enige om å fortsette planprosessen og se på alternative løsninger. Meklingen bør skje så tidlig som mulig slik at det er mulig å finne løsninger, som hovedregel før kommunestyret treffer vedtak i plansaken.

Mekling er lovbestemt, og skal ordinært foretas. I de tilfeller partene mener meklingen ikke vil ha noen hensikt, kan mekleren unnlate å foreta mekling.

Deltakerne i en mekling bør ha en forhandlingsfullmakt som setter dem i stand til å binde seg til løsninger eller ta beslutninger om den videre prosessen.

I saker der fylkeskommunen er dispensasjonsmyndighet kan spørsmål om dispensasjon for automatisk fredete kulturminner etter kulturminneloven avgjøres i meklingen. I saker der Riksantikvaren er dispensasjonsmyndighet skal spørsmålet om dispensasjon oversendes Riksantikvaren til avgjørelse, og ikke avgjøres i mekling.

Oversendelse til Kommunal- og moderniseringsdepartementet

Dersom meklingen ikke fører fram, må saken sendes til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for å få en endelig avgjørelse. Kommunen skal sende saken direkte til fylkesmannen som så vil sende saken til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Kopi av brevet sendes til fylkeskommunen og den fagmyndighet som har avgitt innsigelse.

I oversendelsen fra fylkesmannen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet skal saken oppsummeres. Det må redegjøres for konflikten og kommunens begrunnelse for ikke å ta hensyn til innsigelsen. For nærmere beskrivelse av innholdet i oversendelsen viser vi til rundskriv H-2/14, kapittel 3.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan avgjøre at

› Innsigelsen tas ikke til følge
Kommunestyrets planvedtak godkjennes. Dette betyr at planen får gyldighet og kan realiseres. Der spørsmålet om dispensasjon fra automatisk fredning fremdeles gjenstår, må fylkeskommunen og ev. Riksantikvaren behandle saken og kommunen innarbeide avgjørelsen av dispensasjonsspørsmålet i planen før den får gyldighet.

› Innsigelsen tas delvis til følge
Kommunestyrets vedtak godkjennes med forbehold om visse endringer. Planen får gyldighet, men først etter at endringene Kommunal- og moderniseringsdepartementet har satt som betingelser er gjennomført.

› Innsigelsen tas til følge fullt ut
Planen godkjennes ikke og tiltak i tråd med planen kan ikke realiseres.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan dessuten selv gjøre de endringer i planen som de synes er nødvendige.

3.6. KLAGE

Statlige organer har klagerett i enkeltvedtak som direkte berører deres saksområde. Det betyr at fylkeskommunen og Sametinget kan klage på vedtak etter plan- og bygningsloven dersom kulturminneinteresser er truet. Klagen må begrunnes i de kulturhistoriske interessene og landskapene som er berørt, enten de er automatisk fredet, vedtaksfredet eller verneverdige. Det kan klages både på planvedtak, dispensasjoner og byggetillatelser.

Dersom fylkeskommunen/Sametinget ikke klager, for eksempel fordi en klage ikke godkjennes politisk, kan Riksantikvaren overta saken og klage på vegne av kulturminneforvaltningen dersom nasjonale kulturminneinteresser er truet, jf. Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven , forskriftens § 7 nr. 4.

Riksantikvaren vil også kunne klage på vegne av kulturminneforvaltningen dersom saken er av stor prinsipiell interesse for forvaltning av kulturminner, kulturmiljøer og landskap, selv om det ikke er knyttet nasjonal interesse til kulturminnene som omfattes av planen eller tiltaket.

Fristen for å klage følger forvaltningslovens regler i kapittel VI Om klage og omgjøring, det vil si at klagefristen er tre uker. Kommunen har anledning til å gi fristutsettelse dersom tiden er for knapp for å kunne utforme en velbegrunnet klage, men i de fleste tilfeller er det bedre å sende en klage innenfor fristen og ettersende begrunnelsen. Kulturminneforvaltningen har også klagerett på konsesjonsvedtak etter energi- og vassdragslovgivningen, se kapittel 11.6.

Plan- og bygningsloven § 1-9. Forholdet til forvaltningsloven og klage

Forvaltningsloven gjelder med de særlige bestemmelser som er gitt i denne loven.

Forvaltningsloven § 29 første ledd (klagefrist)

Fristen for å klage er 3 uker fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet fram til vedkommende part. Skjer underretningen ved offentlig kunngjøring, begynner klagefristen å løpe fra den dag vedtaket første gang ble kunngjort.

For den som ikke har mottatt underretning om vedtaket, løper fristen fra det tidspunkt han har fått eller burde ha skaffet seg kjennskap til vedtaket.

Adgangen til å klage er begrenset til enkeltvedtak, jf. forvaltningsloven § 28 første ledd. Statlig planbestemmelse (plan- og bygningsloven § 6-3), regional planbestemmelse (§ 8-5) og kommuneplanens arealdel (§ 11-15) er ikke å betrakte som enkeltvedtak, men som forskrift etter forvaltningsloven, og det kan derfor ikke klages i slike saker.

Tiltak som er i tråd med en godkjent arealplan og der fylkeskommunen/Sametinget i sin tid hadde anledning til å reise innsigelse men ikke gjorde det, kan ikke påklages, jf. plan- og bygningsloven § 1-9.
Hvis kommunen har gjort en saksbehandlingsfeil, vil fylkeskommunen/Sametinget alltid kunne klage på vedtaket. Oversitter fylkeskommunen/Sametinget fristen for uttalelsen og kommunen vedtar en arealplan, er dette imidlertid ikke å regne som saksbehandlingsfeil.

Myndighet til å avgjøre klage er delegert fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til fylkesmannen.

Plan- og bygningsloven § 1-9. Forholdet til forvaltningsloven og klage

Det kan i byggesaken ikke klages på forhold som er avgjort i bindende reguleringsplan eller ved dispensasjon, og hvor klagefristen for disse vedtakene er utløpt. Dersom det finnes hensiktsmessig, kan klagen realitetsbehandles i stedet for å avvises.

Berørt statlig organ, herunder Sametinget, regionalt organ og kommune kan påklage enkeltvedtak etter loven dersom vedtaket direkte berører vedkommende myndighets saksområde. Dette gjelder likevel ikke i plansaker der vedkommende myndighet er gitt anledning til å fremme innsigelse.

En liten varde kan ha stor betydning for å vise riktig vei, også i et samisk landskap. Lødingen kommune, Nordland
Foto: Kristine Johansen, Riksantikvaren

KAP. 4

Statlige styringssignaler i planleggingen og statlig plan

4.1 NASJONALE FORVENTNINGER TIL REGIONAL OG KOMMUNAL PLANLEGGING

Kommunal- og moderniseringsdepartementet fastsetter Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging i forkant av hver ny kommunestyreperiode. Disse forventningene skal legges til grunn for fylkeskommunenes og kommunenes planstrategier, og skal formidle statens forventninger når det gjelder planlegging. De gjeldende forventningene kan leses på Kommunal- og moderniseringsdepartementets hjemmesider.

4.2 STATLIGE PLANRETNINGSLINJER

Statlige planretningslinjer brukes for å konkretisere de nasjonale forventningene til planleggingen. Det kan for eksempel gjelde tema som styrket areal- og transportplanlegging med sikte på begrensing av transportbehov og klimautslipp, geografisk differensiert strandsoneforvaltning, statlige planretningslinjer for klima- og energiplanlegging og klimatilpasning. Rikspolitiske retningslinjer som er gitt etter plan- og bygningsloven av 1985 § 17-1 første ledd gjelder inntil de eventuelt blir avløst av nye, jf. dagens plan- og bygningslov § 34-2 tredje ledd.

Det er Kongen i statsråd som gir statlige planretningslinjer. De kan gjelde landet som helhet eller et geografisk avgrenset område. Formålet er å markere nasjonal politikk på områder det er spesielt viktig at blir fulgt opp i planleggingen. Planretningslinjene skal legges til grunn av statlige organer, regionale myndigheter og kommuner når disse foretar planlegging etter plan- og bygningsloven. Disse er pliktige til å følge de instruksene planretningslinjene måtte inneholde. Retningslinjene er derimot ikke bindende for arealbruken når det gjelder private.

Statlige planretningslinjer skal legges til grunn for både enkeltvedtak etter plan- og bygningsloven og etter annen lovgivning, og kan være grunnlag for å reise innsigelse/klage til planer og dispensasjonsvedtak.

4.3. STATLIG PLANBESTEMMELSE

Statlige planbestemmelser konkretiserer nasjonale forventninger til planleggingen. Samtidig skal de uttrykke den nasjonale politikken på viktige områder. Statlig planbestemmelse gjelder i inntil ti år. Det er for tiden ingen gjeldende statlige planbestemmelser. En eventuell statlig planbestemmelse går ved motstrid foran eldre planer, jf. § 1-5.

4.4. STATLIG PLAN

Statlig plan er en mulighet som av og til benyttes, særlig når det gjelder større infrastrukturtiltak, som veger og jernbaner.

Statlige planer følger samme planprosess som ordinære arealplaner, men de vedtas ikke av kommunestyret, men av det aktuelle departementet, eksempelvis Samferdselsdepartementet i veisaker.

Det skal også være muligheter for medvirkning i en statlig plan, og den skal ut på offentlig ettersyn. Samordningen med kulturminneloven er den samme som ved arealplaner, men det er ikke mulig å reise innsigelse. Det er derfor svært viktig at alle mulige konfliktpunkter spilles inn så tidlig som mulig i prosessen, slik at nødvendige endringer eller justeringer er mulig.

For reguleringsplaner er det viktig at registrering av automatisk fredete kulturminner og dispensasjonsbehandling er gjennomført før departementet endelig stadfester reguleringsplanen.

I lovkommentaren til plan- og bygningsloven § 5-4 sies følgende om myndighet til å fremme innsigelse: "Anvendelsesområdet for innsigelser er de kommunale arealplanene. Det omfatter ikke kommunal planstrategi og kommuneplanens samfunnsdel, og heller ikke statlige arealplaner."

KAP. 5

Regionale planer – muligheter og utfordringer for forvaltning av kulturminner, kulturmiljøer og landskap

Regional planlegging er nødvendig for å løse oppgaver og ivareta interesser som går ut over kommunenivået, og for å tilrettelegge nasjonale mål og retningslinjer til ulike lokale forhold. Regional planlegging er en arena for å utvikle helhetlig, regionalt forankret samfunnspolitikk som også tar opp i seg viktige nasjonale prioriteringer. Fylkeskommunen skal sørge for at det innen fylkets område utføres en løpende regional planlegging. Arbeidet knyttet til regional planlegging skal være en bred samarbeidsprosess. Statlige organer, Sametinget og organisasjoner har både rett og plikt til å delta når planleggingen berører deres virkeområde, eller egne planer og vedtak.

Kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen skal sørge for at de nasjonale målene for kulturminneforvaltningen er ivaretatt i de regionale planene på en måte som er tilpasset de utfordringene som den enkelte fylkeskommune står overfor. Dette inkluderer også å sikre at synspunktene til samisk kulturminneforvaltning kommer med i de fylkene der dette er relevant.

5.1. PLANSTRATEGI

Den regionale planstrategien skal ta for seg de viktigste utfordringene i regionen og hvordan de kan møtes. Fylkeskommunen avgjør gjennom sin planstrategi hvilke regionale planspørsmål som det skal arbeides med i perioden den gjelder for. Fylkeskommunen har plikt til å utarbeide en planstrategi minst en gang i valgperioden, og den må senest være utarbeidet ett år inn i perioden. Det er en vesentlig oppgave for kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen å sørge for at nasjonale mål og rammer for forvaltning av kulturminner, kulturmiljøer og landskap integreres i den regionale planstrategien. Planstrategien gir også retningslinjer for hva som skal gjøres av videre planlegging. Hvis kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen ønsker å utarbeide en egen regional plan for kulturminner, må dette forankres i den regionale planstrategien.

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging skal legges til grunn for fylkeskommunenes planstrategier, i tråd med avsnitt 4.1. over. De gjeldende forventningene kan leses på Kommunal- og moderniseringsdepartementets hjemmesider.

Regional planstrategi utarbeides av fylkeskommunen, og vedtas av fylkestinget. Planstrategien gir retningslinjer for offentlige myndigheter som legger planstrategien til grunn for egne planer og vedtak.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utgitt en veileder om regional planstrategi.

§ 7-1. Regional planstrategi

Regional planmyndighet skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide en regional planstrategi i samarbeid med kommuner, statlige organer, organisasjoner og institusjoner som blir berørt av planarbeidet.

Planstrategien skal redegjøre for viktige regionale utviklingstrekk og utfordringer, vurdere langsiktige utviklingsmuligheter og ta stilling til hvilke spørsmål som skal tas opp gjennom videre regional planlegging.

Den regionale planstrategien skal inneholde en oversikt over hvordan de prioriterte planoppgavene skal følges opp og opplegget for medvirkning i planarbeidet.

5.2. PLAN

Formålet med en regional plan er å samordne utviklingen i fylket på områder der staten eller fylkeskommunen har ansvaret, eller der flere av kommunene i fylket blir berørt av endringene. Her er kulturminneforvaltning ett av mange temaer.

Behandlingen av kulturminner, kulturmiljøer og landskap i de regionale planene kan gjøres på mange ulike måter. Noen av mulighetene er:

- retningslinjer for saksbehandling
- anvisninger for avveining mellom ulike arealbruksinteresser
- prioritering av visse typer kulturminner, kulturmiljøer og landskap eller spesielt viktige områder
- handlingsprogram for satsing på kulturminner, kulturmiljøer og landskap

Dette kan både forankres i en egen plan for kulturminner, og også tas med i de forskjellige regionale planene som fylkeskommunen utarbeider.

Der det er hensiktsmessig, kan det også utarbeides regionale planer for geografiske deler av fylket eller for spesielle tema. For en geografisk eller tematisk avgrenset regional plan gjelder de samme reglene som for en regional plan som omfatter hele fylket. Det kan lages en tematisk avgrenset regional plan for kulturminner, kulturmiljø og landskap.

Retningslinjene for arealbruk i en regional plan har ikke direkte rettsvirkning, med mindre de er fastsatt i en egen planbestemmelse. Dersom retningslinjene fravikes i kommunale planer kan dette likevel gi grunnlag for innsigelse til planen. Dette gjelder imidlertid bare arealbruken, og en eventuell innsigelse til en kommuneplan på dette grunnlaget kan bare rette seg mot arealdelen.

§ 8-2. Virkning av regional plan

Regional plan skal legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen.

§ 8-3. Utarbeiding av regional plan

Ved utarbeiding av regional plan skal regional planmyndighet samarbeide med berørte offentlige myndigheter og organisasjoner. Statlige organer og kommuner har rett og plikt til å delta i planleggingen når den berører deres virkeområde eller egne planer og vedtak.
Hele § 8-3

§ 8-4. Vedtak av regional plan

[...] Dersom statlig organ av hensyn til nasjonale eller statlige interesser på vedkommendes ansvarsområde, eller kommune som blir direkte berørt av planen, har vesentlige innvendinger mot planens mål eller retningslinjer, kan de kreve at saken bringes inn for departementet, som kan gjøre de endringer som finnes påkrevd. Tilsvarende gjelder ved vedtak av regional planbestemmelse etter § 8-5.
Hele § 8-4

§ 8-1. Regional plan

Regional planmyndighet skal utarbeide regionale planer for de spørsmål som er fastsatt i den regionale planstrategien.
Hele § 8-1

I regionale planer med detaljerte arealstrategier bør kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen/Sametinget forsikre seg om at åpenbare konflikter mellom arealstrategi og kulturminner, kulturmiljøer og landskap avklares allerede i den regionale planen. Dette gjelder bare for de allerede kjente kulturminnene og kulturmiljøene. Reglene om innsigelse gjelder ikke for regionale planer, men Riksantikvaren kan i ytterste konsekvens bringe en regional plan inn for Kommunal- og moderniseringsdepartementet hvis kulturminneforvaltningen har vesentlige innvendinger mot mål eller retningslinjer i planen.

Konsekvensutredning
For regionale planer med rammer for utbygging skal det også utarbeides en konsekvensutredning. Den skal utarbeides etter de ordinære reglene for konsekvensutredning i plan- og bygningsloven kapittel 4, med tilhørende forskrift. For kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen er det viktig å bidra til at det blir utarbeidet et godt planprogram der også konsekvensene for kulturminner, kulturmiljøer og landskap inngår. Forslaget til planprogram skal sendes på høring. Det er viktig at en slik høring også inkluderer Sametinget i de fylkene der dette er relevant.

Handlingsprogram
Til regionale planer skal det utarbeides et handlingsprogram, og behovet for rullering av det skal vurderes årlig, jf. § 8-1. Dette kan samkjøres med fylkeskommunens øvrige økonomiplaner. Dette gjelder også regionale planer for kulturminner (se lenker til eksempler på handlingsprogram i boksen sist i dette kapitlet). Et handlingsprogram bør inneholde de tiltakene som ønskes gjennomført i prioritert rekkefølge. Prioriteringen bør være politisk forankret.

Videre bør handlingsprogrammet beskrive:
- hvem som har ansvar for å sette i gang de forskjellige tiltakene
- kostnadsramme
- finansiering (fylkeskommunale midler, søknader om eksterne midler osv.)
- tidsplan for de enkelte tiltakene
- samarbeidspartnere (offentlige som kommunene og fylkesmannen, frivillig sektor, eiere osv.)

Prioritering og tidsplan for tiltakene revideres årlig. Tiltak som er gjennomført tas ut, mens prioriteringer og tidsplan vurderes ut fra eventuelle endrete behov og økonomiske rammer.

Riksantikvarens rolle i behandlingen av regionale planer

Riksantikvaren vil normalt ikke uttale seg til planprogram til regionale planer. Fylkeskommunen bør ta kontakt hvis det er nødvendig at Riksantikvaren avgir uttalelse.

Riksantikvaren vil ikke avgi uttalelse til alle regionale planer. Fylkeskommunen bør ta kontakt hvis det er nødvendig at Riksantikvaren uttaler seg.

Riksantikvaren kan i særlige tilfeller kreve å bringe en regional plan inn for Kommunal- og moderniseringsdepartementet hvis kulturminneforvaltningen har vesentlige innvendinger mot planens mål eller retningslinjer, og den ikke ivaretar vesentlige, nasjonale eller viktige statlige hensyn. Dette kan være hensyn som er nedfelt i for eksempel stortingsmeldinger, prioriteringsbrev, statsbudsjett, rundskriv med mer.

5.3. PLANBESTEMMELSE

Regional planbestemmelse har som hensikt å ivareta viktige nasjonale eller regionale hensyn og interesser når det gjelder arealbruk, og sikre at det ikke foretas arealbruksendringer som er i strid med planens retningslinjer. Dette kan være vernehensyn, for eksempel for å ta vare på kjerneområder for landbruket eller verdifulle landskapsområder, eller utbyggingshensyn, for eksempel traseer for større samferdselsanlegg eller anlegg for energiforsyning som det ennå ikke er fastsatt detaljerte planer for. Det kan også gjelde hensyn til samisk næringsutøvelse. Regional planbestemmelse går ved eventuell motstrid foran eldre plan eller planbestemmelse for samme areal med mindre annet er fastsatt i den nye planen eller i en regional planbestemmelse, jf. § 1-5.

Kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen må gjennom planprosessen ta stilling til om den regionale planbestemmelsen kan komme i konflikt med landskap eller kulturmiljøer eller kjente kulturminner. Hvis en regional planbestemmelse kommer i konflikt med kjente kulturminner, kulturmiljøer eller landskap av nasjonal interesse, må kulturminneforvaltningen i fylkeskommunen ta kontakt med Riksantikvaren, som eventuelt kan bringe den aktuelle planbestemmelsen inn for Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Sametinget har en selvstendig mulighet for å bringe en regional planbestemmelse inn for Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

Fylkeskommunen har mulighet til å bruke en regional planbestemmelse for å ta vare på regionalt viktige kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Dette forutsetter en regional plan som viser regionalt viktige kulturminner og kulturmiljøer med hensynssone vern. I tillegg må det være gitt retningslinjer for forvaltning av dem. Til planen kan det så knyttes en regional planbestemmelse som skal sikre disse kulturminnene og kulturmiljøene i kommunale planer.

5.4. OPPSUMMERING

Regional planlegging er fylkeskommunens plannivå. Både planstrategi, plan og planbestemmelse utarbeides av fylkeskommunen, i dialog med kommunene, regionale statlige etater, Sametinget og relevante organisasjoner. Kulturminneforvaltningens oppgave er å integrere hensynet til kulturmiljøer, kulturminner og landskap i all regional planlegging.

§ 8-5. Regional planbestemmelse

Regional planmyndighet kan fastsette regional planbestemmelse knyttet til retningslinjer for arealbruk i en regional plan som skal ivareta nasjonale eller regionale hensyn og interesser. Bestemmelsen kan fastsette at det for et tidsrom av inntil ti år nedlegges forbud mot at det blir iverksatt særskilt angitte bygge- eller anleggstiltak uten samtykke innenfor nærmere avgrensete geografiske områder, eller bestemme at slike tiltak uten slikt samtykke bare kan iverksettes i samsvar med godkjent arealplan etter denne lov. […]

TABELL OVER PLANSYSTEMET FOR REGIONAL PLANLEGGING

	Planstrategi	Plan	Planbestemmelse
Utarbeides av	Fylkeskommunen	Fylkeskommunen	Fylkeskommunen
Vedtas av	Fylkestinget	Fylkestinget	Fylkestinget
Kan innkalles av		Kommunal- og moderniseringsdepartementet	Kommunal- og moderniseringsdepartementet
Gir retningslinjer for	Offentlige myndigheter	Offentlige myndigheter	
Juridisk bindende for			Offentlige og private

KAP. 6

Kommunal planstrategi

Formålet med en kommunal planstrategi er å rette oppmerksomheten mot hvilke planarbeider kommunen bør starte opp eller videreføre i valgperioden. Kommunen har plikt til å utarbeide en planstrategi minst en gang i valgperioden. Den skal vedtas senest ett år inn i perioden. Planstrategien bør blant annet drøfte langsiktig arealbruk og miljøutfordringer basert på en redegjørelse for miljøstatus.

"Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging" skal legges til grunn for kommunenes planstrategier, jf. avsnitt 4.1 over. Forventningene kan leses på Kommunal- og moderniseringsdepartementets hjemmesider.

Kulturminner, kulturmiljøer og landskap bør inngå i redegjørelsen for miljøstatus, og disse temaene bør behandles som del av kommunens langsiktige arealstrategi.

Kommunens planstrategi bør omhandle spørsmålet om revisjon av kommuneplanen og relevante kommunedelplaner, og hvilke viktige kommunedelplaner og reguleringsplaner som kommunen vil sette i gang og arbeide med i perioden. Kommunen bør i denne sammenhengen vurdere om det er ytterligere behov for en kartlegging og overordnet strategi for kulturminner, kulturmiljøer og landskap, og hvilke kulturmiljøer som bør ivaretas. Det forutsettes at kommunen har oversikten over hvilke fredete, vernete og verneverdige kulturminner som fins i kommunen. Kommunen må også vurderes hvilke planer de ser behov for i perioden.

Hvor omfattende prosess kommunen legger opp til i den kommunale planstrategien, avhenger blant annet av om det skal gjennomføres en kommuneplanrevisjon i perioden. Dersom en slik revisjon ikke skal gjøres, vil strategien være særlig viktig for å drøfte kommunens prioriteringer.

De formelle kravene til saksbehandling av kommunens planstrategi er at kommunestyrets forslag til vedtak skal offentliggjøres minst 30 dager før kommunestyrets behandling. En vedtatt planstrategi skal være retningsgivende for kommunens videre planarbeid, men har ikke direkte rettsvirkning overfor innbyggerne.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utgitt en veileder om kommunal planstrategi.

§ 10-1 Kommunal planstrategi

Kommunestyret skal minst én gang i hver valgperiode, og senest innen ett år etter konstituering, utarbeide og vedta en kommunal planstrategi. Planstrategien bør omfatte en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens planbehov i valgperioden.

Kommunen skal i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner. Kommunen bør også legge opp til bred medvirkning og allmenn debatt som grunnlag for behandlingen. Forslag til vedtak i kommunestyret skal gjøres offentlig minst 30 dager før kommunestyrets behandling.

Ved behandlingen skal kommunestyret ta stilling til om gjeldende kommuneplan eller deler av denne skal revideres, eller om planen skal videreføres uten endringer. Kommunestyret kan herunder ta stilling til om det er behov for å igangsette arbeid med nye arealplaner i valgperioden, eller om gjeldende planer bør revideres eller oppheves.

Utarbeiding og behandling av kommunal planstrategi kan slås sammen med og være del av oppstart av arbeidet med kommuneplanen, jf. kapittel 11.

KAP. 7

Kommuneplan – kommunedelplan

Kommuneplanen skal være kommunens overordnete styringsdokument. Den skal gi rammer for planer og tiltak, og rammer for bruk og vern av arealene. Alle kommuner skal ha en kommuneplan. Planleggingen skal sikre befolkningen muligheter til å påvirke utviklingen. Kommuneplanen skal ivareta regionale og nasjonale mål i tillegg til de kommunale. Nasjonale og regionale mål for landskaps- og kulturminneinteresser er en naturlig del av disse. Regionale mål fins i fylkeskommunens regionale plan, eller i regionale delplaner for kulturminner, kulturmiljøer og landskap.

§ 11-1 Kommuneplan

Kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. Kommuneplanen skal ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver (...)

Kommuneplanens samfunnsdel skal ha en handlingsdel med tiltak for å gjennomføre samfunnsdelen for de nærmeste fire årene eller mer. Handlingsdelen skal oppdateres årlig. Kommuneplanens arealdel skal være en langsiktig oversiktsplan som er satt i sammenheng med samfunnsdelen.

En kommunedelplan kan være en plan for et bestemt geografisk område og for bestemte temaer eller virksomhetsområder. Den kan utarbeides dersom kommunestyret finner det hensiktsmessig.

7.1. KOMMUNEPLANENS SAMFUNNSDEL OG TEMATISKE KOMMUNEDELPLANER

Kommuneplanens samfunnsdel åpner for overordnet samfunnsplanlegging av prinsipiell og strategisk natur. Samfunnsplanleggingen er et redskap for folkevalgte organer til å utforme og virkeliggjøre politiske mål.

7.1.1 Samfunnsdelen og forholdet til kulturminner, kulturmiljøer og landskap

Samfunnsdelen skal vektlegge viktige utfordringer knyttet til samfunnsutvikling, og synliggjøre de strategiske valgene kommunen tar. Den skal ta for seg samfunnsforhold som folkehelse, barn og unge, integrering, næringspolitikk m.m., og synliggjøre utfordringer, mål og strategier for kommunen som organisasjon. Kommuneplanens samfunnsdel skal gi retningslinjer for gjennomføring av mål og strategier, både i den kommunale virksomheten og ved medvirkning fra andre offentlige organer og private. Den skal også sette overordnete mål for sektorenes planlegging, og gi retningslinjer for hvordan kommunens egne mål og strategier skal gjennomføres. Samfunnsdelen skal gi overordnete retningslinjer for den fysiske, økonomiske, sosiale, estetiske og kulturelle utviklingen i kommunen. Kommuneplanens samfunnsdel skal ha en handlingsdel med tiltak for å gjennomføre målene i samfunnsdelen for de nærmeste fire årene eller mer. Handlingsdelen skal oppdateres årlig.

Kommuneplanens samfunnsdel vil være en viktig arena for samordning mellom den enkelte sektors utfordringer og prioriteringer og kommunens samlete utvikling. All kommunal sektorplanlegging skal være forankret i kommuneplanens samfunnsdel. Det inkluderer også hensynet til kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Kommunale del- og temaplaner må gjenspeile det helhetlige bildet som er skissert i samfunnsdelen og som utgjør et felles plangrep.

Kommunen kan ta inn egne mål og strategier knyttet til kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Disse temaene kan også tas med når det utformes mål og strategier knyttet til andre sektorer som reiseliv, folkehelse og oppvekst.

Eksempler

Mål og strategier fra kommuneplanens samfunnsdel i Øygarden kommune
Kultur og fritid - mål
I Øygarden skal me saman utvikla eit attraktivt, inkluderande og mangfaldig kulturliv for å styrkja identitet, omdøme, næringsliv, trivsel og bulyst.

Strategi
Gjennom Kystmuseet i Ovågen skal notid, vår lokale historie og kulturarv formidlast og nyttast for å skapa opplevingar for innbyggjarar og tilreisande.

Kulturminne og fornminne må sikrast for komande generasjonar. Det skal utarbeidast ein kulturminneplan som skal gje grunnlag for sikring av kulturminne / fornminne.

Klima- og miljømål
Gjennom heilskapleg planlegging og arealforvaltning skal kommunen fremja økologisk og berekraftig forsvarleg bruk av areal og naturressursar, og ta vare på det biologiske mangfaldet, kulturminna og dei særskilde verdiane i kyst- og vassmiljøa.

Strategi
Sikra natur – kulturverdiane som varig kjelde for helse, trivsel og næringsverksemd.

Mål og strategier fra kommuneplanens samfunnsdel i Grue kommune

Mål: Finnskogen er et attraktivt område for bosetting, etablering av næringsvirksomhet og turisme.

DERFOR SKAL VI:
> Synliggjøre skogfinsk kultur i næringssatsingen.
> Bidra til å realisere planene for Norsk Skogfinsk Museum på Svullrya.
> Samarbeide med de øvrige finnskogkommunene for å utvikle Finnskogen natur- og kulturpark.
> Tilrettelegge for formidling av den skogfinske kulturen.

Mål: Gjøre kulturminner kjent og tilgjengelige.

DERFOR SKAL VI:
> Legge en plan for merking og beskrivelse av kulturminner og kulturlandskapsområder.
> Bevare registrerte kulturminner og kulturlandskapsområder.
> Klargjøre verne- og forvaltningsansvaret for kulturminner og kulturlandskapsområder.
> Bruke kulturminner bevisst i profileringen av Grue kommune.

All planlegging i kommunen, også kommuneplanens samfunnsdel, skal fremme samfunnssikkerhet ved å forebygge risiko for tap av liv, skade på helse, miljø og viktig infrastruktur, materielle verdier osv. Planleggingen skal fremme helhet ved at sektorer, oppgaver og interesser i et område ses i sammenheng gjennom samordning og samarbeid om oppgaveløsning mellom sektormyndighetene og mellom statlige, regionale og kommunale organer, private organisasjoner og institusjoner, og allmennheten, jf. plan- og bygningsloven § 3.1.

Det er viktig at også kulturminner er en del av samfunnsdelens behandling av samfunns-sikkerhet. Kulturminner er både en del av miljøverdiene og de materielle verdiene i kommunen. Hvis kommunen har mål og strategier for samfunnssikkerhet og klimatiltak, bør kulturminner være en integrert del av disse.

7.1.2. Kulturminneplaner

Kommunen kan lage kommunedelplaner for tema og virksomhetsområder der kommunen ønsker å gå mer i dybden enn det som vanligvis gjøres i kommuneplanens samfunnsdel. Riksantikvaren anbefaler at alle kommuner lager en kommunedelplan for kulturminner og kulturmiljøer.

Kulturminner og kulturmiljøer kan være tema for en kommunedelplan som er utarbeidet etter plan- og bygningslovens regler. Alternativt kan kommunen velge å lage en tematisk kulturminneplan. Med en slik plan kan kommunen velge ut verneverdige kulturminner og kulturmiljøer og prioritere virkemidler og tiltak for disse. Planen bør inneholde en handlingsdel med tiltak som revideres jevnlig og koples til økonomiplanen. Det er også mulig å sikre prioriterte kulturminner og kulturmiljøer gjennom kommuneplanens arealdel, se kapittel 7.10.

Plan- og bygningsloven stiller få detaljerte krav til utarbeidelse av kommunedelplaner. De skal utarbeides i henhold til regler om høring og offentlighet i planprosessen og behandling og vedtak av planen (plan- og bygningsloven § 11-12 – § 11-15) Det er også fastsatt at kommunedelplaner skal ha en handlingsdel som skal revideres årlig (plan- og bygningsloven § 11-2).

I en kommunedelplan for kulturminner kan det være aktuelt å ta med både eventuelle risikofaktorer i beskrivelsen av prioriterte kulturminner og tiltak for å sikre kulturminnene mot skade i planens handlingsdel, jf. avsnitt 7.1.1 over.

7.2. PLANPROSESS FOR KOMMUNEPLANENS AREALDEL

Behovet for utbygging og vern vil endres over tid. Det samme kan gjelde prioriteringene 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 kommuneplanen ut fra egne behov, og ut fra nasjonale eller regionale retningslinjer. Dette gjøres gjennom kommunens planstrategi.

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

Til arealplanen skal det utarbeides en planbeskrivelse med konsekvensutredning, jf. Forskrift om konsekvensutredninger. Også for kommunedelplaner som angir områder for utbyggingsformål, skal det utarbeides konsekvensutredning. Konsekvensutredningen til kommuneplanen skal inneholde en særskilt vurdering og beskrivelse av planens virkninger for miljø og samfunn. På dette nivået er det aktuelt å utrede ulike alternativer for lokalisering av utbyggingsområder. Det skal gis en beskrivelse av konsekvensene for enkeltområder og for de samlete endringene i planen. Kravet om utredning gjelder bare de delene av planen som fastsetter rammer for framtidig utbygging og som innebærer endringer sammenlignet med gjeldende plan. Slike endringer vil være nye områder for utbygging eller vesentlig endret arealbruk i eksisterende byggeområder. Det skal i konsekvensutredningen redegjøres for hvilke forhold som skal avklares og belyses nærmere i tilknytning til senere regulering av områdene.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har utgitt en veileder om konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel. Riksantikvaren har utgitt en egen temaveileder om konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel for tema kulturminner og kulturmiljøer.

Til alle planer for utbygging skal det utarbeides en analyse av risiko og sårbarhet, en ROS-analyse, jf. plan- og bygningsloven § 4-3. Dette gjelder også kommuneplaner og kommunedelplaner. Analysen skal vise alle risiko- og sårbarhetsforhold som har betydning for om et areal er egnet til utbyggingsformål. og eventuelle endringer i slike forhold som følge av den planlagte utbyggingen (se også Veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen fra Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskap). En ROS-analyse for kommuneplanen bør også vurdere forholdet til eksisterende bebyggelse. Vi vil her særlig trekke fram forholdet til brannsikkerhet. Hvis kommunen har tette trehusområder hvor det er stor fare for skade ved brann, bør dette påpekes i ROS-analysen, og det bør innarbeides bestemmelser som kan bidra til å sikre disse områdene i kommuneplanen.

Som en del av ROS-analysen i kommuneplanen bør kommunen sammenholde kommunens kart over kulturminner og kulturmiljøer og kart som viser fare, for eksempel for flom og ras. Hvis noen av kommunens kulturminner kan være utsatt for slik fare, bør dette omtales i ROS-analysen, og kommunen bør i forlengelsen av dette vurdere konkrete tiltak for å sikre disse kulturminnene.

7.3. KOMMUNEPLANENS AREALDEL OG KOMMUNEDELPLANER FOR AVGRENSETE AREALER

Kommuneplanens arealdel er en del av kommunens langsiktige planlegging. Den skal samordne viktige behov for vern og utbygging. Den skal ta utgangspunkt i kommuneplanens overordnete retningslinjer for den fysiske, miljømessige, økonomiske, sosiale, kulturelle og estetiske utviklingen i kommunen. Arealdelen skal samtidig legges til grunn for, og sikre gjennomføringen av, de nasjonale og regionale retningslinjene for arealpolitikken.

Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen. Planen skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen og hvilke viktige hensyn som må ivaretas ved disponering av arealene. Arealdelen skal være en langsiktig plan. Dette taler for at planen bør være på et relativt overordnet nivå og ikke ta for seg detaljer. Detaljeringsgrad og hvilke bindinger en velger, har på den annen side betydning for hva en kan styre i senere enkeltsaker og hvor lang tid avklaring av byggesaker vil ta dersom byggesøknader forankres direkte i kommuneplanens arealdel. Det er imidlertid opp til kommunen å bestemme arealdelens detaljeringsgrad. Planen kan også ha ulik detaljeringsgrad i ulike deler av kommunen.

Kommunen har plikt til å vurdere behovet for å revidere arealdelen i forbindelse med behandlingen av planstrategi senest ett år etter at kommunestyret er konstituert.

Kommuneplanens arealdel omfatter plankart, bestemmelser og en planbeskrivelse med konskvensutredning. Plankartet skal i nødvendig grad vise hovedformål for arealbruk og hensynssoner for bruk og vern av arealene. Planen kan også vise underformål. Til planen kan det knyttes generelle bestemmelser og det kan knyttes bestemmelser til det enkelte arealformålet. Til hensynssonene kan det knyttes bestemmelser og/eller retningslinjer.

For å sikre kulturminner, kulturmiljøer og landskap, kan hensynssoner, bestemmelser og retningslinjer brukes, enten hver for seg eller i kombinasjon.

Det kan utarbeides arealplaner for deler av kommunen (kommunedelplaner) som er mer detaljerte enn kommuneplanen. For øvrig utarbeides de etter de samme bestemmelsene som kommuneplanens arealdel.

§ 11-5 Kommuneplanens arealdel

Kommunen skal ha en arealplan for hele kommunen (kommuneplanens arealdel) som viser sammenhengen mellom framtidig samfunnsutvikling og arealbruk. Det kan utarbeides arealplaner for deler av kommunens område.

7.4. RETTSVIRKNING AV KOMMUNEPLANENS AREALDEL

Arealdelen fastsetter framtidig arealbruk for området og er bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak, jf. plan- og bygningsloven § 1-6. Tiltak må ikke være i strid med planens arealformål og generelle bestemmelser, samt bestemmelser knyttet til arealformål og hensynssoner.

Der det ikke er krav om reguleringsplan, skal arealdelen følges ved avgjørelse av en søknad om tillatelse til tiltak. Det gjelder for eksempel byggesøknader for spredt bebyggelse i LNFR-områder når det ikke er satt krav om reguleringsplan, jf. § 11-11 og mindre utbyggingstiltak i områder for bebyggelse og anlegg når det ikke er satt krav om reguleringsplan, jf. § 11-10. Når det gjelder søknad om riving, viser vi til kapittel 11.5.

§ 11-6 Rettsvirkning av kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6. (...)

Tiltak etter § 1-6 må ikke være i strid med planens arealformål og generelle bestemmelser, samt bestemmelser knyttet til arealformål og hensynssoner.

Der det ikke gjelder eller er stilt krav om reguleringsplan, jf. § 12-1 andre ledd, skal kommuneplanens arealdel følges ved avgjørelser av søknad om tillatelse (...).

7.5. BEGRENSNING I ADGANGEN TIL Å ENDRE AREALDELEN

Kongen kan bestemme at deler av kommuneplanens arealdel ikke kan endres/oppheves i en angitt periode. Det forutsetter at det er nasjonale eller viktige regionale interesser i området som gjør det ønskelig med en mer langsiktig arealdisponering. Dette kan være et alternativ til vedtak om vern etter særlover, men med restriksjoner som ligger innenfor rammene for arealformålet med bestemmelser og hensynssoner.

§ 11-18 Begrensning i adgangen til å endre deler av kommuneplanens arealdel

Når nasjonale eller viktige regionale eller kommunale hensyn tilsier det, kan Kongen bestemme at nærmere angitte deler av arealdelen ikke skal kunne endres eller oppheves innen en nærmere angitt tidsramme (...).

Bestemmelsen kan tas i bruk av kommunen selv eller av sektormyndighet eller regional planmyndighet som ønsker å bruke plan- og bygningsloven for å sikre arealer av stor betydning. Bestemmelsen er et aktuelt virkemiddel for å ivareta særlig viktige kulturminne- og landskapshensyn. Det kan for eksempel gjelde i LNFR-områder med hensynssone for kulturmiljø eller landskap der det er ønskelig med et langsiktig vern mot utbygging.

Eksempel på bestemmelse etter § 11-18:

Av hensyn til sikringen av kulturmiljøet rundt Stav stavkirke, begrenses xxx kommunes adgang til å endre eller oppheve arealdel til kommuneplanen vedtatt av kommunestyret i xxx. Begrensningen gjelder den del av arealdelen som er vist som landbruks-, natur og friluftsområde og dekket av hensynssone c) sone med særlig hensyn til vern av kulturmiljø. Begrensningen gjelder for xxx år. Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan samtykke i at planen blir endret tidligere.

Eksempel på aktuelle områder for bruk av § 11-18

Utvalgte kulturlandskap i jordbruket er områder der det skal legges til rette for fortsatt drift, skjøtsel og vedlikehold for å opprettholde de kulturhistoriske og biologiske verdiene. For å sikre at slike områder forblir landbruksområder, og hindre uønskete tiltak, kan de legges ut til LNFR-område med hensynssone c) med retningslinjer for forvaltning av verdiene i landskapet. Adgangen til å endre arealformål og hensynssoner begrenses, jf. også Landbruksdirektoratets temaveileder om landbruk og planlegging etter plan- og bygningsloven.

Stavkirkene er nasjonalt verdifulle kulturminner der det er ønskelig å ta vare på sammenhengen mellom kirken og omgivelsene. Dersom kommunen ikke ønsker å regulere kirken med omgivelser til vern, kan det være et alternativ å vise området som hensynssone d) for de fredete kulturminnene (som er båndlagt etter særlov) og c) for landskapet omkring i kommuneplanens arealdel og å begrense adgangen til å endre arealformål og hensynssone c) for en lengre periode.

For å sikre god medvirkning, er det en forutsetning at spørsmålet om begrensning i adgangen til å endre planen, er tatt opp og lagt fram i forbindelse med offentlig ettersyn av planforslaget. Kommunen og regional kulturminneforvaltning bør vurdere om det er aktuelt for deler av kommunen. Dersom regional kulturminneforvaltning reiser et slikt spørsmål, må det skje tidlig i prosessen, fortrinnsvis i forbindelse med høring av planprogram/varsel om oppstart. Kommunen må ta forslaget inn i planen som legges ut til offentlig ettersyn, jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets lovkommentar.

Når statlige eller regionale myndigheter har kommet med forslag etter § 11-18, må kommunen sende planen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for avgjørelse. Kongen må treffe sitt vedtak innen 12 uker etter at de har mottatt planen.

Dersom kommunen vil oppheve eller endre en vedtatt lengre bindingstid for et område i kommuneplanens arealdel, krever dette samtykke fra departementet.

7.6. HVORDAN SIKRE KULTURARVEN I KOMMUNEPLAN?

Kulturminner, kulturmiljøer og landskap kan sikres i en kommuneplan på tre måter:

- Hensynssoner med bestemmelser eller retningslinjer, § 11-8, se kapittel 7.8
- Bestemmelser til arealformål, §§ 11-10 og 11-11, se kapittel 7.9
- Generelle bestemmelser, § 11- 9, se kapittel 7.10

7.7. AREALFORMÅLENE I KOMMUNEPLANENS AREALDEL

Det er seks ulike arealformål som kan benyttes i kommuneplanens arealdel for å vise hva arealene kan disponeres til. Arealformålene skal virke sammen med hensynssoner, jf. § 11-8, og bestemmelser til arealformålene, jf. §§ 11-10 og 11-11. Hovedformålene kan etter behov inndeles i angitte underformål. Hovedformålene er overordnete og er de samme hovedformålene som kan brukes i reguleringsplaner. Til forskjell fra en reguleringsplan kan ikke arealformålet i nr. 5 LNFR deles opp i enkeltelementer.

§ 11-7 Arealformål i kommuneplanens arealdel

Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise arealformål som er angitt i nr. 1 til 6. Hovedformålene kan etter behov inndeles i angitte underformål.

Det skal angis arealformål for hele planområdet og det skal være klart hvilket formål som gjelder for hvert areal. Arealformålet gjelder på grunnen, i grunnen og over grunnen. Tilsvarende gjelder for sjø og vassdrag. Det er ikke lenger mulig å unnta et areal i planen fra rettsvirkning. Områder der den eksisterende reguleringsplanen fortsatt skal gjelde, kan vises som hensynssone f).

Hovedformålene kan alle deles inn i underformål. Hvilke underformål som kan benyttes, er uttømmende angitt i loven.

Hovedformålene er:

1. Bebyggelse og anlegg
2. Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur
3. Grønnstruktur
4. Forsvaret
5. Landbruks-, natur- og friluftsformål samt reindrift
6. Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone

1. Bebyggelse og anlegg
Bebyggelse og anlegg gjelder alle typer utbyggingsformål og dekker også eksisterende bebyggelse. Formålet skal brukes der bebyggelse av ulikt slag dominerer arealbruken.

2. Samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur
Formålet omfatter eksisterende og planlagte samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur.

3. Grønnstruktur
Med grønnstruktur menes et sammenhengende, eller tilnærmet sammenhengende, vegetasjonspreget område som ligger i eller i tilknytning til en by eller et tettsted.

Grønnstruktur kan også være egnet til å ivareta landskaps- og kulturminneverdier og sikre disse mot utbygging. En må imidlertid være oppmerksom på at mindre byggetiltak til fremme av formålet kan tillates på visse vilkår, jf. § 11-10. Slike tiltak kan ha negative virkninger for kulturminner og landskap, og bør avklares i kommuneplanen. Generelt vil underformålet naturområder være det som vil innebære færrest muligheter for tiltak, og som vil være enklest å kombinere med kulturminner. Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om kommuneplanens arealdel slår fast at dette er arealer som skal ligge uten inngrep og tiltak på eller i grunnen, eller i vegetasjon (Veileder til kommuneplanens arealdel).

4. Forsvaret
Arealformålet skal brukes til å fastlegge spesielle områder der Forsvarets virksomhet er hovedformålet.

5. Landbruks-, natur- og friluftsformål samt reindrift kan deles i underformålene:

a) areal for nødvendige tiltak for landbruk og reindrift og gårdstilknyttet næringsvirksomhet basert på gårdens ressursgrunnlag,
b) areal for spredt bolig-, fritids- eller næringsbebyggelse mv., jf. § 11-11 nr. 2.

Formålet kan deles i underformål a) og b). For områder som konkret er avmerket som b), kan det gis bestemmelser for å opprettholde eller tillate ny spredt utbygging av enkeltboliger og fritidshus samt annen spredt næringsbebyggelse. Dersom områdene ikke underdeles, legges det til grunn at området er et a)-område.

I b)-områder kan det også gis tillatelse til spredt utbygging som ikke er del av landbruk eller reindriftsvirksomheten, som eksempelvis småkraftverk. Det stilles krav om at bebyggelsens omfang, lokalisering og formål er nærmere angitt i arealplanen. I bestemmelser til planen, jf. plan- og bygningsloven § 11-11, nr. 2 kan det fastsettes om utbygging skal behandles som enkeltvise søknader eller om det skal kreves en reguleringsplan. Enkeltvis behandling av søknader forutsetter at forholdet til andre interesser avklares detaljert gjennom søknaden: Det gjelder for eksempel forholdet til kulturminner. En overordnet arealavklaring må skje i kommuneplanens arealdel, mens en detaljert vurdering av tomten må skje i forbindelse med en søknad. Det er viktig at bestemmelsene til arealformålet, generelle bestemmelser og retningslinjer/bestemmelser til hensynssoner gir klare rammer for den detaljerte vurderingen som skal skje i forbindelse med søknaden. Kulturminneforvaltningen må få uttale seg til søknaden og kulturminneloven § 9 må overholdes. Vurderingen i kommuneplanens arealdel kan i andre tilfeller resultere i at det kreves reguleringsplan på bakgrunn av arealinteresser i området.

6. Bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone
Arealformålet omfatter sjøareal, overgang sjø – land og sjønært landareal.
For en nærmere beskrivelse av arealformålene viser vi til Kommunal- og moderniseringsdepartementets lovkommentarer. Og øvrige veiledere fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet, se samleside.

7.8. HENSYNSSONER

Hensynssoner gir muligheter til å ivareta kulturminner, kulturmiljø og landskap. Mens arealformålet viser framtidig eller nåværende bruk av området, viser hensynssoner hensyn og restriksjoner av betydning for bruken av arealet. Hensynssonen skal vise hvilke viktige hensyn som skal ivaretas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for. Det kan angis flere hensynssoner for samme areal, og en hensynssone kan strekke seg over flere arealformål.

§ 11-8 Hensynssoner

Kommuneplanens arealdel skal i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal.

Hensynssoner skal angis som en skravur på plan kartet uavhengig av arealformålet: Ved hjelp av hensynssoner kan en dermed sikre at for eksempel et viktig kulturmiljø, som det er rimelig å avgrense på tvers av arealformålet, vil kunne synliggjøres uavhengig av dette. Det kan knyttes retningslinjer og bestemmelser til disse sonene, uavhengig av arealformål.

Det legges vekt på at hensynssoner i nødvendig grad skal vise hensyn og restriksjoner. Dette understreker at virkemiddelet skal brukes for å vise de viktigste hensynene og ikke eksempelvis for å markere alle registrerte kulturminner.

Kartfesting av viktige hensyn og verdier gjennom hensynssoner kan bidra til større forutsigbarhet. Hvilke viktige interesser og egenskaper som er knyttet til bestemte arealer, vises på denne måten. Det kan dermed gi nyttig informasjon når for eksempel nye utbyggingsområder skal vurderes.

§ 11-8 Hensynssoner utdrag av annet ledd

Det kan fastsettes følgende hensynssoner:
a) Sikrings-, støy- og faresoner
b) Sone med særlige krav til infrastruktur med angivelse av type infrastruktur
c) Sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø med angivelse av interesse
d) Sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, med angivelse av formålet
e) Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer
f) Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde

Hvilke hensyn og forhold som skal markeres som hensynssoner med tilhørende bestemmelser og retningslinjer, er angitt i bokstavene a) til f). For kulturminner, kulturmiljøer og landskap er det sone c) og sone d) som er aktuelle for å ivareta disse hensynene direkte. Sone e) og sone f) kan også ha betydning for forvaltning av kulturminneinteressene.

Hensynssone c)
Sone med særlige hensyn til landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø

For randsonen til nasjonalparker og landskaps vernområder kan det fastsettes bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet.

I omtalen av hensynssone c) nevnes en rekke hensyn. Det forutsettes at det i planen angis hvilke av disse hensynene som gjelder i den aktuelle sonen, for eksempel sone med særlige hensyn til bevaring av kulturmiljø. De enkelte hensynssonene har fått et sett med SOSI-koder som angir nøyaktig hvilket hensyn som omfattes av de enkelte sonene. SOSI-koden for vern av kulturmiljø er 570.

Til hensynssone c) er det bare til en randsone rundt nasjonalparker og landskapsvernområder det kan gis bestemmelser (se over). En slik hensynssone skal etableres i forbindelse med at verneområdet opprettes eller når verneforskrift og forvaltningsplan revideres. Landskaps- og kulturminneinteresser kan være en del av vernebegrunnelsen for nasjonalparker og landskapsvernområder. Hensynssonen skal i utgangspunktet ikke representere et nytt verneområde, men det er hensynet til verdiene innenfor det vernete området som skal legges til grunn.

Til hensynssone c) i kommuneplanen kan det gis retningslinjer som begrenser virksomhet, setter vilkår for tiltak og om saksbehandlingsprosedyrer for søknad om tiltak. Retningslinjer er et grunnlag for kommunens avveining, og skal ligge til grunn for kommunale vedtak. Retningslinjer vil imidlertid ikke binde opp kommunens vedtak i enkeltsaker. Retningslinjene kan eksempelvis danne grunnlaget for vedtak i byggesaker i LNFR-områder der det ikke er stilt krav om en reguleringsplan. Det samme gjelder for søknader om tillatelse til riving. Imidlertid er ikke retningslinjer et selvstendig avslagsgrunnlag for søknader om riving. Retningslinjer kan også gis for nye byggetiltak i byggeområder hvor kulturminneinteresser skal ivaretas.

Det kan videre gis retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges ved praktisering av annen lovgivning. Forutsetningen er at det er kommunen som er tillagt myndighet etter den aktuelle loven. Det kan for eksempel være saker som gjelder landbruksveger eller motorisert ferdsel i utmark.

Eksempler på utforming av retningslinje:

Hensynssone c). Sone med særlig hensyn til bevaring av kulturmiljø.
Ved behandling av byggesøknader skal hensynet til kulturmiljøet vektlegges før det avgjøres om tiltaket kan gjennomføres, og om lokalisering og utforming av det.

Omsynssone c) sone med særlig omsyn til bevaring av kulturmiljø.

I sonene skal dei oppgjevne omsyna vere førande for arealbruken, byggje- og anleggstiltak. Eksisterande hus, naust og uthus skal haldast ved like, utan vesentleg endring i materialbruk eller storleik. Bruk, tilkomst og tekniske løysingar skal underordne seg omsyna som ligg til grunn for soneformålet. Innafor sonene må ikkje kulturminne som steingardar, rydningsrøyser, steinsette bekkefar o.a. fjernast eller forfalle. Det må ikkje gjerast planering, graving eller fylling som endrar landskapskarakteren eller i nemnande grad terrengprofilen.
(Frå kommuneplan for Ulstein)

Hensynssone c) sone med særlig hensyn til landskap.
Det verdifulle kulturlandskapet skal forvaltes slik at kulturminner og kulturmiljø, biologisk verdifulle miljøer, jordbruksareal, tilgjengelighet og den visuelle opplevelsen av landskapet opprettholdes som grunnlag for landbruk, kunnskap, opplevelse, verdiskaping, rekreasjon og friluftsliv.

Hensynssone d)
Sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, med anvendelse av formålet.

Hensynssone d) angir områder for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller områder som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, med angivelse av formålet. I kommuneplanens arealdel kan alle kulturminner som er fredet etter kulturminneloven gis hensynssone d). Dette gjelder for alle typer fredning eller vern etter kulturminneloven, det vil si også for marine kulturminner som er eldre enn 100 år. SOSI-koden for områder som er båndlagt etter kulturminneloven er 730.

Områder som skal fredes/vernes etter annet lovverk eller reguleres etter plan- og bygningsloven, kan båndlegges i fire år. Det må presiseres hvilket lovverk vedtaket om vern skal hjemles i. Båndleggingsperioden kan utvides med nye fire år etter søknad til Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Båndlegging i påvente av vern/regulering vises med rød skravur, jf. kapittel 11.7 om tegneregler.

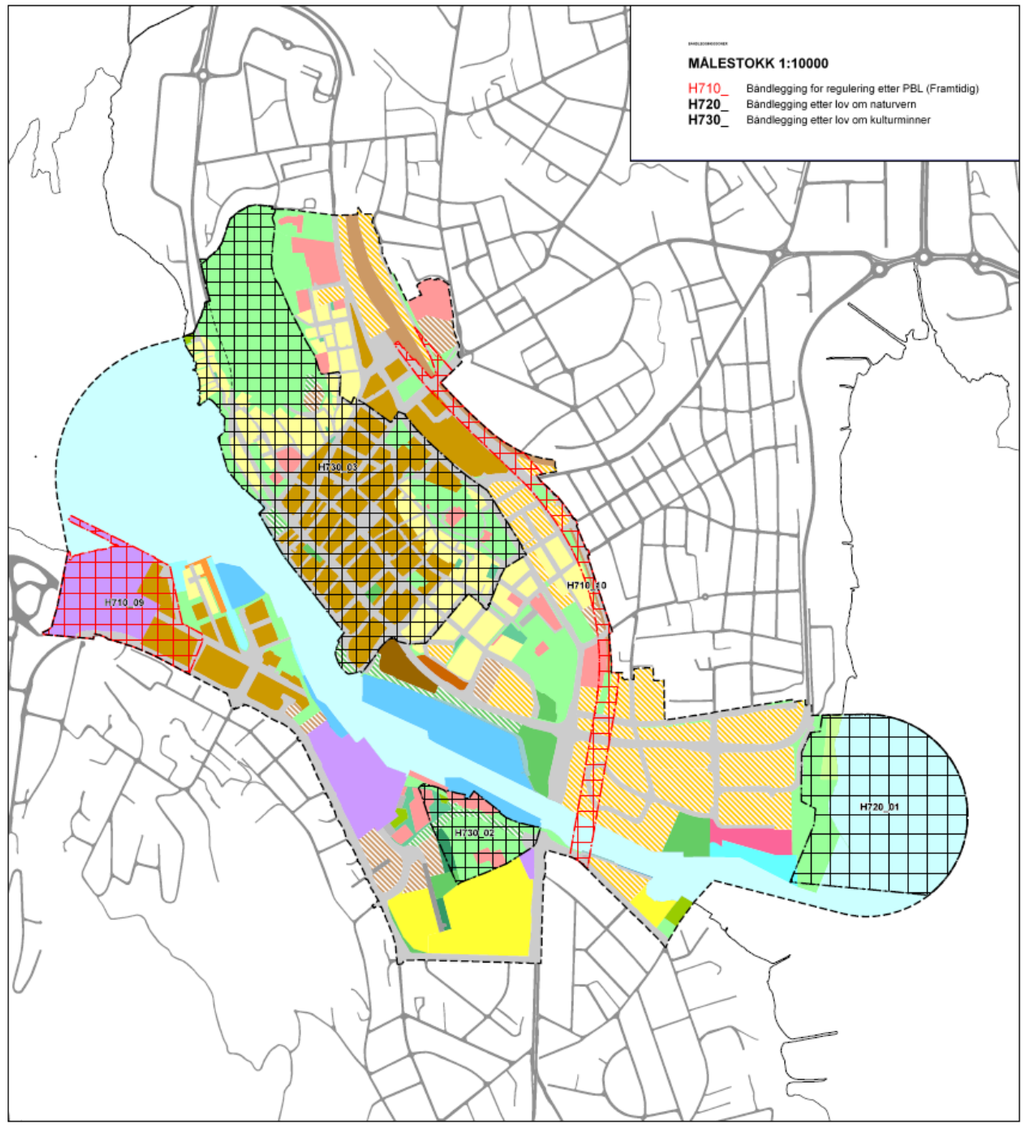
Sone d) dekker også områder som er fredet eller vernet etter annet lovverk, som kulturminneloven. I disse tilfellene er det den aktuelle sektorloven som setter arealbegrensningene.

Båndlagte områder, som fredete kulturminner, skal ha svart rutenettskravur, jf. kapittel 11.7 om tegneregler.

Det kan gis bestemmelser til hensynssone d).

XX bygning(er)/anlegg/kulturmiljø (stryk det som ikke passer) er fredet ved vedtak etter kulturminneloven og skal forvaltes i henhold til bestemmelsene i fredningsvedtaket og kulturminneloven, i tillegg til plan- og bygningsloven.

Middelalderkirken og den middelalderske kirkegården er automatisk fredete kulturminner. Alle inngrep i grunnen eller andre tiltak som kan virke inn på de automatisk fredete kulturminnene innenfor hensynssone H730_1, er ikke tillatt uten etter dispensasjon fra kulturminneloven. Unntak gjelder for urnenedsettelser i eksisterende graver som har vært i kontinuerlig bruk siden middelalderen. Gravsteder som ikke er i bruk i dag og gravfelter der det ikke har vært foretatt gravleggінger etter 1945, skal ikke gjenopptas til bruk. Gravminner som er eldre enn 60 år, skal ikke flyttes eller fjernes uten at kulturminnemyndighetene er gitt anledning til å uttale seg. En eventuell søknad om tillatelse til inngrep i et automatisk fredet kulturminne eller inngrep som kan ha innvirkning på kulturminnene, skal sendes fylkeskommunen i god tid før arbeidet er planlagt igangsatt.



Kart med hensynssoner, Tønsberg, Vestfold og Telemark.
I kommunedelplanen for Tønsberg sentrum er middelaldergrunnen i Tønsberg markert med hensynssone d), SOSI-kode 730.

Eksempel

I kommuneplan for Oslo har flere områder fått hensynssone e) med følgende bestemmelser:

§ 17 Hensynssone med krav om felles planlegging for flere eiendommer
§ 17.1 Hensynssone for krav om felles planlegging H-810 (jf. pbl. § 11-8 e))

1. Innenfor utviklingsområder avgrenset med hensynssone H-810-2 (jf. pbl. § 11-8 e) stilles det krav om felles planlegging for hvert hensynssonefelt før gjennomføring av tiltak.
2. Kommunen kan gjøre unntak fra krav om felles planlegging i hensynssone H-810 for større områder som nylig har vedtatt planprogram/områdeprogram eller andre veiledende dokument som dekker behovet for felles planlegging.
3. Forutsatt at tiltaket ikke vanskeliggjør helhetlig utvikling innenfor den aktuelle hensynssone, kan mindre transport- og infrastrukturtiltak unntas fra kravet om felles planlegging.
4. Enkle tiltak, så som oppføring av mindre bygg, mindre tilbygg, påbygg, underbygg og vesentlig endring/reparasjon av bygning, konstruksjon eller et anlegg, samt fasadeendring og bruksendring, som ikke vanskeliggjør helhetlig utvikling innenfor den aktuelle hensynssonen, samt er i tråd med føringene gitt for utviklingsområdene i ytre by i § 11.2, kan av kommunen unntas fra krav om felles planlegging.

Hensynssone e)
Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer samt omforming og fornyelse

Hensynssone e) (SOSI-kode 810, 820 og 830) kan brukes for områder som er under omforming, og er særlig aktuell i tettstedsområder. Sonen kan på kommuneplannivå brukes for områder der kommunen ønsker å planlegge områdevis, med sikte på omforming, fornyelse og videreutvikling. Et eksempel er tidligere industriområder som skal utvikles til boligområder. En slik samlet tilnærming til området vil også kunne gi bedre muligheter for å ivareta kulturminneinteresser knyttet til de eksisterende bygningene i området.

Hensynssone f)
Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde

Hensynssone f), SOSI-kode 910 brukes for å vise at en eldre reguleringsplan fortsatt skal gjelde. Dette vil også gjelde for eldre reguleringsplaner med spesialområde bevaring eller der spesialområde bevaring inngår som ett av flere formål i en eldre reguleringsplan.

Mære kirke er fra slutten av 1100-tallet. Også før denne kirka har det stått en kirke der. Rester etter enda eldre bygninger kan være restene etter et hov fra før-kristen tid. Et storslått jordbrukslandskap omgir kirka som ligger på et høydedrag med vid utsikt i alle retninger. Steinkjer kommune, Trøndelag. Foto: Jan Brendalsmo, Riksantikvaren

7.9. BESTEMMELSER TIL AREALFORMÅLENE I KOMMUNEPLANENS AREALDEL

Til arealformålene kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser. § 11-10 gjelder de fire første arealformålene og § 11-11 gjelder de to siste i § 11-7. Bestemmelsene innebærer en detaljering ut over fastsatte arealformål. Behovet for å gi bestemmelser skal være saklig begrunnet. Bestemmelsene til arealformålene har ikke direkte formuleringer om landskap, kulturminner og kulturmiljø, men flere av dem vil kunne ha betydning for muligheten til å ivareta disse interessene. I tillegg kan det gis generelle bestemmelser etter § 11-9, se kapittel 7.10.

§ 11-10 Bestemmelser til arealformål etter § 11-7 nr. 1, 2, 3 og 4

Til arealformålene nr. 1, 2, 3 og 4 i § 11-7 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om:

1. at mindre utbyggingstiltak ikke krever ytterligere plan dersom det er gitt bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal, og forholdet til transportnett og annet lovverk er ivaretatt
2. fysisk utforming av anlegg,
3. hvilke arealer som skal være til offentlige formål eller fellesareal,
4. lokalisering, bruk og strenghetsklasser for avkjørsler til veg,
5. i hvilke områder Forsvaret i medhold av § 20-7 selv kan fatte vedtak om virksomhet, bygg og anlegg.

Bestemmelsen i § 11-10 nr.1 innebærer en viss lemping av reguleringsplankravet. Vilkårene er at det gis bestemmelser om utbyggingsvolum og uteareal. Det forutsettes at slike bestemmelser utformes for eksisterende bebyggelse der ny bebyggelse kan innpasses. For at en slik lemping skal kunne gjøres, må flere krav være oppfylt. Forholdet til automatisk fredete kulturminner må være avklart ved at undersøkelsesplikten etter kulturminneloven § 9 og eventuell dispensasjonsbehandling etter kulturminneloven § 8 første ledd er gjennomført.

Det vil også være aktuelt å sette vilkår som tar hensyn til eksisterende verneverdig bebyggelse i området, for eksempel ved bruk av krav til utbyggingsvolum, jf. § 11-10 nr.1. Slike interesser kan også være grunnlag for å stille krav om en reguleringsplan.

§ 11-11 Bestemmelser til arealformål etter § 11-7 nr. 5 og 6

Til arealformålene nr. 5 og 6 i § 11-7 kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser om:

1. Omfang, lokalisering og utforming av bygninger og anlegg til landbruk og reindrift
2. At spredt bebyggelse og annen bebyggelse kan tillates på bestemte vilkår
3. Bruk og vern av vannflate, vannsøyle og bunn
4. Å tillate nødvendige bygninger i 100-metersbelte langs sjøen til arealformålet
5. At det i 100-meters belte langs vassdrag skal være forbud mot angitte bygge- og anleggstiltak
6. Ferdsel i områder med spesielle vernehensyn og på sjøen

§ 11-11 nr. 1 gir mulighet for at arealdelen kan gi direkte styring på byggesaker i LNFR-områder og områder for bruk og vern av sjø og vassdrag. Bestemmelsen er tenkt brukt når det ikke er satt krav om reguleringsplan. Den gir også hjemmel til å gi bestemmelser om plassering og utforming av landbruksbygninger i arealdelen, se også Landbruksdirektoratets temaveileder Landbruk og planlegging etter plan- og bygningsloven.

Eksempel på bestemmelse om bygging i LNFR-område b:

Dersom kommunen gir tillatelse til bygging av nytt våningshus (hus nr. 2) på en landbrukseiendom, skal huset i hovedsak plasseres som en del av tunet og tilpasses de eksisterende bygningene i tunet. Boligen bør ta hensyn til estetikk og kulturmiljøet på gården.

Innenfor arealformålet landbruks-, natur-, friluftsformål og reindrift (§ 11-7 nr. 5 a) skal det legges vekt på god landskapstilpasning og stedegen byggeskikk hvis en oppfører nye bygninger og anlegg. Hensynet til landskap, jordvern, kulturminner og kulturmiljøer skal ivaretas.

For flere eksempler, se Riksantikvarens eksempelsamlinger
Bokmål
Nynorsk

Nr. 2 gir mulighet for å tillate spredt bebyggelse etter enkeltsøknad når omfanget og lokaliseringen er angitt i kommuneplanen. Bestemmelsen kan også benyttes på små kraftverk.

Nr. 4 er gitt med bakgrunn i at det er et generelt forbud mot bygging i hundremetersbeltet langs sjøen. Bestemmelsen gir mulighet for å gjøre unntak for oppføring av visse næringsrettete bygg og anlegg, se også Landbruksdirektoratets temaveileder Landbruk og planlegging etter plan- og bygningsloven.

Nr. 5 gir kommunen anledning til selv å innføre byggeforbud langs vassdrag.

Nr. 6 åpner for ferdselsforbud der særlig vernehensyn tilsier det. Eksempler her er hekkeområder for fugl og kalvingsområder for rein. Det fins også områder der kulturminner er så sårbare for tråkk eller annen trafikk, at et ferdselsforbud kan være på sin plass.

Eksempler:

Et område med flyvesand i en fjellside inneholder kulturminner fra steinalderen. Området er samtidig en mye brukt oppstigning til fjellet. Ferdselen virvler opp sanden og gjenstander fra boplassene blottlegges. Bestemmelse: I område XX er det ikke tillatt å ferdes i perioden april – oktober

Bestemmelse for et sjøområde:
I området er det et generelt forbud mot båtferdsel med båter over 50 fot for å hindre at propellerosjon skader kulturminner under vann. Eventuell søknad om unntak fra ferdselsforbudet sendes det ansvarlige forvaltningsmuseet.

7.10. GENERELLE BESTEMMELSER TIL KOMMUNEPLANEN

Det kan gis generelle bestemmelser til kommuneplanens arealdel, jf. § 11-9. De vil i utgangspunktet ikke være knyttet til bestemte arealer eller arealformål, men gjelde hele kommunen. Generelle bestemmelser kan likevel avgrenses til å gjelde for bestemte deler av kommunen eller for nærmere angitte områder, eller være tematisk avgrenset, for eksempel til bygninger som er nevnt i kommunens kulturminneplan.

Det angis åtte ulike forhold som det kan gis generelle bestemmelser for. Noen vil indirekte ha betydning for forvaltning av kulturminner, kulturmiljø og landskap, mens andre omhandler disse interessene direkte. Vi nevner nedenfor de som er relevante for kulturminneforvaltningen.Generelle bestemmelser kan (ref. følgende punkter i § 11-9) blant annet gis om

1. krav om reguleringsplan for visse arealer eller for visse tiltak, herunder at det skal foreligge områderegulering før detaljregulering kan vedtas,
5. byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, skilt og reklame, parkering,

6. miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg,
7. hensyn som skal tas til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø,
8. forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid, herunder bestemmelser om miljøoppfølging og -overvåking

Som nevnt over er det fullt mulig å gi generelle bestemmelser til et kartfestet område. Dette er avklart av Kommunal og moderniseringsdepartementet, blant annet i lovkommentaren til plan- og bygningsloven, hvor det står følgende:

"De generelle bestemmelsene vil i utgangspunktet ikke være direkte knyttet til de enkelte arealer og arealformål, men vil med mindre annet er angitt, gjelde hele kommunen. Det kan imidlertid gis generelle bestemmelser for deler av kommunen eller for nærmere angitte områder."

Når det gjelder hensynssone c), vern av kulturminner, kan det gis generelle bestemmelser til det samme arealet som hensynssonen dekker der det er behov for et noe sterkere vern enn det en retningslinje kan gi. En generell bestemmelse kan også vise til et bestemmelsesområde. Det kan ikke gis generelle bestemmelser som omfatter LNFR-formål og som setter begrensninger på landbruksdrift ut over hva som ligger i formålet.

Punkt nr. 1 i § 11-9, krav om reguleringsplan for visse arealer eller for visse tiltak, og krav om områderegulering før detaljregulering, kan være et viktig virkemiddel for å ivareta landskaps- og kulturminneinteresser. Kommunen kan for eksempel kreve områderegulering før detaljregulering for å få til en helhetlig planlegging av et område. Områdeplanen kan gi rammer for hvordan for eksempel verneverdig bebyggelse skal sikres i en kommende detaljregulering.

Punkt nr. 5 i § 11-5 om byggegrenser, utbyggingsvolum og funksjonskrav, herunder om universell utforming, leke-, ute- og oppholdsplasser, om skilt og reklame og om parkering, kan brukes for å sikre at utbyggingsvolumer og byggegrenser utformes på en slik måte at de tar hensyn til kulturminner, kulturmiljøer og landskap.

Punkt nr. 6 i § 11-9 om miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg, kan brukes for å sikre miljøkvalitet og de estetiske interessene i planleggingen. Noen eksempler på dette kan være at det settes kvalitetsnormer til støynivå og til vannkvalitet. Det kan også gis bestemmelser om estetiske hensyn for bygninger og anlegg og for landskapsutforming og landskapsestetikk.

Punkt nr. 7 i § 11-9 om hensyn som skal tas til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø, kan sikre bevaringshensyn, eksempelvis for eksisterende bygninger og bygningsmiljø. Bestemmelsen omfatter også annet kulturmiljø, for eksempel kulturmiljøer som ikke er bygningsmiljø, men miljøer med andre typer anlegg fra nyere tid og arkeologiske kulturminner.

Punkt nr. 8 i § 11-9 om forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid, herunder bestemmelser om miljøoppfølging og –overvåking, gir en klar hjemmel for kommunen til å sette krav om miljøoppfølging og -overvåking. Det kan være aktuelt å kreve undersøkelser av hvordan for eksempel rystelser og uttørring påvirker kulturminner. Regional kulturminneforvaltning bør spille inn forslag til slike undersøkelser der det er aktuelt.

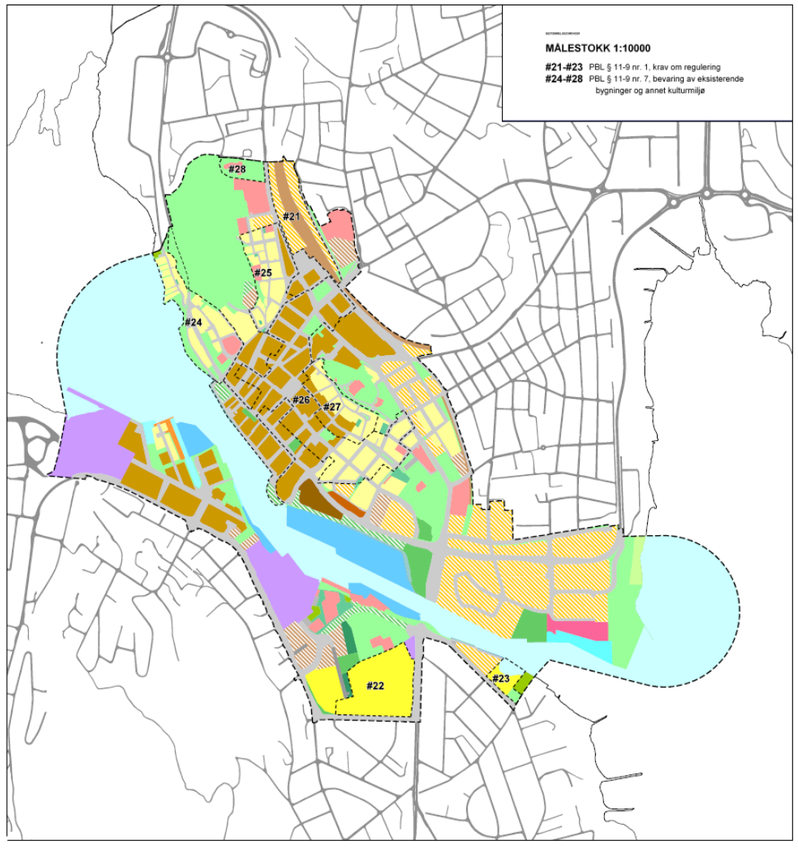
Eksempler med henvisning til bygninger og anlegg

I bygninger med trapperom med høy bevaringsverdi skal muligheten for å legge heis utenpå bygningskroppen eller i en annen del av bygningen vurderes ved krav om universell utforming.

I alle verneverdige bygninger som er omfattet av kommunens kulturminneplan, skal originale vinduer bevares.

I alle bygninger som er eldre enn 1900 skal originale vinduer bevares, med mindre regional kulturminneforvaltning eller en antikvarisk sakkyndig, etter avtale med regional kulturminneforvaltning, vurderer en restaurering som umulig å gjennomføre.

Nordbyen, Tønsberg, et av områdene i Tønsberg som har fått vernebestemmelser i sentrumsplanen, og som er avmerket som bestemmelsesområde i kartet under. Foto: Arve Kjersheim, Riksantikvaren



Kart med bestemmelsesområder, Tønsberg, Vestfold og Telemark.
I kommunedelplanen for Tønsberg sentrum er områder som har fått særskilte generelle bestemmelser for vern av bygningsmiljø eller generelle bestemmelser om krav om regulering markert som bestemmelsesområder.

Estetikk

Ethvert tiltak som berører et kulturminne eller dets omgivelser, skal utformes slik at hensynet til kulturminnet blir ivaretatt. Tiltaket skal ha gode visuelle kvaliteter både i seg selv og når det gjelder tiltakets funksjon, dets bygde og naturlige omgivelser og dets plassering.

For flere eksempler, se Riksantikvarens eksempelsamlinger
Bokmål
Nynorsk

7.11. ENDRING AV KOMMUNEPLAN

En kommuneplan bør rulleres i hver kommunestyreperiode, men det er ikke lenger pålegg om dette. Mellom hver rullering kan det være behov for endring av kommuneplanen. For endring og oppheving av planen gjelder de samme bestemmelsene som for utarbeiding av ny plan. Kommunestyret kan delegere myndighet til å vedta mindre endringer i planen i samsvar med kommunelovens regler. Før det treffes et slikt vedtak, skal saken forelegges de berørte myndighetene, jf. for øvrig § 1-9. Innebærer endringen forandringer i hensynssoner eller bestemmelser som berører kulturminner, skal regional kulturminneforvaltning ha saken til uttalelse. Hvis kulturminneforvaltningen oppdager at det er gjennomført endringer som har virkning for sitt saksfelt, som en ikke har fått anledning til å uttale seg om, kan dette medføre at saken ikke blir godt nok opplyst (jf. forvaltningsloven § 17 første ledd, første punktum), slik at kommunens planvedtak må anses som ugyldig på grunn av feil saksbehandling, jf. forvaltningsloven § 41. Dette vil kunne hevdes i tilfeller hvor det synes åpenbart at viktige interesser ikke er hørt og hvor dette kan ha virket inn på vedtakets innhold.

Når det gjelder endringer i kommuneplanen mellom offentlig høring og vedtak, så skal planen på ny høring hvis det er foretatt vesentlige endringer, men dette kan være en begrenset høring til bare relevante høringsinstanser. Hvis det oppdages endringer en ikke har fått ta stilling til etter at planen er vedtatt, vil forvaltningslovens bestemmelser komme til anvendelse også her.

7.12. LANDSKAP, KULTURMILJØER OG KULTURMINNER I KOMMUNEPLANARBEIDET

Kommuneplanens arealdel er en oversiktsplan som skal angi hovedtrekkene i arealdisponeringen, og hvilke viktige hensyn som må ivaretas i den forbindelse. Planen skal ha et langsiktig perspektiv. Dette plannivået gir en god anledning til å se landskaps- og kulturminneinteressene i kommunen i sammenheng og prioritere viktige områder.

Byggetiltak og andre arealinngrep får ofte konsekvenser for kulturminner, kulturmiljøer og landskap, enten ved at de berøres direkte, eller ved at utbyggingstiltak kan ha en indirekte virkning som for eksempel sperre for utsyn eller dominere omgivelsene rundt kulturminnet eller kulturmiljøet. En utbygging kan også føre til at helhetlige kulturmiljøer og landskap blir oppsplittet.

For å sikre en god planlegging er det viktig med en tidlig avklaring av en eventuell konflikt mellom nye utbyggingsområder med mer og kulturminner, kulturmiljøer og landskap, der dette er mulig. Det er derfor viktig å ta med kulturminner og kulturmiljøer som tema i konsekvensutredninger også for overordnete planer, jf. Riksantikvarens veileder Konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel for tema kulturminner og kulturmiljøer.

Det kan være en utfordring å framstille kulturminneinteressene i en oversiktsplan. Det krever lokalhistorisk kunnskap og fagkunnskap å sammenstille data fra ulike registre til en helhetlig og sammenhengende kulturhistorisk presentasjon tilpasset plannivået.

Arbeidet med konsekvensutredning til kommuneplanen og et temakart for kulturminner kan være gode hjelpemidler. En framgangsmåte kan være å avgrense områder som inneholder flere viktige kulturminner som kulturmiljøer, for å ivareta enkeltforekomstene og den sammenhengen de inngår i med en nødvendig buffersone rundt. Se også Riksantikvarens veileder Konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel for tema kulturminner og kulturmiljøer for en mer inngående beskrivelse. Kulturminneinteressene vil være knyttet både til nasjonalt og regionalt prioriterte kulturminner og til kulturminner og -miljøer som bare er kjent og registrert lokalt. Kommuneplanen må vise viktige områder med landskap og kulturmiljø gjennom hensynssone med tilknyttete retningslinjer. Områder og forekomster som er fredet eller vernet må også vises som hensynssone med bestemmelser. Hvis kommunen har en kommunedelplan for kulturminner eller en annen type kulturminneplan, kan denne ofte vært et godt utgangspunkt for arbeidet med kulturminner i kommuneplanens arealdel.

Kommuneplanen må gi retningslinjer for detaljerte avklaringer i reguleringsplan og/eller søknader. Generelle bestemmelser er også virkemidler for kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Det samme gjelder bestemmelser til arealformål, som blant annet kan stille krav til lokalisering, omfang og volum av byggetiltak, samt plankrav. Bestemmelsene kan være begrunnet i hensynet til landskap og kulturminneinteresser.

I det følgende gjennomgås arealdelens virkemidler mer detaljert. Her omtales landskap for seg, deretter automatisk fredete kulturminner og til slutt kulturminner og kulturmiljøer fra nyere tid, både vedtaksfredete og de som ikke har en formell juridisk status.

7.12.1. Landskap i kommuneplan

Hensynet til landskap er nevnt i plan- og bygningsloven § 3-1 Oppgaver og hensyn i planlegging etter loven, hvor punkt b) blant annet nevner som et av hensynene å sikre (...) kvaliteter i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljøer. Hensynet til landskap og kulturverdier bør ivaretas gjennom helheten i planleggingen og en nyansert forvaltning av verdiene, hvor en søker å kombinere bærekraftig bruk med beskyttelse av de spesielle verdiene i et område.

Det kvenske Bietilä-anlegget er representant for et typisk jordbruks- og fiskeanlegg i Nord-Norge. Sjøbruket var imidlertid særlig omfattende på denne gården, noe kaianlegg viser. Vadsø kommune, Troms og Finnmark. Foto: Line Bårdseng, Riksantikvaren

Den europeiske landskapskonvensjonen definerer et landskap som et område, slik folk oppfatter det, hvis særpreg er et resultat av påvirkningen fra og samspillet mellom naturlige og/eller menneskelige faktorer.

Landskap er en helhet av naturgitte og menneskeskapte forhold og samspillet mellom disse. Utviklingen i bosetting, arealbruk og ressursbruk fra de eldste tider og fram til i dag har preget og endret landskapet. Ved å sikre helheten i landskapet, har vi en mulighet til å forstå og forvalte de kulturhistoriske verdiene i sammenheng. Landskap omfatter alle typer områder fra villmarkspregete områder, åpent hav og kyst, til jordbrukslandskap, skogsbygder, byer og tettsteder. Landskap omfatter også en rekke overgangssoner mellom disse områdene. Dette gjør at landskapshensyn er et aktuelt tema innenfor alle arealformål som behandles i kommuneplanen. Landskapet påvirkes for eksempel ved valg av nye utbyggingsområder, og det påvirkes av summen av små tiltak i LNFR-områdene og i bebygde områder.

For å avgrense konkrete landskap i kommuneplanen og vurdere deres verdi, kan det være aktuelt å gjennomføre en enkel landskapsanalyse i forbindelse med en konsekvensutredning. Gjennom en slik analyse kan kommunen få fram hva som karakteriserer de ulike områdene, hvilke områder og elementer som er særlig sårbare for bestemte endringer og hvilke områder som representerer ressurser og verdier som bør ivaretas og videreutvikles i planen. Gjennomføringen av en slik analyse kan med fordel skje med medvirkning fra lokalbefolkningen, gjennom velforeninger, historielag, grunneierlag osv.

Hensynssoner

Landskap er ikke et eget arealformål, men et hensyn, og kan ivaretas av hensynssoner og generelle bestemmelser. Den mest aktuelle hensynssonen er hensynssone c), med SOSI-kode 550. For landskapsvernområder etter naturmangfoldloven, vil hensynssone d) være aktuell. Til hensynssone c) kan det gis retningslinjer på kommuneplannivå for hva som kan tillates og på hvilke vilkår. Det kan for eksempel være retningslinjer for saksbehandling. For landskap i randsonene til landskapsvernområder og nasjonalparker kan det også gis bestemmelser til hensynssone c) på kommuneplannivå, men disse begrenser seg til å ivareta hensynet til verneverdiene i det vernete området.

Hva som er et konkret landskaps geografiske utstrekning, og hvor stor del av det som skal omfattes av en hensynssone, krever konkrete vurderinger og gode begrunnelser i hvert enkelt tilfelle. Det er hittil gjort få nasjonale verne- eller prioriteringsarbeider for landskap. Det er prioritert landskap gjennom utvalgte kulturlandskap i jordbruket. En rekke områder er registrert i forbindelse med nasjonal registrering av kulturlandskap på 1990-tallet (se Naturbase).

Riksantikvaren er i gang med å velge ut Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse (KULA) med sikte på å etablere et landsomfattende register. De utvalgte landskapene vil legges inn i Askeladden etter hvert som de vedtas. Registeret skal bli et kunnskapsgrunnlag og et forvaltningsverktøy for kommunene og andre myndigheter som påvirker og styrer utviklingen av landskap. Riksantikvaren vil med registeret klargjøre hvilke landskap det knytter seg nasjonale interesser til, hva disse består i og hvordan de bør ivaretas. Det er et mål at kommunene skal forvalte de kulturhistoriske landskapene gjennom bruk av egne virkemidler, der planlegging etter plan- og bygningsloven er viktigst.
Det anbefales også at kommunene prioriterer viktige landskap som de selv ønsker å sikre for framtida og som kan utgjøre en ressurs for steds- og næringsutvikling.

Riksantikvaren har utarbeidet en egen veileder om forvaltningen av kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse (KULA). Der kan en lese mer om hvordan plan- og bygningsloven kan brukes for å ta vare på landskap.

Generelle bestemmelser
Det er mulig å gi generelle bestemmelser som har betydning for forvaltningen av landskap. Kommunen kan da bruke § 11-9.6 miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur. Det kan for eksempel utarbeides generelle bestemmelser knyttet til bevaring av bestemte landskapselementer som åkerholmer, steingjerder, historiske ferdselsårer eller for eksempel grønne dalsider. Generelle bestemmelser kan for eksempel også gjøres gjeldende for områder som Riksantikvaren har valgt ut som kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse (KULA).

Eksempler på generelle bestemmelser med henvisning til landskap

6. miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg,
Bygge- og anleggstiltak i områdene som er vurdert som verdifulle landskap i kommunens landskapsanalyse, skal lokaliseres slik at kvalitetene i landskapet, slik de er vektlagt i landskapsanalysen, opprettholdes.

I områdene som er vurdert som verdifulle landskap i kommunens landskapsanalyse, skal utforming av veier og anlegg for teletjeneste og energioverføring [Med unntak for de som er unntatt plan- og bygningsloven etter § 1-3] følge kommunens estetiske krav.

Bygge- og anleggstiltak skal ikke bryte åsprofiler, landskapssilhuetter og horisontlinjer.

Alle tiltak som berører landskapet langs vann og vassdrag [Kan presisere hvilke vann og vassdrag og eventuelt avstand.] og er synlige fra vann skal plasseres slik at de ivaretar helhetspreget i natur- og kulturlandskapet.

Naturgitte og kulturskapte nøkkelelementer som fungerer som blikkfang, særlig historiebærende randsoner og «øyer» i landskapet, skal bevares og styrkes.

For flere eksempler, se Riksantikvarens eksempelsamlinger
Bokmål
Nynorsk

7.12.2. Automatisk fredete kulturminner i kommuneplan

Konsekvensutredning av kommuneplan og automatisk fredete kulturminner
Det er viktig at automatisk fredete kulturminner blir behandlet som en del av kulturminne- og kulturmiljøtemaet i konsekvensutredningen for kommuneplanen. Dette gjelder både kjente automatisk fredete kulturminner på land og under vann, og områder med høyt potensial for funn av automatisk fredete kulturminner på land og under vann (se også Riksantikvarens veileder Konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel for tema kulturminner og kulturmiljøer).

Gjennom konsekvensutredningen skal en vurdering av automatisk fredete kulturminner gjøres. Her vil blant annet tema som hvorvidt kulturminnet er vanlig eller sjeldent i kommunen, bevaringstilstanden og forholdet til omgivelsene måtte vurderes. Som en del av konsekvensutredningen bør automatisk fredete kulturminner som kan berøres av tiltak og automatisk fredete kulturminner som er særlig viktige for kommunens historie befares.

Avklaring av forholdet til automatisk fredete kulturminner i kommuneplanen - kulturminneloven § 8 fjerde ledd
På kommuneplannivå vil det ofte ikke være grunnlag for å kunne vurdere hvorvidt arealdisponeringen innebærer konflikt med automatisk fredete kulturminner. Årsaken kan være at områdene ikke er registrert eller at planen er lite detaljert. Det er likevel viktig å påpeke potensielle konflikter og ta forbehold om eventuell innsigelse på et senere plannivå. Dette må gjøres for å sikre at kulturminnemyndighetens anledning til å reise innsigelse på reguleringsplannivå ikke minsker, jf. plan- og bygningsloven § 5-5 og rundskriv T-2/2004.

Forholdet til automatisk fredete kulturminner kan avklares allerede på kommuneplannivå, men bare for arealformålet bebyggelse og anlegg. Normalt blir forholdet først avklart gjennom behandling av reguleringsplaner eller byggesaker.

Dersom kommunen ønsker å få avklart forholdet til automatisk fredete kulturminner i kommuneplanens arealdel, i områder for bebyggelse og anlegg, må dette tas opp som et eget tema med regional kulturminneforvaltning.

Eksempler på automatisk fredete kulturminner

- Alle kulturminner som er eldre enn 1537, inkludert stående bygninger
- Alle bygninger som er erklært å være fra perioden 1537-1649
- Alle samiske kulturminner fra år 1917 eller eldre, inkludert stående bygninger

Alle automatisk fredete kulturminner, inkludert stående bygninger, omfattes også av ei sikringssone på 5 meter.

Kommunen må bekoste de undersøkelsene som er nødvendige for å kunne vurdere hvorvidt utbyggingen kommer i konflikt med automatisk fredete kulturminner, jf. kulturminneloven § 10. Det er i slike tilfeller kommunestyrets vedtak av kommuneplanens arealdel som er selve dispensasjonsvedtaket fra bestemmelsen om automatisk fredning. For at kommunestyret skal ha denne myndigheten, må kulturminneforvaltningen uttrykkelig si seg enig i den foreslåtte arealbruken. Fylkeskommunen og Sametinget må gi dispensasjonen og innarbeide denne i sin uttalelse til planen. Dispensasjonen og vilkårene som er stilt av fylkeskommunen til denne, skal innarbeides i de generelle bestemmelsene, jf. plan- og bygningsloven § 11-9.7. De kulturminnene som det gis dispensasjon for, skal avmerkes som bestemmelsesområder, se mer om dette i kapittel 8.8.2.

Regional kulturminneforvaltning kan på sin side ikke kreve at det foretas undersøkelser i henhold til kulturminneloven § 9 , og at utgiftene dekkes av kommunen. Unntaket er dersom regional kulturminneforvaltning vurderer sannsynligheten for konflikt med automatisk fredete kulturminner som svært stor. De kan da kreve at det foretas undersøkelser før kommune(del)planen kan behandles, eventuelt fremme innsigelse til planforslaget.

Dersom det foreligger konflikt med kjente automatisk fredete kulturminner (på en måte som nevnt i kulturminneloven § 3), kan regional kulturminneforvaltning fremme innsigelse. Dette kan gjøres med bakgrunn i at automatisk fredete kulturminner er kulturminner av nasjonal interesse. Innsigelse kan ikke utsettes til reguleringsplannivå hvis konflikten foreligger på kommuneplannivå og denne anses som uakseptabel.

Når den regionale kulturminneforvaltningen ikke kan si seg uttrykkelig enig i arealbruken i kommune(del) planen, må de i sin uttalelse si dette spesifikt og vise til kulturminneloven § 8 fjerde ledd.

Hensynssoner
Automatisk fredete kulturminner vil som hovedregel reguleres til hensynssone d), sone som er båndlagt etter annet lovverk, her kulturminneloven, SOSI-kode 730. Hensynssonen angir da at de automatisk fredete kulturminnene er båndlagt etter kulturminneloven. Det vil være de faktiske kulturminnene med sikringssone som kan angis med hensynssone d). Det kan gis bestemmelser til hensynssone d) på kommuneplannivå. Det er ikke et krav at alle kjente automatisk fredete kulturminner skal gis hensynssone d) på kommuneplannivå. Hensynssone c), SOSI-kode 570, som omfatter bevaring av kulturmiljø, kan også være aktuell i en del tilfeller, for eksempel der automatisk fredete kulturminner er en del av et større kulturmiljø, eller der en ønsker å angi en større hensynssone enn bare sikringssonen i henhold til kulturminneloven. På kommuneplannivå kan det gis retningslinjer til hensynssone c).

Kjente automatisk fredete kulturminner kan avmerkes i kommuneplanens arealdel med «rune-R». Rune-R'en skal, når den brukes, være en del av basiskartet (se kapittel 11.7). Hvis dette ikke er hensiktsmessig i forhold til målestokk og grafisk framstilling, bør det ved tekstinformasjon på kommuneplankartet henvises til et eget temakart som gjengir denne informasjonen. Temakartet bør utarbeides i digital form, og det vil da være enklere å ajourføre informasjonen.

Generelle bestemmelser
Det er også mulig å gi generelle bestemmelser om tema som berører automatisk fredete kulturminner. Dette omfatter plan- og bygningsloven § 11-9.7, hensyn som skal tas til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø, og § 11-9.8, forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid, herunder bestemmelser om miljøoppfølging og -overvåking.

Når det gjelder § 11-9.7, kan automatisk fredete kulturminner være en del av «annet kulturmiljø». Ettersom automatisk fredete kulturminner allerede har et sterkt vern gjennom kulturminneloven, vil det i mindre grad enn for nyere tids kulturminner være aktuelt å gi generelle bestemmelser. For områder som er avsatt til bebyggelse og anlegg, kan det gis dispensasjon fra den automatiske fredningen på kommuneplannivå. Vilkårene for dispensasjonen skal i så fall tas inn i kommuneplanen som en generell bestemmelse etter § 11-9.7.

Etter § 11-9.8 kan det vedtas bestemmelser om forhold som skal avklares og belyses i videre reguleringsarbeid, herunder bestemmelser om miljøoppfølging og miljøovervåking. Bestemmelsen gir en mulighet til å forankre krav om miljøovervåking allerede på kommuneplannivå. Generelle bestemmelser om miljøovervåking er særlig aktuelle for områder der det er registrert middelalderske kulturlag, men de kan også være aktuelle for andre automatisk fredete kulturminner.

7.12.3. Nyere tids kulturminner og kulturmiljøer i kommuneplan

Nyere tids kulturminner kan omfatte kulturminner og kulturmiljøer som er:

- fredet etter kulturminneloven
- gitt et vern i kommunens egne planer
- ikke vurdert med henblikk på vern ennå

Fredning etter kulturminneloven gjennomføres ved enkeltvedtak for kulturminner og kulturmiljøer som ikke er i statlig eie, jf. kulturminneloven §§ 15, 19 og 20, og etter forskrift for kulturminner som er i statlig eie, jf. kulturminneloven 22a. Alle nyere tids kulturminner som er fredet etter kulturminneloven er registrert i Riksantikvarens kulturminnedatabase Askeladden, og kan også lastes ned via Geonorge.

Forskriften for de fredete statlige eiendommene fins på Lovdata. Flere av statens eiendommer som er fredet etter forskrift inngår ikke i denne forskriften, for eksempel forsvarets eiendommer. En oversikt over forskriftene fins på Riksantikvarens nettsider.

Hensynssoner
Nyere tids kulturminner som ikke er fredet eller foreslått fredet etter kulturminneloven, kan vises som hensynssone c), SOSI-kode 570 på kommuneplankartet. Det kan ofte være hensiktsmessig å avgrense et større område (kulturmiljø) som omfatter flere kulturminner og det omkringliggende miljøet som de inngår i. Dette kan også gi en nødvendig buffersone som ivaretar kulturminneverdiene som kan være truet ved eventuelle utbyggingstiltak.

Kulturminner og kulturmiljøer som er fredet etter kulturminneloven eller der en fredningssak er startet opp, bør i utgangspunktet synliggjøres på kommuneplannivå med hensynssone d), SOSI-kode 730. I enkelte tilfeller der en ser at denne fredningsprosessen så vidt er startet opp eller vil ta lang tid, bør en heller bruke hensynssone c).

Eksempel på bestemmelse til hensynssone d) for automatisk fredete stående bygninger

Alle bygninger og anlegg i kommunen som er eldre enn 1537, samiske bygninger og anlegg fra år 1917 eller eldre, samt erklærte stående byggverk fra perioden 1537 – 1649, er automatisk fredet (stryk de som ikke gjelder for den aktuelle kommunen) og skal forvaltes etter kulturminnelovens bestemmelser, i tillegg til plan- og bygningsloven.

Det er laget statlige landsverneplaner for all statlig eiendom i Norge. Der er noen kulturminner plassert i verneklasse 2. Disse er ikke fredet, men skal tas vare på av sektoren selv. Kulturminner som i landsverneplanene er plassert i verneklasse 2, kan synliggjøres på kommuneplannivå som hensynssone c) med retningslinjer knyttet til, eller omfattes av generelle bestemmelser, se kap. 7.10. Kulturminner i verneklasse 2 kan også vernes gjennom en reguleringsplan. Dersom kommunen går inn for å regulere kulturminner i verneklasse 2 på en slik måte innen rimelig tid, kan kulturminnene i kommuneplanen vises som hensynssone d), SOSI-kode 710 i påvente av regulering. Dersom kommunen ikke ønsker å regulere innen rimelig tid, bør slike områder i stedet vises som hensynssone c), SOSI-kode 570 med retningslinjer på kommuneplannivå for slik å synliggjøre og ivareta verdiene.

Riksantikvarens NB!-register er en database over byer og tettsteder i Norge med kulturmiljøer som har nasjonal interesse. Områder som er registrert i NB!-registeret bør avsettes til hensynssone c), SOSI-kode 570 med retningslinjer, eventuelt kan området båndlegges for framtidig regulering gjennom hensynssone d), SOSI-kode 710. Det kan gis generelle bestemmelser til slike områder. Det kan også være aktuelt å gi bestemmelser etter § 11-10, nr. 2 om fysisk utforming av anlegg for eventuelle nye tiltak i området, se også Riksantikvarens NB!-veileder.

Det er viktig å merke seg at båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover er tidsbegrenset til fire år, som etter søknad til departementet kan forlenges i fire nye år. Tidsbegrensningen betyr at det bør være rimelig sikkerhet for at en fredningssak som er startet opp, blir avsluttet innen denne tiden hvis fredningsområdet skal markeres på plankartet som en hensynssone d) i påvente av vedtak (SOSI-kode 710). På samme måte bør det være rimelig sikkerhet for at en oppstartet reguleringssak med sikte på vern av kulturminner og kulturmiljø kan avsluttes innen fire år, men med mulighet for forlengelse med fire nye år.

Kulturminner som er prioritert i kommunens kulturminneplan kan sikres i kommuneplanens arealdel gjennom hensynssoner (hensynssone c), SOSI-kode 570). Hvis det i kulturminneplanen er avgrenset kulturmiljøer (jf. Riksantikvarens veileder Kulturminner i kommunen – kulturminneplan), kan disse tas inn i kommuneplanens arealdel som hensynssoner.

Generelle bestemmelser
Generelle bestemmelser er velegnet for å ivareta verdifulle trekk ved bebyggelsen i områder der det ikke foreligger en reguleringsplan eller der reguleringsplanen mangler vernebestemmelser, jf. også kapittel 7.10. Det er særlig § 11-9 nr. 7 som er aktuell. Generelle bestemmelser gir kommunen en hjemmel for vedtak i senere byggesaker.

Generelle bestemmelser kan brukes for å sikre kulturminner kommunen har prioritert i sin kulturminneplan. Slike bestemmelser kan også brukes for å sikre bygninger som er plassert i verneklasse 2 i de statlige landsverneplanene. Det er også mulig å gi generelle bestemmelser om NB!-områdene i byene.

Eksempel på generelle bestemmelser:

> I alle bygninger eldre enn 1900 skal originale vinduer bevares.
> I alle bygninger eldre enn 1900 skal original kledning bevares.
> Alle bygninger som er prioritert i kommunens kulturminneplan skal bevares.

Eksempel på bestemmelser rettet inn etter viktige epoker i by:

Skien, byen brant i 1886:
- I alle bygårder i Skjenes fra perioden 1886-1914 skal det ikke anlegges arker eller balkonger ut mot gate eller annet offentlig areal eller bygges på nye etasjer.

Molde (bombet i 1940, gjenreist):
- I alle bygårder i Nyby eldre enn 1960 skal det ikke anlegges arker eller balkonger ut mot gate eller annet offentlig areal eller bygges på nye etasjer.
Merknad: Angivelse av tidsperiode vil måtte variere fra kommune til kommune. Her må kommunen, i dialog med regional kulturminneforvaltning finne ut hvilke tidsperioder som er viktige når det gjelder kommunens bygningsmasse, det være seg i tettsteder/byer eller gårdsbebyggelse. Kulturminneplaner, vurderinger av SEFRAK-registreringene i kommunen og for by-kommuner registreringene i Riksantikvarens NB!-register (link til omtale av NB!-registeret) kan være gode utgangspunkt for å avgjøre hvilke tidsepoker som er viktige i den enkelte kommune.

For flere eksempler, se Riksantikvarens eksempelsamlinger
Bokmål
Nynorsk

Folldal gruver er et industrielt kulturminne. Her i hjertet av Rondane, ved Nasjonal turistveg, ligger rester etter gruvedriften som pågikk fra 1748 til 1933. I dag er Folldal gruver et museum med omkring 70 bygninger. Her fins både arbeiderboliger, bygninger for å knuse malm og bolig for direktøren med svømmebasseng og tennisbane, i tillegg til en rekke installasjoner for å bearbeide og frakte malmen til togstasjonen på Tynset. Folldal kommune, Innlandet. Foto: Åse Bitustøl, Riksantikvaren

KAP. 8

Reguleringsplaner

§ 12-1. Reguleringsplan

Reguleringsplan er et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser.

Kommunestyret skal sørge for at det blir utarbeidet reguleringsplan for de områder i kommunen hvor dette følger av loven eller av kommuneplanens arealdel, samt der det ellers er behov for å sikre forsvarlig planavklaring og gjennomføring av bygge- og anleggstiltak, flerbruk og vern i forhold til berørte private og offentlige interesser.

En reguleringsplan består av et arealplankart med tilhørende bestemmelser og angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser. En reguleringsplan skal utarbeides innenfor de rammene som er satt i kommuneplanens arealdel, regional plan og andre regionale og nasjonale retningslinjer. Regional kulturminneforvaltning skal formidle nasjonale og regionale føringer til kommunen. De skal også medvirke til lokal tilpasning av føringene.

Bestemmelsene i reguleringsplanen er helt vesentlige for en god forvaltning av områder med kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsinteresser. Bestemmelsene som omtaler interessene må være presise og konkrete. Samtidig er det vesentlig at viktige kulturminneinteresser er synliggjort på plankartet som hensynssone.

Det er krav om at det skal foreligge reguleringsplaner før det kan gis tillatelse til gjennomføring av større bygge- og anleggsarbeider. Vurderingen av hva som er «større bygge- og anleggsarbeider» vil være basert på en konkret vurdering i det enkelte tilfelle. Visse tiltak vil i kraft av sin størrelse utløse reguleringsplikt. I andre tilfeller kan tiltak som i seg selv ikke er så store, men der virkningen for omgivelsene er omfattende eller usikre, føre til reguleringsplikt. Dette kan være aktuelt for tiltak som plasseres i sårbare områder med for eksempel særlig verdifullt kultur- eller naturlandskap, områder som er preget av bevaringsverdig bebyggelse eller som på annen måte har særlig kulturhistorisk interesse.

En reguleringsplan kan åpne for tiltak som har stor innvirkning på kulturminner, kulturmiljøer og landskap, både positiv og negativ. Den kan derfor brukes aktivt som et formings- og styringsverktøy der kulturminneinteressene er premisser for hva som kan gjøres i planområdet, for eksempel når det gjelder utforming av og materialbruk for bebyggelse og anlegg.

I mange planprosesser kan kulturminner, kulturmiljøer eller landskap være en perifer del av arbeidet, i andre kan de være de viktige premissene for den ønskete endringen som planen skal legge til rette for. I alle tilfeller er det viktig at kulturminneforvaltningen deltar tidlig og fremmer sine synspunkter og krav. Dette vil kunne gi en bedre plan og en bedre og raskere planprosess.

§ 12-1

For gjennomføring av større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, kreves det reguleringsplan. Tillatelse etter § 20-1, jf. § 21-4 for slike tiltak, kan ikke gis før det foreligger reguleringsplan. Krav til reguleringsplan gjelder ikke for konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven.

§ 12-1

Reguleringsplan kan utarbeides som områderegulering, jf. § 12-2, eller detaljregulering, jf. § 12-3.

Reguleringsplan kan utarbeides i sammenheng med kommuneplanens arealdel eller som egen planprosess.

Reguleringsplannivået er delt i to plantyper: områderegulering som normalt favner et større område (se kapittel 8.1) og detaljregulering som vanligvis er mindre områder/prosjekter (se kapittel 8.2).

8.1. OMRÅDEREGULERING

Områderegulering er en type reguleringsplan som normalt tar for seg flere eiendommer eller større områder. Det er ikke noen regler for hva som kan defineres som en områderegulering ut fra størrelsen på området. Dette er det opp til kommunen å avgjøre. Her vil det være forskjeller fra kommune til kommune, og forskjeller ut fra hva som er planens hovedhensikt. I noen tilfeller vil en bruke områderegulering der en tidligere ville utarbeidet en kommunedelplan. Det er den lokale planmyndigheten, kommunen, som fastsetter hvilke rammer, innhold og framdrift planprosessen skal ha. Kommunen kan selv utarbeide en områderegulering, men kan også sette ut selve utarbeidingen av planen til andre myndigheter eller private aktører.

En områderegulering skal være forankret i kommuneplanens arealdel eller i kommunedelplaner. Dersom en områderegulering omfatter nye bolig- og fritidsboligområder som ikke er i samsvar med overordnet plan, skal det utarbeides en konsekvensutredning, jf. Forskrift om konsekvensutredninger, vedlegg 1, nr. 25.

§ 12-2. Områderegulering

Områderegulering brukes av kommunen der det er krav om slik plan i kommuneplanens arealdel, eller kommunen finner at det er behov for å gi mer detaljerte områdevise avklaringer av arealbruken.

§ 12-2

Områderegulering utarbeides av kommunen. Kommunen kan likevel overlate til andre myndigheter og private å utarbeide forslag til områderegulering.

8.2. DETALJREGULERING

Detaljregulering er en type reguleringsplan som normalt favner mindre områder. Detaljreguleringen skal være forankret i kommuneplanens arealdel eller i områderegulering, eventuelt som en detaljering av denne hvis det er nødvendig. En detaljregulering kan utarbeides av både offentlige myndigheter og private. Planforslaget skal være utarbeidet av fagkyndige.

§ 12-3. Detaljregulering

Detaljregulering brukes for å følge opp kommuneplanens arealdel og eventuelt etter krav fastsatt i en vedtatt områderegulering. Detaljregulering kan skje som utfylling eller endring av vedtatt reguleringsplan.

Private, tiltakshavere, organisasjoner og andre myndigheter har rett til å fremme forslag til detaljregulering,

Reguleringsplan skal utarbeides av fagkyndige.

§ 12-11. Behandling av private reguleringsplanforslag

Når forslaget til reguleringsplan er mottatt av kommunen, skal kommunen snarest, og senest innen tolv uker eller en annen frist som er avtalt med forslagsstiller, avgjøre om forslaget skal fremmes ved å sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn og behandles etter reglene i §§ 12-9 og 12-10. Kommunen kan samtidig fremme alternative forslag til regulering av arealet.

Dersom forslag til detaljregulering ikke er i tråd med kommuneplanens arealdel eller områderegulering, kan kommunen la være å fremme forslaget. En annen mulighet der et planforslag ikke støttes av kommunestyret, er at kommunen utarbeider et alternativt planforslag.
Dersom en detaljregulering omfatter nye bolig- og fritidsboligområder som ikke er i samsvar med overordnet plan, skal det utarbeides en konsekvensutredning, jf. Forskrift om konsekvensutredninger, vedlegg 1, nr. 25.

8.3. RETTSVIRKNING AV REGULERINGSPLAN

Rettsvirkningen av en reguleringsplan innebærer tillatelse til å sette i gang tiltak i tråd med planen på de vilkår som er satt i reguleringsbestemmelsene. Her kan for eksempel krav om arkeologisk gransking før tiltak settes i gang, være et vilkår i bestemmelsene. Med andre ord innebærer det også et forbud mot igangsetting av tiltak som er i strid med arealformål eller hensynssone og bestemmelser. Rettsvirkningen retter seg i utgangspunktet mot nye tiltak. Den kan imidlertid også bli førende for den eksisterende situasjonen, for eksempel justering av tidligere terrenginngrep. En vedtatt reguleringsplan gir også rett til ekspropriasjon.

En privat detaljregulering gir byggerett i ti år etter planvedtaket. Dersom planen er eldre enn ti år, må kommunen påse at planen i nødvendig grad er oppdatert før kommunen avgjør en eventuell byggesøknad for nye utbyggingsområder.

§ 12-4. Rettsvirkning av reguleringsplan

En reguleringsplan fastsetter framtidig arealbruk for området og er ved kommunestyrets vedtak bindende for nye tiltak eller utvidelse av eksisterende tiltak som nevnt i § 1-6.

§ 12-4

Er bygge- og anleggstiltak som hjemles i plan fremmet med bakgrunn i privat reguleringsforslag etter § 12-11, ikke satt i gang senest ti år etter at planen er vedtatt, skal kommunen før avgjørelse av byggesøknad for nye utbyggingsområder etter planen, påse at planen i nødvendig grad er oppdatert. Tiltakshaver er ansvarlig for å skaffe nødvendige opplysninger og dokumentasjon for kommunens vurdering.

8.4. HVORDAN SIKRE KULTURARVEN I REGULERINGSPLAN?

Kulturminner, kulturmiljøer og landskap kan sikres i en reguleringsplan på tre måter:

- Arealformål LNFR med underformål vern av kulturminner og kulturmiljø, § 12-5.5, se kapittel 8.5
- Hensynssoner med bestemmelser, § 12-6, se kapittel 8.6
- Bestemmelser til arealformål, § 12-7, se kapittel 8.7

8.5. AREALFORMÅL I REGULERINGSPLAN

For hele planområdet skal det angis arealformål. Disse igjen kan deles inn i underformål og kombineres innbyrdes og med hensynssoner. De seks hovedformålene er de samme som brukes når en utarbeider kommuneplan.

12-5. Arealformål i reguleringsplan

For hele planområdet skal det angis arealformål. Arealformål kan deles inn i underformål og kombineres innbyrdes og med hensynssoner.

§ 12-5 (forts.)

1. bebyggelse og anlegg, herunder arealer for boligbebyggelse, fritidsbebyggelse, sentrumsformål, kjøpesenter, forretninger, bebyggelse for offentlig eller privat tjenesteyting, fritids- og turistformål, råstoffutvinning, næringsbebyggelse, idrettsanlegg, andre typer anlegg, uteoppholdsarealer, grav- og urnelunder,
2. samferdselsanlegg og teknisk infrastruktur, herunder areal for veg, bane, lufthavn, havn, hovednett for sykkel, kollektivnett, kollektivknutepunkt, parkeringsplasser, trasé for nærmere angitt teknisk infrastruktur,
3. grønnstruktur, herunder areal for naturområder, turdrag, friområder og parker,
4. Forsvaret, herunder areal for ulike typer militære formål,
5. landbruks-, natur- og friluftsformål samt reindrift, samlet eller hver for seg, herunder områder for jordbruk, skogbruk, reindrift, naturvern, jordvern, særlige landskapshensyn, vern av kulturmiljø eller kulturminne, friluftsområder, seterområder, og landbruks-, natur- og friluftsområder der kommuneplanens arealdel tillater spredt bolig-, fritidsbolig- og næringsvirksomhet,
6. bruk og vern av sjø og vassdrag, med tilhørende strandsone, herunder områder for ferdsel, farleder, fiske, akvakultur, drikkevann, natur- og friluftsområder.

Formålene er likelydende i områderegulering som i detaljregulering.

Underformålene er ikke uttømmende angitt på reguleringsplannivå, noe de er for kommuneplanens arealdel. En inndeling i ytterligere underformål er gitt i plan- og kartforskriften.

Det er særlig verdt å merke seg LNFR-formålet som har underformål "område for vern av kulturminner og kulturmiljø og likeså område for særlige landskapshensyn".

Det er anledning til å regulere arealformål og hensynssone i ulike nivåer eller høyder. Dette er særlig aktuelt i byer med automatisk fredet bygrunn fra middelalderen, der bevaring av kulturlag fra middelalderen kombineres med annet formål, som kombinasjonen «samferdsel/grønnstruktur/bebyggelse og anlegg – boliger». Kulturlagets dybde vil vanligvis avgjøre på hvilket nivå hensynssonen gjelder og hvor et annet formål trer inn. Dette sikrer kulturminnet samtidig som tiltak som vei, boligbygging, park etc. kan gjennomføres.

8.6. HENSYNSSONER I REGULERINGSPLAN

Arealformål angir konkret hva et areal skal brukes til, mens hensynssonene skal vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av arealet. Hensikten er å vise hvilke hensyn som må iakttas innenfor sonen uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for. Det kan vises flere hensynssoner for samme område.

12-6. Hensynssoner i reguleringsplan

De hensyn eller restriksjoner som er fastsatt gjennom hensynssyner til kommuneplanens arealdel, jf. §§ 11-8 og 11-10, skal legges til grunn for utarbeiding av en reguleringsplan. Hensynssoner kan videreføres i reguleringsplan eller innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen.

Hensyn og restriksjoner som er fastsatt gjennom hensynssoner til kommuneplanens arealdel skal legges til grunn for utarbeiding av en reguleringsplan. Hensynssoner kan imidlertid også komme til på reguleringsplannivå.

Hensynssoner fra kommuneplanen kan videreføres i en reguleringsplan som hensynssoner, eller innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen. Det er en større mulighet for å gi detaljerte bestemmelser til hensynssonene i en reguleringsplan enn i kommuneplanens arealdel.

Verneområder skal alltid vises med hensynssone i reguleringsplanen. For LNFR-områder kan underformål vern brukes, jf. § 12-5.5. Hensynssonene vises med skravur på plankartet. Til hensynssonene skal det utarbeides bestemmelser.

Som på kommuneplannivå er det på reguleringsplannivå fortsatt hensynssonene c), SOSI-kode 570 og d), SOSI-kode 730 som er vesentlige for kulturminne forvaltningen.

8.7. BESTEMMELSER TIL AREALFORMÅL OG HENSYNSSONER I REGULERINGSPLAN

12-7. Bestemmelser i reguleringsplan

I reguleringsplan kan det i nødvendig utstrekning gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner om følgende forhold:

1. utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet,
2. vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet, eller forbud mot former for bruk, herunder byggegrenser, for å fremme eller sikre formålet med planen, avveie interesser og ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet,
6. bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør, samt sikre naturtyper og annen verdifull natur,
9. retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak innenfor arealformålene nr. 3, 5 og 6 i § 12-5,
12. krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet, tilgjengelighet for alle, og andre samfunnsinteresser, ved gjennomføring av planen og enkelttiltak i denne,

Hele § 12-7 nr. 1-14,

Bestemmelser til en reguleringsplan brukes for å sikre vern av kulturarven gjennom plan. I § 12-7 er mulige bestemmelser listet opp i 14 punkter. Disse er uttømmende i loven, i motsetning til arealformålene. Hvert arealformål skal normalt ha et sett bestemmelser knyttet til seg. Alle bestemmelser kan ha betydning for vern, men de bestemmelsene som anses som mest viktige for å få en god forvaltning for kulturminner, kulturmiljø og landskap, er bestemmelsene 1, 2, 6, 9 og 12.

Verneområder vises med hensynssone c) eller d) eller verneformål og skal i tillegg ha bestemmelser som tydeliggjør rammene for hva som kan skje i området eller ikke. Det er viktig at bestemmelsene er presist og konkret utformet.

En nærmere omtale av de viktigste bestemmelsene for forvaltning av kulturarven gjennom reguleringsplaner, følger under:

1. utforming, estetikk og bruk av arealer, bygg og anlegg i planen. Dette er en generell hjemmel til å gi bestemmelser knyttet til utforming og bruk av arealer, bygg og anlegg. Estetikk er spesielt nevnt og innebærer at det kan knyttes bestemmelser om utforming til alle typer tiltak eller områder i reguleringsplanen, også LNFR-områder. Utformingen av nye tiltak vil kunne ha konsekvenser for kulturminner, kulturmiljøer og landskap.

   Graden av utnytting kan fastsettes i medhold av 12-7, nr. 1, likeså høydebegrensninger. Dette vil kunne være viktig for virkningen av tiltaket i landskapet og kulturmiljøet.

   I nr. 1 ligger det også en mulighet til å styre bruken av arealer, som for eksempel type ferdsel, aktivitet eller virksomhet som kan være i strid med hensyn til kulturarven i en område- eller detaljregulering.

2. vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg. Det kan gis bestemmelser om vilkår for bruk av et område, av hensyn til miljø, sikkerhet og samfunnsinteresser, herunder kulturminneinteresser. Konkrete byggegrenser skal spesifiseres med hjemmel i nr. 2. Et vilkår hjemlet i nr. 2 må være begrunnet i at et tiltak kan hindre, være til ulempe eller true en (eller flere) av hensiktene med planen. Restriksjonene som er gitt med hjemmel i nr. 2 må være begrunnet i konkrete virkninger. Aktivitet og virksomhet som sådan kan ikke reguleres, heller ikke instruksjon om hvem som skal gjennomføre tiltaket eller stå for bruk.

   Krav om arkeologisk gransking kan hjemles i nr. 2. Bestemmelsen kan i enkelte tilfeller også passe bedre til å hjemle kravet om overvåking enn § 12-7.12.

   Bestemmelsen åpner også for krav i planen for å sikre forhold utenfor planområdet. Eksempelvis kan det legges inn bestemmelser om materialbruk i nye bygninger i et planområde for å sikre kulturminner utenfor planområdet.

Eksempel på bestemmelse:

Det tillates ikke virksomhet som kan virke skjemmende på gårdsmiljøet ved Utgard og Gard kirke. Eksempler på dette er lagring av materialer, oppstillingsplasser for maskiner og redskaper og midlertidig bebyggelse.

6. sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør, (...)

   Adgangen til å gi bestemmelser om vern av fasade, materialbruk og husfast interiør gir nye muligheter for å sikre kulturminner. Dersom et husfast interiør er en viktig del av de samlete verneverdiene, kan det nå sikres gjennom regulering til vern. Det forutsettes at bestemmelsen utformes i samråd med en fagmyndighet og at valg av lovverk (kulturminneloven eller plan- og bygningsloven) vurderes i hvert enkelt tilfelle (se kapittel 8.8.5).

9. retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak for arealformålene 3 (grønnstruktur), 5 (landbruks-, natur- og friluftsformål samt reindrift) og 6 (sjø og vassdrag) (...)

   Adgangen til å gi bestemmelser til en reguleringsplan av denne typen innebærer at kommunestyret får mulighet til å gi instruksjoner til kommunens egne etater med ansvar for å følge opp skjøtsel på arealer som de har ansvar for å forvalte eller legge føringer på forvaltningen av. Det kan for eksempel gjelde parker, friområder, natur- eller friluftsområder, og eventuelt også landbruksområder som enten kommunen eier, eller har avtalemessig rådighet over driften av, jf. Kommunal- og moderniseringsdepartementets reguleringsplanveileder, s. 133. Når det gjelder pålegg om vedlikehold og utbedring av byggverk og installasjoner viser vi til § 31-3.

12. krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet (...)

    Bestemmelsen gir hjemmel til å stille krav om nærmere undersøkelser før gjennomføring av planen, og er knyttet til overvåkning og klargjøring av de faktiske virkningene av planen. Den må ses i sammenheng med § 4–1 og § 4–2. Krav om undersøkelser før gjennomføring av planen sikrer en mulighet til å følge opp undersøkelsene som er gjennomført i forbindelse med planbeskrivelsen/konsekvensutredningen, herunder utforming av avbøtende tiltak. Bestemmelsen vil også gi grunnlag for utforming av miljøoppfølgingsprogram i de sakene der dette er relevant.

    Det er i denne bestemmelsen kravet om arkeologisk gransking før utbygging normalt vil hjemles. Hjemmelen er knyttet til overvåking og klargjøring av de faktiske virkningene planen vil ha. I nr. 12 kan også krav om overvåking av kulturlag hjemles, likeså overvåking av et tiltaks innvirkning på bygninger og anlegg. I enkelte tilfeller kan det være slik at kravet om overvåking heller bør hjemles i § 12-7.2.

8.8. LANDSKAP, KULTURMILJØER OG KULTURMINNER PÅ REGULERINGSPLANNIVÅ

Reguleringsplaner gir muligheter for å sikre kulturminner, kulturmiljøer og landskap på mange ulike måter. Dette gjøres gjennom aktiv bruk av arealformål, bestemmelser og hensynssoner. Ulike byggetiltak og andre arealinngrep detaljeres i reguleringsplaner. Utbyggingstiltak kan få konsekvenser for kulturarven enten ved at kulturminner eller kulturmiljøer berøres direkte eller ved at tiltaket indirekte påvirker dem. Dette kan være ved at tiltakene sperrer for utsyn til eller fra kulturminnet, eller at tiltakene dominerer omgivelsene slik at de skjemmer kulturminnet/kulturmiljøet. En utbygging kan også føre til at et helhetlig kulturmiljø eller landskap splittes opp i mindre enheter.

8.8.1. Landskap

Håndtering av landskap i en reguleringsplan bør ta utgangspunkt i hensynssonene i kommuneplanen. Disse kan tas inn i reguleringsplan som hensynssone c), SOSI-kode 550, eller arealformål LNFR, SOSI-kode 5500, og bestemmelser.

Det er også mulig å bruke arealformål § 12-5.5 landbruks-, natur- og friluftsformål samt reindrift, samlet eller hver for seg, herunder områder for særlige landskapshensyn, vern av kulturmiljø eller kulturminne. Særlige landskapshensyn innenfor reguleringsplanen vil som regel innebære en videreføring av hele eller deler av hensynssoner fra kommuneplanen, for eksempel for:

- utvalgte kulturlandskap i jordbruket
- nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap fra begynnelsen av 1990-tallet
- kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse (KULA)
- konkrete kulturlandskapselementer.

Det er viktig med gode bestemmelser til hensynssoner og arealformål, ikke minst når det gjelder landskap. Den juridiske bindingen ligger i stor utstrekning i bestemmelsene. Landskap er ikke eksplisitt nevnt, men en kan ta utgangspunkt i § 12-7 nr. 1 og 2 som understreker at det kan gis bestemmelser om utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet. Dette gjelder altså ikke bare bygninger, men også arealer som er inkludert LNFR-arealer. § 12-7, nr. 2 siste ledd kan også være aktuell i og med at denne paragrafen hjemler det å (...) ivareta ulike hensyn i eller av hensyn til forhold utenfor planområdet. Her kan en regulere byggegrenser og byggehøyder ut fra hensynet til omkringliggende landskap.

Riksantikvaren har utarbeidet en egen veileder om forvaltningen av kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse (KULA). Der kan en lese mer om hvordan plan- og bygningsloven kan brukes for å ta vare på landskap.

Eksempler

Utomhusanlegg og kulturlandskap – eksempler på reguleringsbestemmelser
Eksisterende utomhusanlegg og kulturlandskap som veier, brygger, terrasseringer, trapper, steingjerder m.m. 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 formål.

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

8.8.2. Automatisk fredete kulturminner i reguleringsplan

For automatisk fredete kulturminner som bevares på stedet fins det to alternativer for framstilling i en reguleringsplan; hensynssone d), SOSI-kode 730 eller arealformålet LNFR med underformål vern, SOSI-kode 5600. Hensynssonen kan videreføres fra kommuneplanen eller innføres i en reguleringsplan. Dette siste kan være aktuelt der undesøkelser etter kulturminnelovens § 9 har påvist automatisk fredete kulturminner i forbindelse med utarbeidelsen av reguleringsplanen. Det kan gis bestemmelser til hensynssoner i en reguleringsplan som vist i kapittel 8.6. Hensynssoner fra kommuneplanens arealdel kan også innarbeides i arealformål og bestemmelser. Det er arealformålet § 12-5.5, landbruks-, natur- og friluftsformål samt reindrift, samlet eller hver for seg, herunder områder for blant annet vern av kulturmiljø eller kulturminne (SOSI-kode 5600), som er aktuelt. Også automatisk fredete bygninger kan sikres gjennom underformålet vern (SOSI-kode 5600).

Til et automatisk fredet kulturminne hører en sikringssone på minimum fem meter. Denne er en del av kulturminnet og skal inngå i hensynssonen eller verneformålet. Landskapet rundt slike kulturminner har i de fleste tilfeller endret seg siden kulturminnet ble til. Landskapet som det i dag inngår i, er likevel en viktig ramme for å kunne tolke og 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 omgivelsene de inngår i sikres et vern. Dette også for å hindre at kulturminnet blir utilbørlig skjemmet. Med det menes omgivelser som strekker seg ut over sikringssonen i kulturminneloven. Disse kan reguleres til hensynssone c) eller formål vern som en form for buffer. Regional kulturminneforvaltning vil gi faglig veiledning når områdets utstrekning skal defineres eller avgrenses.

Forholdet mellom arealformål og hensynssoner
Hva som er mest velegnet for regulering av automatisk fredete kulturminner som skal sikres gjennom planen, arealformål eller hensynssoner, vil trolig variere fra sak til sak, men som nevnt tidligere er det for grønne områder særlig aktuelt å regulere til LNFR med underformål vern av kulturminner. Ettersom dette er et verneformål, er det ikke nødvendig å kombinere det med hensynssone c) og/eller d) med formål vern av kulturminner. Alle andre arealformål kan kombineres med hensynssoner med vern av automatisk fredete kulturminner som hensyn.

Man kan også kombinasjonsregulere mellom to ulike formål, i tillegg til hensynssoner. En må da passe på at bestemmelsene til de kombinerte formålene og hensynssonene tar tilstrekkelig hensyn til kulturminnene. Verneformålet i § 12-5.5 passer i hovedsak for store LNFR-områder med et visst innhold av kulturminner.

Alle automatisk fredete kulturminner som ønskes bevart må reguleres til enten hensynssone d), SOSI-kode 730 eller LNFR med underformål vern av kulturminner.

Undersøkelsesplikten i kulturminneloven § 9
Hovedregelen er at kulturminneloven § 9 skal oppfylles i forbindelse med utarbeiding av en reguleringsplan. Dette inkluderer i utgangspunktet alle typer arealformål. Når det gjelder verneformål i reguleringsplaner, altså formål der bestemmelsene i praksis sikrer et «graveforbud», vil det ikke være verken nødvendig eller hensiktsmessig med omfattende registrering for å få godkjent en reguleringsplan. Det vesentlige i slike saker er at formål og bestemmelser sikrer at det kreves en omregulering for å sette i gang tiltak som kan være skadelige for mulige uregistrerte kulturminner. En omregulering vil dermed utløse krav om registreringer i medhold av kulturminneloven § 9, i og med at kulturminneloven § 8 fjerde ledd sier at «Tillatelse i medhold av første ledd skal ikke innhentes for bygge- og anleggstiltak som er i samsvar med reguleringsplan». Hvis arealformålet er vern, vil alle tiltak som ikke er i samsvar med vernet kreve ny plan og gjennomføring av registreringer.

For formålene grønnstruktur og landbruk er forholdet annerledes. Disse formålene åpner for tilrettelegginstiltak og ulike former for drift som kan komme i konflikt med kulturminner. Dette gjelder blant annet bakkeplanering, drenering, grøfting, anleggelse av landbruksveier, rasteplasser og turstier, samt bygging av gartnerier, driftsbygninger og fritidsboliger. Kulturminneloven § 9 må i disse områdene oppfylles på en slik måte at kulturminneforvaltningen kan uttale seg til planen. Viser det seg at det er konflikt mellom arealformålet og automatisk fredete kulturminner, vil det være aktuelt enten å reise innsigelse til planen, avgrense områder med bestemmelse og hensynssone for å sikre kulturminnene eller foreslå dispensasjon fra fredningen. Arkeologiske undersøkelser i slike områder bør begrenses, både med hensyn til valg av registreringsmetode og omfang, til det som er strengt nødvendig for å påvise konfliktområder. For underformålet naturområde til formålet grønnstruktur er det mulig å gi bestemmelser som i svært stor grad hindrer tiltak i grunnen, også tilrettelegging av stier. Dette må i så fall sikres i gode bestemmelser. I dette underformålet vil dermed svært begrensete arkeologiske registreringer kunne oppfylle undersøkelsesplikten i kulturminneloven § 9.

Dersom det er aktuelt å reise innsigelse til en reguleringsplan på bakgrunn av tilgjengelig kunnskap, er det ikke nødvendig å oppfylle kulturminneloven § 9. Slik undersøkelse vil kunne medføre unødvendige inngrep i automatisk fredete kulturminner. At kulturminneloven § 9 ikke er oppfylt, må omtales spesifikt i innsigelsen.

Fylkeskommunen/Sametinget bør vurdere hensikten med registrering i de enkelte områdene i en reguleringsplan. I områder som skal legges ut til for eksempel landbruksformål vil formålet med registreringen i de fleste tilfeller være å få avklart om det skal legges en hensynssone oppå landbruksformålet og hvilke typer vernebestemmelser som skal gis. I disse tilfellene vil det kunne vurderes mindre omfattende registreringer og registreringer med ikke-destruktive metoder framfor sjakting dersom dette er egnete metoder, jf. stedets topografi/geologi, og ut fra et kostnadsperspektiv.

I byggeområder derimot vil en registrering med påvisning av automatisk fredete kulturminner i mange tilfeller danne grunnlag for å vurdere dispensasjon fra den automatiske fredningen, med vilkår om gransking før en utbygging. I disse tilfellene er en avhengig av noe grundigere registreringer, både for å få et godt beslutningsgrunnlag for dispensasjonsvurderingen og for at en skal ha et best mulig grunnlag for utforming av en prosjektplan med budsjett for kommende granskinger.

Sola lyser på en liten rydningsrøys i skogen i Bråstadmarka.
Gjøvik kommune, Innlandet. Foto: Line Bårdseng, Riksantikvaren

Forholdet mellom kulturminneloven § 9 og henholdsvis område- og detaljregulering
I kulturminneloven § 8 fjerde ledd er område- og detaljregulering behandlet likt da begge deler er reguleringsplaner. Undersøkelsesplikten må oppfylles både for områdereguleringer og for detaljreguleringer. Dette gjelder imidlertid ikke for detaljreguleringer som har utgangspunkt i områdereguleringer der § 9 er oppfylt, med mindre det er gjort endringer i detaljreguleringen som er så omfattende at en ny undersøkelse må gjennomføres. Dette gjelder blant annet dersom nye arealformål er lagt inn eller arealformålet åpner for nye tiltak. Hvis områdereguleringen er gammel, kan en ved behov argumentere faglig for at det må registreres på detaljreguleringsnivå.

Der det utarbeides områderegulering før detaljregulering, skal undersøkelsesplikten oppfylles i forbindelse med denne planen. Undersøkelsesplikten kan ikke utsettes til detaljregulering.

Kunnskap om automatisk fredete kulturminner er en vesentlig del av beslutningsgrunnlaget i en plan. Undersøkelsesplikten må derfor oppfylles før en reguleringsplan kan vedtas. Riksantikvaren kan unntaksvis, etter søknad, innvilge en utsatt oppfyllelse av kulturminneloven § 9 til detaljreguleringsnivå dersom det foreligger en tvangssituasjon. Dette kan for eksempel være at det ikke er mulig å få gjennomført arkeologiske registreringer under et kjellerløst hus før huset er revet, og en vedtatt reguleringsplan kreves for å hjemle rivingen.

Kulturminneloven § 8 fjerde ledd:

Tillatelse i medhold av første ledd skal ikke innhentes for bygge- og anleggstiltak som er i samsvar med reguleringsplan som er vedtatt etter denne lovs ikrafttreden. Tilsvarende gjelder for områder som i kommuneplanens arealdel er utlagt til bebyggelse og anlegg, og der vedkommende myndighet etter loven her har sagt seg enig i arealbruken.

Dispensasjon etter kulturminneloven § 8 fjerde ledd gjennom reguleringsplan
Av kulturminneloven § 8 fjerde ledd framgår det at det ikke er nødvendig å søke om tillatelse etter kulturminneloven § 8 første ledd for tiltak som kan virke inn på automatisk fredete kulturminner når tiltaket er i samsvar med reguleringsplan vedtatt etter 9. februar 1979 (ikrafttredelsesdatoen for kulturminneloven). Bakgrunnen for bestemmelsen er at forholdet til de automatisk fredete kulturminnene forutsettes avklart gjennom planprosessen. Regional kulturminneforvaltning skal i sin behandling av planen sørge for at hensynet til kulturminnene blir ivaretatt, og at eventuelle dispensasjonsspørsmål blir avklart gjennom planprosessen. Dette innebærer at fylkeskommunen skal vurdere om dispensasjon kan gis som en del av det offentlige ettersynet/høringen. Fylkeskommunens avgjørelse skal innarbeides i fylkeskommunens uttalelse i saker der det gis dispensasjon. Der det ikke gis dispensasjon, vil fylkeskommunen måtte reise innsigelse til den. Hvis en slik innsigelse ikke blir vedtatt gjennom en politisk eller overordnet administrativ behandling i fylkeskommunen, skal innsigelsen sendes Riksantikvaren. Direktoratet skal da overta plansaken, og vurdere å reise innsigelse til den. For automatisk fredete samiske kulturminner er det Sametinget som avgjør dispensasjonsspørsmålet, og for kulturminner som Riksantikvaren skal ha forvaltningsansvaret for, er det Riksantikvaren som avgjør det.

Før en reguleringsplan kan vedtas, skal en ha tatt stilling til om tiltaket kan tillates dersom det er i konflikt med et automatisk fredet kulturminne. Slik avklaring kan ikke utsettes til etter planvedtaket. Rent juridisk er det kommunens planvedtak som er dispensasjonsvedtaket. Fylkeskommunens/Sametingets avgjørelse i dispensasjonsspørsmålet skal ligge til grunn for planvedtaket.

En dispensasjon i en plansak blir normalt gitt på visse vilkår. Når dispensasjon gis gjennom plan, skal disse vilkårene innarbeides i planbestemmelsene.

Bestemmelsen om dispensasjon med vilkår plasseres under det arealformålet området reguleres til i planen, eventuelt under fellesbestemmelser. Det siste vil ofte være aktuelt der dispensasjonen omfatter flere arealformål.

I noen planer kan det være aktuelt med hensynssone d) samtidig som det gis dispensasjon. I middelalderbyene er dette tilfelle der det fins automatisk fredete kulturlag under bakkenivå, og det skal gjennomføres arbeider i området som ikke vil medføre inngrep i kulturlagene eller at deler av kulturlagene vil bli bevart også etter at tiltakene i planen er gjennomført. Området bør avsettes til hensynssone d) i kombinasjon med eksempelvis trafikkområde, friområde eller byggeområde. Reguleringen vil da avgjøres av dybden eller nivået på kulturlagene. Det må gis tilhørende bestemmelser som regulerer forholdet til kulturlagene og vilkårene for dispensasjonen. (Se også kapittel 8.5)

Når det gis dispensasjon fra automatisk fredning gjennom vedtak av en arealplan, skal dispensasjonen innarbeides i reguleringsbestemmelsene. Dette gjelder uavhengig av om det stilles vilkår om arkeologisk gransking til dispensasjonen eller ikke. Det er også uavhengig av om det gis dispensasjon på reguleringsplannivå (områderegulering eller detaljregulering) eller kommuneplannivå.

Bestemmelsen om dispensasjon kan stå under fellesbestemmelser eller under et bestemt arealformål (§ 12-5, § 11-7, nr. 1). Hva som er hensiktsmessig, vurderes i den enkelte sak. Der det gis dispensasjon fra fredning for kulturminner innenfor ett arealformål, bør dispensasjonsbestemmelsen plasseres der. Gis det dispensasjon i flere arealformål, kan fellesbestemmelsene benyttes.

Automatisk fredete kulturminner som det gis dispensasjon for i en arealplan, skal avmerkes i plankartet som bestemmelsesområde med bestemmelsesgrense og tilhørende omtale i bestemmelsene. Riksantikvaren anbefaler at bestemmelsesområdene nummereres som vist i Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister, Del 1 – Veileder for framstilling av arealplaner; # 1, # 2, # 3 etc., eventuelt også med kulturminnets ID-nummer.

I saker der det gis dispensasjon uten vilkår om ytterligere arkeologisk gransking, skal dispensasjonen stå som bestemmelse under arealformålet med tydeliggjøring av at det ikke er stilt vilkår om gransking av kulturminnet før realisering av planen.

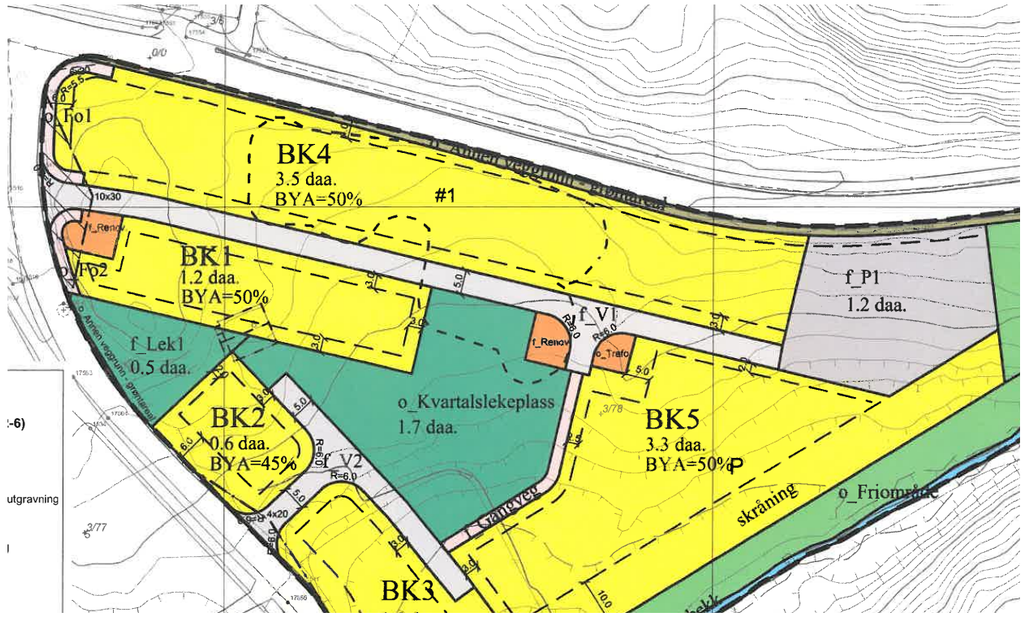
Automatisk fredete kulturminner – eksempler på reguleringsbestemmelser:

Før opparbeiding av adkomstvei skal det foretas arkeologisk gransking. Det tas kontakt med fylkeskommunen i god tid før tiltaket skal gjennomføres. Kulturminnene som skal granskes, er vist på eget temakart til planen.

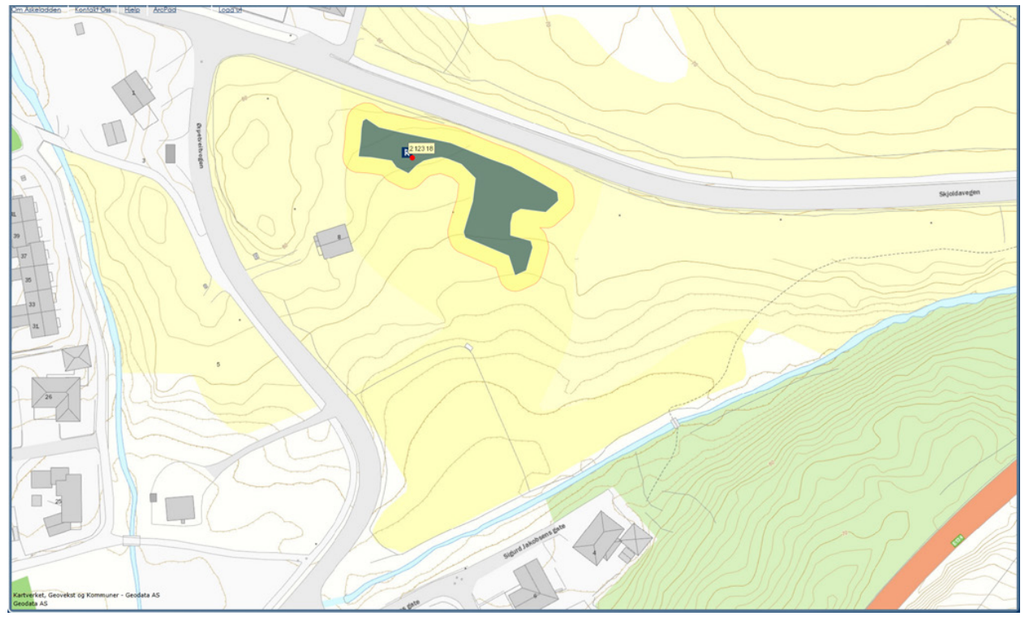
Tilhørende retningslinje:

Kostnadene til undersøkelsene dekkes av tiltakshaver, jf. kulturminneloven § 10.

Rekkefølge og tidsplan for gjennomføring av ulike tiltak i reguleringsområdet
Bestemmelser om rekkefølge og tidsplan skal sikre at tiltak innenfor planområdet blir iverksatt på et samordnet og hensiktsmessig vis. Rekkefølgebestemmelser kan anvendes blant annet for å sikre verdier i eksisterende kulturminner og -miljø, før bygging kan igangsettes. Bestemmelser om arkeologiske undersøkelser før tiltak igangsettes tilhører denne kategorien. Dersom planområdet er svært stort, og de kulturminnene det anbefales dispensasjon for ligger konsentrert og innenfor en begrenset del av planområdet, må fylkeskommunen vurdere om det kan være aktuelt å tillate at deler av planområdet kan bygges ut før arkeologiske granskinger gjennomføres.



I reguleringsplankartet for detaljregulering av Høiegården, Ørpetveitvegen, Haugesund kommune, Rogaland, er et område med arkeologiske kulturminner som det er gitt dispensasjon for, med vilkår om utgravning, markert med bestemmelsesområde.



Området med automatisk fredet kulturminner, dyrkingsspor og kokegroper, slik det er markert i Askeladden.

Eksempel

Standardbestemmelse ved dispensasjon i henhold til kulturminneloven § 8 fjerde ledd.
Før iverksettingen av bygging av boliger i område B5, skal det foretas arkeologisk gransking av de berørte automatisk fredete kulturminner i planområdet, avmerket på kart vedlagt planen merket K1.

Det skal tas kontakt med fylkeskommunen i god tid før tiltaket skal gjennomføres, slik at omfanget av den arkeologiske granskingen kan fastsettes.

Eksempler

På den middelalderske delen av kirkegården, som er automatisk fredet etter kulturminneloven, tillates gjenbruk av eksisterende graver i henhold til gjeldende gravkart. Nye graver og andre tiltak som medfører inngrep i grunnen tillates ikke uten at det er gitt tillatelse i medhold av kulturminneloven § 8.

Inngrep i grunnen i forbindelse med reguleringsformålet offentlig trafikkområde med hensynssone d), kan skje i en dybde av inntil 0,5 m under dagens terreng uten at det stilles krav om arkeologisk overvåking.

I reguleringsområdet friområde med hensynssone d), kan terrengopparbeiding skje ned til en dybde på maks. 2 m, eller kote 6 m.o.h. Det skal tas kontakt med Byantikvaren i Oslo i god tid før tiltaket skal gjennomføres.

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

Krav til eller forbud mot bruk
Å utarbeide bestemmelser med krav om en bestemt type bruk, eller forbud mot noen former for bruk, kan være aktuelt. Dette gjelder særlig arkeologiske kulturminner, som alltid reguleres til hensynssone d) eller LNFR-verneformål, ofte i kombinasjon med annet formål. Unntaket er når det er gitt dispensasjon fra den automatiske fredningen.

Bruk av et område regulert til vern i kombinasjon med et 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 vern for automatisk fredete kulturminner kan kombineres med ulike formål hvis disse ikke påvirker kulturminnet på en måte som kan medføre skade, utilbørlig skjemming eller ødeleggelse. Dette er i tråd med forbudet i kulturminneloven § 3 mot inngrep i automatisk fredete kulturminner.

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

8.8.3. Skipsfunn med mer i reguleringsplan
Kulturminneloven § 14 stadfester at staten har eiendomsrett til alle båter, skipsskrog, tilbehør, last og annet som har vært om bord, og som er eldre enn 100 år og det ikke lenger er mulig å finne eieren til. Bestemmelsene om undersøkelsesplikt, kostnadsdekning, vedlikehold og gransking (kulturminneloven §§ 9, 10 og 11) gjelder også for skipsfunn.

Er planforslaget i konflikt med skipsfunn, og kulturminneforvaltningen anser at kulturminnet skal bevares på stedet, skal det reises innsigelse til planforslaget. Normalt vil det være sjøfartsmuseene som tilrår innsigelse, mens det er fylkeskommunen som fremmer denne på vegne av kulturminneforvaltningen.

Fylkeskommunen er dispensasjonsmyndighet etter kulturminneloven § 14. For forslag til reguleringsplan som berører skipsfunn mv som er i statens eie og der planforslaget vil medføre inngrep i slike kulturminner, bør en søknad om dispensasjon fra kulturminneloven § 14 annet ledd behandles parallelt med planforslaget. Et eventuelt vedtak om dispensasjon fattes etter planvedtaket.

Sjøareal – eksempler på reguleringsbestemmelser

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 når det gjelder størrelse, form, materialer, detaljering, farger og lignende som harmonerer med områdets karakter og tradisjon. Det ikke er tillatt med andre tiltak som er egnet til å skade eller redusere verdien ved de marinarkeologiske kulturminnene.

I området er det ikke tillatt å bruke anker eller dregg. All fortøyning skal skje mot land eller i dertil egnete bøyer dersom slike er satt ut.

Det er forbudt å drive tang- og taretråling på sjøbunnen i området med registrert skipsvrak.

Vedtaksfredete kulturminner og kulturmiljøer i reguleringsplan
Nyere tids kulturminner og kulturmiljøer kan være fredet etter kulturminneloven eller de kan være sikret gjennom arealplan. Kommunen kan selv ta initiativ til dette.

Vedtaksfredning med hjemmel i kulturminneloven skjer ved enkeltvedtak når det gjelder kulturminner/-miljøer som ikke er i statlig eie, jf. kulturminneloven §§ 15, 19 og 20. Er de i statlig eie, kan de forskriftsfredes, jf. kulturminneloven § 22a.

Fredningsstatus påvirkes ikke av et planvedtak, og fredningsbestemmelsene går foran reguleringsplanen med bestemmelser. En gjeldende reguleringsplan er heller ikke til hinder for at det fattes fredningsvedtak etter kulturminneloven.

Både vedtaksfredete og forskriftsfredete kulturminner må synliggjøres i reguleringsplaner, og hensynssone d) benyttes i tillegg til arealformålet. Reguleringsbestemmelsen bør være i overensstemmelse med fredningsbestemmelsene eller ta utgangspunkt i disse, jf. § 12-7, 6.

Avsettes området rundt det fredete kulturminnet som buffersone, bør dette avmerkes som hensynssone c) med bestemmelser som styrer arealbruken slik at tiltak i sonen ikke kommer i strid med intensjonen med fredningen.

Verneverdige kulturminner og kulturmiljøer i reguleringsplan
Verneverdige kulturminner, kulturmiljøer og landskap kan sikres gjennom en reguleringsplan ved at de avsettes til hensynssone med bestemmelser eller reguleres til LNFR med underformål vern. Kommunen kan selv ta initiativet til dette. Også kulturminner, kulturmiljøer og landskap som ikke er vurdert å være av nasjonal interesse, men som har stor betydning i lokalmiljøet, kan reguleres til vern. Kommunen bør utarbeide en kommunedelplan for kulturminner for å identifisere verneverdige kulturminner og kulturmiljøer i kommunen, og prioritere blant dem.

Det kan utarbeides ulike vernebestemmelser for hensynssoner, fra bestemmelser om det enkelte kulturminnet til vernesoner rundt det, og også om den enkelte bygnings inventar (se kapittel 8.8.6).

For kulturminner som i de statlige landsverneplanene er i verneklasse 2, anbefales det å sikre disse gjennom regulering. Her vil det være aktuelt å bruke hensynssone c) og utarbeide bestemmelser som tydeliggjør både den verdien de representerer og hva de kan brukes til.

Områder med kulturminner som er registrert i NB!-registeret anbefales regulert til byggeområde med hensynssone c) med bestemmelser. Bestemmelsene styrer hva som kan gjøres innenfor området for å sikre kulturminneinteressene for framtida.

8.8.6. Interiør
Det er mulig å gi bestemmelser om interiør, jf. § 12-7.6. Målet er å sikre verneverdige bygninger og andre kulturminner direkte i arealplanen, og åpne for en mer allsidig, detaljert og lokalbasert kulturminneforvaltning som et supplement til kulturminneloven. Behovet for vern av interiør er adskillig høyere enn det en kan forvente vil bli fredet etter kulturminneloven i overskuelig framtid. Vern av interiør gjennom plan- og bygningsloven er derfor et godt alternativ.

Dette betyr at interiør kan underlegges samme type vern som brukes på eksteriør når det gjelder både uttrykk og originalmaterialer. Med interiør menes husfast interiør som er en viktig del av byggets samlete verneverdier, men ikke inventar.

Det kan være aktuelt å regulere tidstypisk rominndeling i boliger, materialbruk, overflatebehandling som malte flater, dekormaling, dører, listverk m.m.

Høyttaler som er godt tilpasset interiøret i Bragernes kirke, Drammen, Viken.
Foto: Eva Smådahl, Riksantikvaren

Vern av interiør gjennom regulering etter plan- og bygningsloven vil være mest aktuelt for offentlige og halvoffentlige rom som trapperom, korridorer, portrom, forsamlingslokaler og butikker, men det kan også brukes på private eiendommer.

Interiør i administrasjonsbygg, kulturbygg som teater- og kinosaler, forsamlingshus, serveringssteder, forretningsbygg, kirker, kapeller osv. kan nå sikres gjennom regulering. For disse må for eksempel benker, belysning osv. anses som interiør. En kan også regulere interiør i driftsbygninger som fjøs, stabbur, hønsehus m.m.

Det forutsettes at bestemmelser om interiør utformes i samråd med kulturminneforvaltningen, og at valg av lovverk (kulturminneloven eller plan- og bygningsloven) vurderes i hvert enkelt tilfelle. Det er viktig at bestemmelsene er spesifikke og konkrete slik at det tydelig fremgår hvilke deler av interiøret som reguleres.

Interiør – eksempler på reguleringsbestemmelser

Det er ikke tillatt å rive trapperommene eller deler av dem eller foreta andre fysiske inngrep i trapperommene som kan motvirke formålet med reguleringen.

Kirkens interiør skal bevares. Eventuelle høyttalere som er nødvendige for kirkelige handlinger må ha en farge som gjør at de krever minst mulig oppmerksomhet. De skal ikke plasseres på dekorerte flater, eller slik at de kan virke forstyrrende på viktige kunstneriske eller arkitektoniske motiver. Tiltaket skal gjennomføres med minimale inngrep.

KAP. 9

Konseptvalgutredninger og forholdet til kulturminner, kulturmiljøer og landskap

Konseptvalgutredning er en ordning for kvalitetssikring av kostbare statlige prosjekter. Per 2019 gjelder dette for prosjekter med en investeringsramme over 750 millioner kroner (se mer om konseptvalgutredninger). Ordningen gjelder ikke for statsforetak, som for eksempel helseforetakene. Konseptvalgutredning er en ordning med to kontrollpunkter; KS1 og KS2. Første ledd, kalt KS1, består i kvalitetssikring av konseptvalget før en beslutning tas om videreføring av det påtenkte prosjektet til forprosjekt. Valget av konsept er den viktigste beslutningen for staten som prosjekteier, og det gir rammene for det videre arbeidet. Med konseptvalget menes den konseptuelle løsningen en velger for å dekke et samfunnsbehov.

KS2 er en kvalitetssikring av styringsunderlaget og kostnadsoverslaget, og skal gjennomføres ved avslutning av forprosjektet, før vedtak om bevilgning i Stortinget og oppstart av prosjektet. Kontrollhensynet er det viktigste området som skal dekkes. Dels skal det være en etterkontroll av om grunnlaget er tilstrekkelig for å fremme forslag om godkjenning av prosjektet med kostnadsramme. Dels skal analysen peke framover ved å kartlegge de styringsmessige utfordringene i gjennomføringen av prosjektet.

Finansdepartementet har ansvaret for ordningen og inngår rammeavtale med konsulentene som gjennomfører KS1 og KS2. Sektordepartementene vurderer om det aktuelle prosjektet faller innenfor reglene for konseptvalgutredning/KS1 og utarbeider konseptvalgutredningen. Selve arbeidet med konseptvalgutredningen gjøres normalt av en underliggende etat (som for eksempel Statens vegvesen), men kan også settes ut til konsulenter. Regjeringen bestemmer om en skal gå videre med forprosjektering, og velger konsept for videre forprosjektering. Kommuner og fylkeskommuner har ingen formell rolle, men blir i ulik grad trukket inn i konseptvalgutredningsarbeidet

Det skal foreligge en konseptvalgutredning som underlag for kvalitetssikringen i KS1 og KS2.

Konseptvalgutredningen skal være strukturert med følgende kapitler:

1. Behovsanalyse (kartlegging av interessenter, definere prosjektutløsende behov)
2. Strategikapittel (definere samfunnsmål og effektmål)
3. Overordnete krav (absolutte krav og andre krav)
4. Mulighetsstudie (definere mulighetsrommet)
5. Alternativanalyse (nullalternativet og minst to andre konseptuelt ulike alternativer, samfunnsøkonomisk analyse)
6. Føringer for forprosjektfasen (herunder beslutnings- og gjennomføringsstrategi)

Konseptvalgutredningsarbeidet foregår ofte på et svært overordnet nivå. I mange tilfeller har kulturminneforvaltningen et for dårlig datagrunnlag for å kunne utrede beslutningsrelevante tema, og disse er i tillegg vanskelige å prissette. Kulturminneforvaltningens innspill er avhengig av detaljeringsnivået på konseptvalgutredningen, og for eksempel tilgang på gode nok kart. For å gjøre en god jobb må kulturminneforvaltningen i fylkeskommunene/ Sametinget ha gode metoder for å analysere kulturminner, kulturmiljøer og landskap på et overordnet nivå.

Kulturminneforvaltningen har noen redskaper som kan benyttes, og utvikles videre, for å gjøre vurderinger på et geografisk nivå som passer i konsept valgutredningsarbeidet. Følgende planer, registre og metoder med et områdeperspektiv kan være gode verktøy i konseptvalgutredningsarbeidet:

- regionale planer for kulturminner og kulturmiljøer som avgrenser og prioriterer de viktigste kulturmiljøene og landskapene i det enkelte fylke
- kommunale kulturminneplaner kan inneholde avgrensete og prioriterte kulturmiljøer
- Registeret og metodeutviklingen i prosjektet "Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse (KULA)"
- NB!-registeret over byområder av nasjonal kulturhistorisk interesse
- Askeladden – her må dataene kunne hentes ut på et overordnet nivå, og det kan kreve noe videre bearbeiding av datasettene
- Den nasjonale høydemodellen kan benyttes for å få et overordnet bilde av landskapet, og kan også bidra med data som kan gi nye registreringer av kulturminner. Også prosjektspesifikke LIDAR-scanninger, for eksempel av planlagte vegkorridorer, kan gi kulturminneforvaltningen gode og relevante data, forutsatt at kulturminneforvaltningen får tilgang til dem

Det er også viktig at prosessene legges opp slik at regional kulturminneforvaltning kan bidra med godt gjennomarbeidete innspill både skriftlig og i verkstedssammenheng.

Arbeidet med de enkelte konseptvalgutredningene bør følge de etablerte rutinene for kulturminneforvaltningens arbeid med plansaker, med fylkeskommunen/Sametinget som hovedadressat. Regional kulturminneforvaltning skal hente inn nødvendige innspill fra sjøfartsmuseene og Riksantikvaren. Det er også regional kulturminneforvaltning som avgir kulturminneforvaltningens høringsuttalelse hvis konseptvalgutredningen blir lagt ut på høring.

Når det gjelder arbeidet med KS1, bør konkrete spørsmål som måtte komme opp i vurderingsprosessen besvares av den aktuelle fylkeskommunen eller Sametinget.

For kulturminneforvaltningen vil det være naturlig å engasjere seg mest i de sakene som fører til store landskapsinngrep eller transformasjon av byområder. Dette vil for eksempel være de aller fleste samferdselstiltak som blir gjenstand for en konseptvalgutredningsprosess. Trolig vil en slik vurdering måtte gjøres fra sak til sak. Det vil avhenge både av omfanget av landskapsinngrepet og om det er kjent eller potensial for kulturminner, kulturmiljøer og/eller verdifulle landskap i det aktuelle området. Transformasjon av et område i en by med nyere lagerbygninger vil være av mindre interesse enn transformasjon av kvartaler med verneverdig bebyggelse.

KAP. 10

Konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven inneholder bestemmelser om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven og for tiltak og planer etter annet lovverk. Kapittel 4 i plan- og bygningsloven fastlegger generelle utredningskrav for planer etter plan- og bygningsloven. Planprogram og konsekvensutredning er også nærmere behandlet under hver plantype der det er relevant. Konsekvensutredning for tiltak og planer etter annet lovverk behandles i et eget kapittel (kapittel 14).

De detaljerte bestemmelsene om konsekvensutredninger fins i Forskrift om konsekvensutredninger av 21.6.2017. Denne gjelder både konsekvensutredning for planer etter plan- og bygningsloven og for tiltak og planer med vedtak etter annet lovverk.

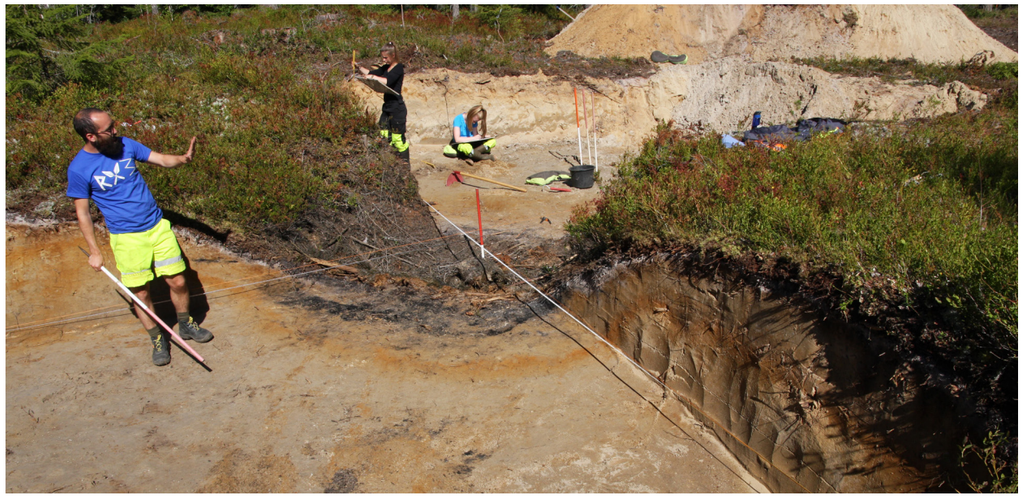
Formålet med bestemmelsene om konsekvensutredninger er å sikre at hensynet til miljø og samfunn blir tatt i betraktning når en forbereder planer eller tiltak, og når det tas stilling til om, og på hvilke vilkår, planer eller tiltak kan gjennomføres, jf. plan- og bygningsloven § 14-1 og forskrift om konsekvensutredninger § 1.

10.1. GENERELLE UTREDNINGSKRAV FOR PLANER ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Det skal utarbeides planprogram for alle regionale planer og kommuneplaner og for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger på miljø. Det stilles ikke krav til planprogram for planer angitt i forskriften § 8, det vil si reguleringsplaner for tiltak i forskriftens vedlegg II. Dette er reguleringsplaner der det skal vurderes i henhold til kriteriene i forskriften § 10 om planen kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn.

Plan- og bygningsloven § 4-1 Planprogram

For alle regionale planer og kommuneplaner, og for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal det som ledd i varsling av planoppstart utarbeides et planprogram som grunnlag for planarbeidet (...)



En av flere fangstgroper graves ut av arkeologer i forbindelse med bygging av ny riksvei 3 i Østerdalen. Elverum kommune, Innlandet. Foto: Kristine Johansen, Riksantikvaren

Plan- og bygningsloven § 4-2 Planbeskrivelse og konsekvensutredning

For regionale planer og kommuneplaner med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging, og for reguleringsplaner som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal planbeskrivelsen gi en særskilt vurdering og beskrivelse – konsekvensutredning – av planens virkninger for miljø og samfunn.

Det stilles krav om at det skal utarbeides en planbeskrivelse med redegjørelse for virkninger for alle planer etter plan- og bygningsloven. For planer med vesentlige virkninger for miljø og samfunn kreves det at det utarbeides en konsekvensutredning. I tillegg til dette stilles det også krav til risiko- og sårbarhetsanalyse for planer for utbygging, jf. § 4-3. Hvis planen omfatter eller ligger innenfor tette trehusområder hvor det er stor fare for skade ved brann, bør dette påpekes i ROS-analysen, og det bør innarbeides bestemmelser i reguleringsplanen som kan bidra til å sikre disse områdene.

10.2. PLANER ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN SOM KREVER KONSEKVENSUTREDNING

Utgangspunktet er at planer som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn, skal konsekvensutredes. Vesentlige virkninger knyttes til bestemte plantyper, eventuelt med størrelsesgrenser, som alltid skal konsekvensutredes. Videre skal andre planer konsekvensutredes dersom de kommer i konflikt med angitte miljøkriterier.

For detaljerte bestemmelser om konsekvensutredninger, er det praktisk å forholde seg til forskriften. Forskriften gir blant annet en detaljert gjennomgang av hvilke planer og tiltak som det skal utarbeides eller vurderes utarbeidet konsekvensutredning for. Det foreligger også en veileder om dette, "Når skal tiltak i vedlegg II konsekvensutredes? Vurdering etter § 10 i forskrift om konsekvensutredninger". Forskriften presiserer i § 6 hvilke planer og tiltak som alltid skal behandles etter forskriften. § 8 presiserer hvilke planer som skal vurderes nærmere for å fastslå om de kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn. Kriteriene for vurdering av vesentlige virkninger for miljø og samfunn fins i §10 i forskriften. Forskriftens §§ 11 og 12 redegjør for hvordan en skal gå fram for å fastslå om en plan skal konsekvensutredes eller ikke.

KRAV OM KONSEKVENSUTREDNING (KU)
FOR PLANER ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Planer der det alltid kreves KU, jf. § 6	Planer som skal vurderes nærmere for KU etter miljøkriteriene i § 10
Regionale planer med rammer for utbygging	
Kommuneplanens arealdel	
Kommunedelplaner med områder for utbyggingsformål	
Nye bolig- og fritidsboligområder som ikke er i samsvar med overordnet plan.	
Områdereguleringer etter plan- og bygningsloven § 12-2 når planene fastsetter rammer for tiltak i vedlegg I og II, jf. KU-forskriften § 6a	
Reguleringsplaner for tiltak i vedlegg I	Reguleringsplaner for tiltak i vedlegg II

Skjematisk oppsummering av tiltak som skal vurderes etter forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover

Det er noen unntak fra kravet om konsekvensutredninger: Kravet for § 6 b) reguleringsplaner for tiltak i vedlegg I gjelder ikke for reguleringsplaner der det konkrete tiltaket er konsekvensutredet på et høyere plannivå og der reguleringsplanen er i samsvar med en overordnet plan.

Tilsvarende gjelder ikke krav om konsekvensutredning for § 8 a) reguleringsplaner for tiltak i vedlegg II for reguleringsplaner der konsekvensene av det konkrete tiltaket er tilfredsstillende utredet på et overordnet plannivå. Kravene gjelder heller ikke der reguleringsplanen er i samsvar med en overordnet plan eller detaljreguleringer som er i samsvar med områdereguleringer som er behandlet etter forskriften.

Om en plan eller et tiltak som inngår i forskriftens § 8, jf. vedlegg II, skal konsekvensutredes, avhenger av om området oppfyller ett eller flere av kriteriene i § 10 i forskriften. Kulturminner og kulturmiljøer er direkte nevnt i § 10, a) og b). Særlig verdifulle landskap inngår i b). I a) inngår vernete vassdrag. Mange av dem kan ha kulturhistoriske verdier som et grunnlag for vernet. Kulturminne- og landskapsinteressene må også vurderes opp mot c) som omfatter statlige planretningslinjer, statlige planbestemmelser eller regionale planbestemmelser, samt gjeldende rikspolitiske bestemmelser eller retningslinjer. Nærmere veiledning fins i Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Klima- og miljødepartementets veileder: "Når skal tiltak i vedlegg II konsekvensutredes? Vurdering etter § 10 i forskrift om konsekvensutredninger".

§ 10. Kriterier for vurderingen av om en plan eller et tiltak kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn

I vurderingen av om en plan eller et tiltak kan få vesentlige virkninger for miljø eller samfunn, skal det ses hen til egenskaper ved planen eller tiltaket, jf. annet ledd og planen eller tiltakets lokalisering og påvirkning på omgivelsene, jf. tredje ledd. Det skal også i nødvendig grad ses hen til egenskaper ved virkninger nevnt i fjerde ledd.

Egenskaper ved planen eller tiltaket omfatter:
a) størrelse, planområde og utforming
b) bruken av naturressurser, særlig arealer, jord, mineralressurser, vann og biologiske ressurser
c) avfallsproduksjon og utslipp
d) risiko for alvorlige ulykker og/eller katastrofer.

Lokalisering og påvirkning på omgivelsene omfatter en vurdering av om planen eller tiltaket kan medføre eller komme i konflikt med:

a) verneområder etter naturmangfoldloven kapittel V eller markaloven § 11, utvalgte naturtyper (naturmangfoldloven kapittel VI), prioriterte arter, vernete vassdrag, nasjonale laksefjorder og laksevassdrag, objekter, områder og kulturmiljø fredet etter kulturminneloven
b) truede arter eller naturtyper, verdifulle landskap, verdifulle kulturminner og kulturmiljøer, nasjonalt eller regionalt viktige mineralressurser, områder med stor betydning for samisk utmarksnæring eller reindrift og områder som er særlig viktige for friluftsliv (...)

I vurderingen av om planen eller tiltaket kan få vesentlige virkninger og følgelig skal konsekvensutredes, skal det ses hen til virkningenes intensitet og kompleksitet, sannsynlighet for at virkningene inntreffer og når de inntreffer, varighet, hyppighet og mulighet for å reversere eller begrense dem, om virkningene strekker seg over landegrensene, samt samlete virkninger av forslaget til plan eller tiltak og andre eksisterende, godkjente eller planlagte planer eller tiltak.

10.3. ROLLER OG ANSVAR FOR KONSEKVENSUTREDNINGER AV PLANER ETTER PLAN- OG BYGNINGSLOVEN

Roller og ansvar for konsekvensutredninger etter plan- og bygningsloven er i all hovedsak sammenfallende med roller og ansvar for planlegging etter plan- og bygningsloven. Det kan likevel være på sin plass å komme med noen presiseringer som følger av forskriften.

Forslagsstiller er den som fremmer forslag til en plan etter plan- og bygningsloven. Forslagsstiller skal selv vurdere om planen faller inn under forskriftens saklige virkeområde. Forslagsstiller kan være en privat utbygger, men også offentlige myndigheter. Det er forslagstiller som bærer kostnadene ved utarbeiding av planprogram og konsekvensutredning.

Ansvarlig myndighet er den som har ansvaret for å påse at bestemmelsene om konsekvensutredninger blir fulgt. Den ansvarlige myndigheten skal fastsette planprogrammet og behandle konsekvensutredningen som grunnlag for vedtak.

I plansaker er det i all hovedsak den aktuelle planmyndigheten som er ansvarlig myndighet etter forskriften om konsekvensutredninger. Et unntak som framgår av vedlegg I, pkt. 7 er at Forsvarsdepartementet er ansvarlig myndighet for militære flyplasser. For kommune(del)planer og områderegulering vil planmyndigheten som regel være både forslagstiller og ansvarlig myndighet.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet kan i samråd med berørte myndigheter bestemme at en annen myndighet enn den som framgår av forskriften skal være ansvarlig myndighet i en bestemt sak, jf. forskriften § 31 annet ledd. Det kan være aktuelt dersom nasjonale eller viktige regionale hensyn tilsier det, eller dersom planen eller tiltaket går over flere kommuner eller fylker. Dette gjelder også for fastsettelse av planprogram i saker hvor statlige eller regionale myndigheter organiserer og utarbeider planforslag i henhold til plan- og bygningsloven § 3-7.

Regional kulturminneforvaltning.
Regionale miljøvernmyndigheter, inkludert fylkeskommunen og Sametinget som kulturminnemyndighet, har en viktig rolle i behandlingen av konsekvensutredninger. De er høringsinstanser til konsekvensutredningen og skal gi innspill til planprogram. De skal si fra til ansvarlig myndighet etter varsel om oppstart, dersom de mener en reguleringsplan burde vært omfattet av en konsekvensutredning. De skal varsle dersom nasjonale eller vesentlige regionale interesser kan bli truet av planen. Regional kulturminneforvaltning har et spesielt ansvar for å varsle i en tidlig fase dersom nasjonale og viktige regionale kulturminnehensyn er truet.

Dersom berørte regionale og statlige myndigheter vurderer at planen kan komme i konflikt med nasjonale eller viktige regionale hensyn, skal dette framgå av uttalelsen til forslaget til planprogram jf. plan- og bygningsloven § 4-1 og forskriften § 15.

Regional kulturminneforvaltning skal til offentlig ettersyn uttale seg til planforslaget med konsekvensutredning. I uttalelsen skal de gi sin vurdering av utredningen og om denne er god nok som beslutningsgrunnlag. De skal også uttale seg om eventuelle konflikter med landskap, kulturminner og kulturmiljøer av regional og nasjonal interesse, jf. også bestemmelser om innsigelse. For reguleringsplaner med konsekvensutredning vil kulturminneloven § 9 ivaretas på normalt vis i reguleringsplanprosessen.

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har det overordnete ansvaret for konsekvensutredningsbestemmelsene for planer etter plan- og bygningsloven og utarbeider forskrift og veiledning i samarbeid med Klima- og miljødepartementet.

10.4. KONSEKVENSUTREDNINGER FOR TILTAK OG PLANER ETTER SEKTORLOVER

§ 14-1 Virkeområde og formål

Reglene i dette kapittel gjelder for tiltak etter annen lovgivning som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn og for nærmere bestemte verneplaner etter naturvernloven.

Reglene i kapittel 14 omfatter tiltak som avgjøres gjennom søknad om tillatelse etter annet lovverk enn plan- og bygningsloven. Det gjelder planer og tiltak innenfor kraftproduksjon, kraftoverføring, jordbruk, skogbruk, akvakultur, m.m. I tillegg gjelder reglene for nasjonalparker og andre større planer om vern etter naturmangfoldloven. Gjennomføring av konsekvensutredningene er knyttet til søknadsprosessen/vedtaksprosessen for disse tiltakene.

KRAV OM KONSEKVENSUTREDNING (KU) FOR TILTAK ETTER SEKTORLOVER

Tiltak der det alltid kreves KU, jf. § 6 og 7	Tiltak som skal vurderes nærmere for KU, jf. § 8
Søknad om tillatelse for tiltak nevnt i vedlegg I	Søknad om tillatelse for tiltak nevnt i vedlegg II
Planer og programmer som fastsetter rammer for søknad om tillatelse for tiltak nevnt i vedlegg I eller II, og der planen eller programmet vedtas av et departement	Planer og programmer som fastsetter rammer for søknad om tillatelse for tiltak nevnt i vedlegg I eller II, og der planen eller programmet vedtas av et departement
Verneområder etter naturmangfoldloven større enn 250 km².	

Skjematisk oppsummering av tiltak som skal vurderes etter forskrift om konsekvensutredninger for tiltak etter sektorlover.

Det ble med forskriften fra 2014 innført en forenklet prosess for vedlegg II-tiltak, som videreføres i forskriften fra 2017, jf. § 12 i forskriften. Tidligere skulle ansvarlig myndighet tidligst mulig i prosessen ta stilling til om et tiltak falt inn under miljøkriteriene og dermed skulle konsekvensutredes. Dersom svaret var ja, måtte en melding med utredningsprogram utarbeides. I gjeldende forskrift skal en slik vurdering gjøres på grunnlag av utarbeidet søknad, altså ved behandling av søknaden. Dersom den ansvarlige myndigheten på bakgrunn av høringsuttalelser og egne vurderinger finner at virkningene av tiltaket ikke i tilstrekkelig grad er belyst, skal myndigheten stille krav om supplerende utredninger. Det er viktig at regional kulturminneforvaltning i høringen konkretiserer hvilke forhold som bør belyses nærmere og gir uttrykk for om tiltaket vil få vesentlige virkninger for kulturminner, kulturmiljø og/eller landskap.

10.5. ROLLER OG ANSVAR FOR KONSEKVENSUTREDNINGER ETTER SEKTORLOVER

Forslagstiller er den som søker om å gjennomføre tiltaket. Det er forslagstiller som bærer kostnadene ved utarbeiding av melding med forslag til utredningsprogram og konsekvensutredningen, jf. plan- og bygningsloven § 14-5.

Ansvarlig myndighet er den som har ansvar for å påse at bestemmelsen om konsekvensutredninger blir fulgt. Den skal fastsette utredningsprogrammet og behandle konsekvensutredningen som grunnlag for vedtak.

Hvem som er ansvarlig myndighet for de ulike tiltakstypene og planene framgår av forskriften § 5 og av vedlegg I og II til denne. Prinsippet er at den myndigheten som gir tillatelse til tiltaket også er den ansvarlige myndigheten for konsekvensutredningen. Dette omfatter direktorater og fagdepartementer. I noen få tilfeller er fylkesmannen eller kommunen ansvarlig myndighet.

Regional kulturminneforvaltning
Regionale miljøvernmyndigheter, inkludert fylkeskommunen og Sametinget som kulturminnemyndighet, har en viktig rolle i behandlingen av konsekvensutredninger. De er høringsinstanser til konsekvensutredningen, og skal gi innspill til melding med utredningsprogram.

Det skal framgå av høringsuttalelsen til meldingen dersom kulturminneforvaltningen på grunnlag av meldingen vurderer at planen eller tiltaket kan komme i konflikt med nasjonale eller vesentlig regionale hensyn, jf. forskriften § 15.

I de tilfellene der det ikke er utarbeidet melding, og der høring av søknaden dermed er den første formelle informasjon om tiltaket, skal regional kulturminneforvaltning melde fra dersom de mener tiltaket kan få vesentlige virkninger innenfor sitt fagområde, og om det er behov for supplerende utredninger.

Fylkeskommunen og Sametinget må i saker etter sektorlover også sørge for å avklare forholdet til undersøkelsesplikten etter kulturminneloven § 9 med forslagsstiller. Dette bør skje tidlig i prosessen, gjerne i forbindelse med høring av utredningsprogram der det blir utarbeidet. Spørsmålet må tas opp med forslagsstiller direkte i tillegg til at det spilles inn som del av høringen. For søknader om konsesjon for vindkraftverk, er det utarbeidet egne retningslinjer for gjennomføring av kulturminneundersøkelser etter kulturminneloven § 9.

Klima- og miljødepartementet har det overordnete ansvaret for konsekvensutredningsbestemmelser for tiltak etter sektorlover og utarbeider forskrift og veiledning i samarbeid med Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

10.6. INNHOLDET I KONSEKVENSUTREDNINGER

Forskrift om konsekvensutredninger behandler kravene til innhold i konsekvensutredninger i kapittel 5. Når det er utarbeidet utredningsprogram/planprogram er det det fastsatte programmet som konkret angir hva som skal utredes i konsekvensutredningen for det aktuelle tiltaket eller planen. Det er derfor viktig at innspill til innhold i konsekvensutredningen gis i høringen av programmet. Det er ansvarlig myndighet/planmyndighet som fastsetter det endelige utredningsprogrammet/planprogrammet.

For saker som gjelder søknader om tillatelse til tiltak og for reguleringsplaner, skal det i tillegg til konsekvensutredning etter plan- og bygningsloven gjennomføres undersøkelser etter kulturminneloven § 9 der det er kjente automatisk fredete kulturminner eller er potensial for funn av slike. Det er viktig å merke seg at det er fylkeskommunen/Sametinget som avgjør innholdet og tidspunktet for slike undersøkelser, etter avtale med tiltakshaver og i tråd med foreliggende retningslinjer.

Forskrift om konsekvensutredninger, kapittel 5, gir rammer for kravene til innhold i konsekvensutredningen. Her framgår det at landskap, kulturminner og kulturmiljøer inngår i miljøtemaene som er aktuelle å utrede. Det pekes på viktige prinsipper som utredning av relevante alternativer, redegjørelse for samvirke mellom relevante miljøforhold og vurdering av den samlete miljøbelastningen når det er flere tiltak i influensområdet, redegjørelse for metodebruk, vurdering av behovet for oppfølgende undersøkelser m.m.

Konsekvensutredningen skal være tilpasset plannivået og være relevant for de beslutningene som skal tas. Det vil ofte være et diskusjonsspørsmål hva som er beslutningsrelevant, og det er viktig for høringsinstansene å begrunne sine innspill om utredninger også på bakgrunn av beslutningsrelevans. Forskriften legger til grunn at konsekvensutredningen skal ta utgangspunkt i foreliggende kunnskap og en nødvendig oppdatering av denne. Det åpnes likevel for at hvis det mangler informasjon om viktige forhold, skal slik informasjon innhentes, jf. forskriften § 17.

Forskriften stiller også krav om at utredninger og feltundersøkelser skal følge anerkjent metodikk og utføres av personer med relevant faglig kompetanse. Hva som anses som anerkjent metode (metodikk) for de ulike fagtemaene, framgår av Miljødirektoratet og Riksantikvarens veileder "M-1941 Konsekvensutredninger for klima og miljø."

For veiledning om innhold i utredningsprogram og konsekvensutredninger når det gjelder kulturminnetema, viser vi til Riksantikvarens "Kulturminne og kulturmiljø i konsekvensutgreiingar, rettleiar". Riksantikvaren har utarbeidet en temaveileder "Konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel for tema kulturminner og kulturmiljø". For landskapstema har Miljødirektoratet og Riksantikvaren utarbeidet et utkast til veileder om landskapsanalyse i kommuneplan. For vindkraftprosjekter fins "Veileder for vurdering av landskapsvirkninger ved utbygging av vindkraftverk, 2015", utarbeidet av Norges vassdrags- og energidirektorat, Miljødirektoratet og Riksantikvaren.

KAP. 11

Øvrige tema av særlig interesse for forvaltning av kulturminner, kulturmiljøer og landskap

I de følgende kapitlene vil ulike tema som er av særlig interesse for forvaltning av kulturminner, kulturmiljøer og landskap, bli omtalt.

11.1. DISPENSASJON FRA PLAN – KAPITTEL 19

Kommunen er gitt mulighet til å gi dispensasjon fra gjeldende planer og bestemmelser, jf. § 19-2, og kan også stille vilkår for dispensasjonen. En dispensasjon endrer ikke planen, men gir tillatelse til et bestemt tiltak som ikke er i tråd med planen. Dispensasjon kan gis for både midlertidige og varige tiltak. Det skal ikke være en kurant sak å få dispensasjon fra gjeldende plan.

§ 19-2. Dispensasjonsvedtaket

Kommunen kan gi varig eller midlertidig dispensasjon fra bestemmelser fastsatt i eller i medhold av denne lov. Det kan settes vilkår for dispensasjonen.

Dersom en ønsker å gjennomføre tiltak som vil medføre en planendring av betydning, skal det utarbeides ny plan.

Kommunens adgang til å gi dispensasjon er avgrenset. Det kreves blant annet at hensynene bak bestemmelsen det dispenseres fra, eller hensynene i lovens formålsbestemmelse, ikke blir vesentlig tilsidesatt. Det er også en forutsetning at fordelene med det omsøkte tiltaket er større enn ulempene, ikke bare for søkeren, men etter en samlet vurdering av alle interesser. Statlige og regionale mål for arealpolitikk skal legges til grunn for vurderingen av dispensasjonssøknader der slike foreligger.

Kommunen skal i sin vurdering av søknaden også legge vekt på en eventuelt dispensasjons konsekvenser for miljøet, herunder kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Kommunen bør ikke gi dispensasjon fra planen dersom fylkeskommunen/Sametinget som kulturminnemyndighet har uttalt seg negativt til søknaden. I vurderingen skal også statlige og regionale rammer og mål tillegges vekt. Derfor er det viktig at fylkeskommunen/Sametinget i sin uttalelse til søknaden sier tydelig fra om at de motsetter seg dispensasjonen og hvorfor, herunder viser til de nasjonale målene som kulturminneforvaltningen skal følge opp. Dersom det likevel blir gitt dispensasjon, kan fylkeskommunen/Sametinget påklage vedtaket. Klagefristen er normalt 3 uker fra vedtaket er mottatt (stemplet inn) hos fylkeskommunen/Sametinget.

Det vil ikke kunne dispenseres fra krav om reguleringsplan i de tilfellene hvor reguleringsplanen ville falle inn under virkeområdet for reglene om konsekvensutredning. Begrunnelsen for dette er at en dispensasjon fra kravet om reguleringsplan i så fall ville innebære at det også ble dispensert fra kravet om konsekvensutredning, noe som ville være en omgåelse av regelverket og komme i strid med de EU-direktivene som dette bygger på. Det er derfor viktig å avklare om tiltaket det søkes dispensasjon for, vil ha så vesentlige miljøvirkninger at det måtte konsekvensutredes dersom det ble fremmet som en reguleringsplan/reguleringsendring (se "Forskrift om konsekvensutredninger", kapittel 5 om miljøvirkninger på kulturminnefeltet).

Videre skal konsekvenser for tilgjengelighet/universell utforming vurderes. Det betyr at det ikke skal gis dispensasjon som vil kunne innebære nevneverdig forringelse for menneskers tilgang til areal eller bygninger, særlig med henvisning til kravet om universell utforming.

Statlige planretningslinjer (tidligere rikspolitiske retningslinjer) kan også være et grunnlag for klage på dispensasjon fra gjeldende plan.

Forbudet mot bygging i 100-metersbeltet langs sjøen skal håndheves strengt, og det skal mye til før det kan gis dispensasjon i slike områder. Er det gitt retningslinjer for differensiering av hensyn i strandsonen i en kommuneplan eller regional plan, bør disse vurderes ved håndtering av søknader om dispensasjon.

§ 19-2. Dispensasjonsvedtaket

Ved dispensasjon fra loven og forskrifter til loven skal det legges særlig vekt på dispensasjonens konsekvenser for helse, miljø, jordvern, sikkerhet og tilgjengelighet.

(…) Kommunen bør heller ikke dispensere fra planer, lovens bestemmelser om planer og forbudet i § 1-8 når en direkte berørt statlig eller regional myndighet har uttalt seg negativt om dispensasjonssøknaden.

Fylkeskommunen/Sametinget skal uttale seg til søknader om dispensasjon dersom disse på noen måter berører kulturminner, kulturmiljøer og landskap, jf. § 19-1. Gjeldende plan, inkludert formålet med planen, må vurderes opp mot begrunnelsen for dispensasjonssøknaden. Alle søknader må være begrunnet.

§ 19-1. Søknad om dispensasjon

Dispensasjon krever grunngitt søknad.

(…) Regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir direkte berørt, skal få mulighet til å uttale seg før det gis dispensasjon fra planer, plankrav og forbudet i § 1-8.

I enkelte situasjoner kan det være aktuelt å gjennomføre en arkeologisk undersøkelse i området som dispensasjonssøknaden omfatter. Ved slike undersøkelser varsles eier og bruker på vanlig måte, jf. kulturminneloven § 11 a. Utgifter til undersøkelsen dekkes normalt av regional kulturminneforvaltning dersom tiltaket er av mindre, privat karakter, jf. rundskriv fra Klima- og miljødepartementet T-02/2007.

Det er likevel viktig å vurdere hvorvidt kulturminneforvaltningen vil fraråde eller tilrå en søknad om dispensasjon ut fra allerede kjent kunnskap før en setter i gang undersøkelser. Dette er både av hensyn til ressursbruken i kulturminneforvaltningen, og for å unngå unødvendige inngrep.

Det er fylkeskommunen/Sametinget som har ansvaret for å håndtere søknader om dispensasjon, og også eventuelt klage på gitte dispensasjoner. Dersom regional kulturminneforvaltning ikke får anledning til å klage på dispensasjoner der nasjonale kulturminneinteresser kan være truet, skal saken sendes Riksantikvaren, slik som ved klager for øvrig (se kapittel 3.6). Også her er det viktig å overholde fristen, både ved uttalelse til dispensasjonssøknaden og ved en eventuell klage.

Dispensasjon fra gjeldende plan for tiltak i et område regulert til spesialområde bevaring (plan- og bygningsloven av 1985), regulert til vern eller avsatt som hensynssone (plan- og bygningsloven av 2008), bør ikke gis. Skulle det være aktuelt med endringer her som vil kreve dispensasjon, bør disse fremmes som omreguleringer.

Eventuelle dispensasjoner fra bestemmelsene om automatisk fredning i forbindelse med dispensasjoner hjemlet i plan- og bygningsloven kapittel 19, er dispensasjoner etter kulturminneloven § 8 første ledd.

Generelt er det viktig at kulturminneforvaltningens begrunnelser er grundig faglig forankret og at de blir forstått av både søker og kommune.

11.2. ENDRING AV REGULERINGSPLAN – PLAN- OG BYGNINGSLOVEN § 12-14

Hovedregelen er at det gjelder de samme reglene for endring og oppheving av en reguleringsplan som for utarbeiding av ny plan, jf. plan- og bygningsloven § 12-14 første ledd. Dette inkluderer også bestemmelsene om innsigelse. Grunnen er at et planvedtak som bygger på en grundig faglig utredning, offentlig medvirkning og politisk prosess, må være forpliktende. Det skal dermed ikke kunne fravikes i hovedtrekkene uten en ny og tilsvarende prosess.

For endringer som i liten grad vil påvirke gjennomføringen av planen for øvrig, ikke går utover hovedrammene i planen og heller ikke berører hensynet til viktige natur- og friluftsområder, kan kommunestyret delegere myndigheten til å treffe vedtak om endringer, jf. plan- og bygningsloven § 12-14 annet ledd. Endring av arealformål vil kunne være en slik endring hvis det ikke er konfliktfylt, jf. Kommunal og moderniseringsdepartementets reguleringsplanveileder, s. 157.

Riksantikvaren vil understreke at fjerning av spesialområde bevaring eller hensynssone vern i de aller fleste tilfeller vil være å betrakte som konfliktfylt og en vesentlig reguleringsendring i lovens forstand, og derfor ikke en endring som kan behandles forenklet. Det samme gjelder omfattende endring eller fjerning av bestemmelser om vern.

Kommunen kan delegere myndighet til å vedta utfyllende bestemmelser innenfor hovedtrekkene i reguleringsplanen. Målet er at slike endringer skal behandles på en enklere måte. Saken skal forelegges berørte myndigheter før det treffes vedtak, og eierne og festerne av eiendommer som direkte berøres av vedtaket, skal gis anledning til å uttale seg. Dersom det foreligger innvendinger til endringene som klart har karakter av innsigelse, fra berørte myndigheter, vil ikke endringene kunne behandles forenklet. Saken vil da måtte behandles som en vanlig reguleringsendring.

En endring, som etter lovens system forutsetter medvirkning fra andre enn berørte myndigheter og de grunneierne som endringen direkte berører, kan ikke gjennomføres etter reglene i § 12-14 annet ledd. Det samme gjelder når endringen er i strid med overordnete planer.

En mindre endring kan ikke gjennomføres etter reglene i plan- og bygningsloven § 12-14 annet ledd, dersom endringen:

- utløser krav om risiko- og sårbarhetsanalyse etter plan- og bygningsloven § 4-3
- forutsetter medvirkning fra andre enn de grunneierne som endringen direkte berører
- fører til innvendinger fra en sektormyndighet som klart har karakter av innsigelse
- er i strid med overordnete planer
- forventes å påføre naboer ulemper som kan utløse krav om erstatning etter reglene i oreigningslova

Selv om endringen bare gjelder en reguleringsbestemmelse, kan omfanget og konsekvensene av endringen bli så vidt omfattende at den ikke kan gjennomføres som en forenklet endring. Er kommunen i tvil om en endring er innenfor § 12-14 annet ledd, bør endringen følge ordinær saksbehandling for endring av plan.

Reglene om endring av reguleringsplan gjelder også for endring av en plan mellom offentlig ettersyn og vedtak. Hvis det er foretatt endringer som for eksempel kan medføre merknader fra sektormyndigheter, skal planen ut på en ny høring. Det samme gjelder dersom det er foretatt endringer i reguleringsplanen som en del av planvedtaket. Dette kan være en begrenset høring til bare relevante høringsinstanser. Hvis det oppdages endringer som regional kulturminneforvaltning ikke har fått ta stilling til etter at planen er vedtatt, kan regional kulturminneforvaltning klage på reguleringsplanvedtaket. Klagefristen er tre uker etter at fylkeskommunen har mottatt den vedtatte planen. Hvis endringen er av det større slaget sett i forhold til planen som helhet, må saken ut på ny høring med offentlig ettersyn.

Kommunestyret kan delegere myndigheten til å gjøre vedtak om å oppheve en plan som i det vesentlige er i strid med overordnet plan. Men før det gjøres et slikt vedtak, skal eierne og festerne av eiendommene som berøres direkte av vedtaket, gis anledning til å uttale seg, jf. § 12-14 fjerde ledd. I en del eldre reguleringsplaner ligger det omfattende vernebestemmelser, for eksempel kan bebyggelse eller automatisk fredete kulturminner være regulert til spesialområde bevaring. Hvis det ligger vernehensyn inne i en reguleringsplan som kommunen ønsker å oppheve, bør kommunen sikre seg at disse vernehensynene videreføres i den overordnete planen. Ellers bør planen ikke oppheves. Når det ligger vernehensyn inne i en plan som kommunen ønsker å oppheve, bør regional kulturminnemyndighet få anledning til å uttale seg. Det stilles ikke krav i § 12-14 om å forelegge planen for myndigheter eller andre berørte. For at saken skal bli tilstrekkelig opplyst, kan det likevel være behov for å innhente uttalelse fra andre. Her henviser § 12-14 til plan- og bygningsloven § 1-9 som omhandler forholdet til krav i forvaltningsloven.

11.3. FORHOLDET TIL BYGGESAKSDELEN

Plan- og bygningsloven er delt i en plandel og en byggesaksdel. Byggesaksdelen omhandler bestemmelser om søknadsplikt, kontroll og godkjenning av bygge- og anleggsarbeider med videre. Rammene for byggetiltak er nedfelt i kommunale planer og i loven, både med hensyn til prosess og for eksempel plassering og utnyttelse.

To forskrifter er av særlig betydning for byggesakshåndtering; forskrift om byggesak og teknisk forskrift. Endret byggesaksforskrift (SAK) trådte i kraft 1. desember 2018. Teknisk forskrift (TEK) fastsetter blant annet generelle krav til byggerelaterte produkter, til byggverkets sikkerhet og bæreevne, samt til brannsikkerhet. I TEK er det visse unntaksbestemmelser for eksisterende bygg. Unntak fra TEK for å ivareta verneverdi, kan også hjemles direkte i plan- og bygningsloven § 31-2 fjerde ledd.

Når det gjelder kravene til energieffektivitet i TEK gis det unntaksmuligheter fra kravene om energieffektivitet for bygninger som er fredet etter kulturminneloven, regulert til bevaring eller annen form for vern i henhold til plan- og bygningsloven eller som oppfyller kulturminnefaglige kriterier for regulering til bevaring eller oppføring i kommunal verneplan, jf. veiledning om dette. Oppfyllelse av energikravene skal skje i så stor utstrekning som mulig innenfor hva som er tilrådelig med hensyn til å beholde historiske kvaliteter.

Riktige energitiltak krever en individuell vurdering av bygningens kulturhistoriske verdi, byggeteknikk og konstruksjonsmåte. Dessuten må faren for bygningsfysiske følgeskader vurderes.

11.4. MIDLERTIDIG FORBUD MOT TILTAK – PLAN- OG BYGNINGSLOVEN § 13

§ 13-1. Midlertidig forbud mot tiltak

Finner kommunen eller vedkommende myndighet at et område bør undergis ny planlegging, kan den bestemme at oppretting og endring av eiendom eller tiltak etter § 1-6 og andre tiltak som kan vanskeliggjøre planarbeidet, ikke kan settes i gang før planspørsmålet er endelig avgjort.

Kommunen kan samtykke i at tiltak som er nevnt i første ledd blir gjennomført hvis det etter kommunens skjønn ikke vil vanskeliggjøre planleggingen.
(...)

Der det mangler arealplaner, planene er mangelfulle eller foreldet ved at kulturminnehensyn ikke er avklart (eksempelvis forholdet til automatisk fredete kulturminner i reguleringsplaner vedtatt før 9. feb.1979) kan kommunen vedta midlertidig forbud mot tiltak, jf. plan- og bygningsloven § 13, inntil arealbruken er avklart gjennom plan. Det samme gjelder der hvor reguleringsplanen er av eldre dato og ikke ivaretar verneverdige bygninger/anlegg som bør bevares. Forbudet hindrer at det blir gjennomført arbeid eller tiltak som kommer inn under plan- og bygningsloven, herunder fradeling og riving. Forbudet faller bort dersom området ikke er regulert innen fire år. Fristen kan i særlige tilfeller forlenges. For områder med kulturminneinteresser som kommunen ønsker å regulere til vern ved bruk av hensynssone eller formål med tilhørende bestemmelser, kan dette være et viktig virkemiddel for å få gjennomført reguleringen uten at verdiene i området forringes. Det kan også nedlegges midlertidig forbud mot tiltak i påvente av rullering av kommuneplanens arealdel.

Når en søknad om tillatelse til tiltak ikke er avgjort, kan kommunen bare vedta et midlertidig forbud dersom søkeren er varslet om dette innen utløpet av de saksbehandlingsfristene som følger av § 21-7. Det er også en forutsetning at forbudet vedtas senest innen åtte uker etter utløpet av fristen, se § 21-7 femte ledd andre punktum.

11.5. RIVING

Regulering til spesialområde bevaring etter plan- og bygningsloven av 1985 innebar, hvis ikke annet var bestemt, et generelt endrings-, rive- og nybyggingsforbud innen området. Kommunen har gjennom en slik regulering hjemmel til å gi avslag på søknad om både rive- og byggetillatelse med henvisning til at området er regulert til spesialområde bevaring. Riving i strid med planen forutsetter omregulering. Dette gjelder fortsatt i områder som er regulert etter dette lovverket.

Tiltaksbeskrivelsen i § 1-6 omfatter oppføring, men også riving og endring, herunder fasadeendringer. Slike tiltak kan bare skje dersom de ikke er i strid med lov, kommuneplanens arealdel og reguleringsplan.

Der tiltak kommer i konflikt med generelle bestemmelser nedfelt i kommuneplanen om hensyn som skal tas til bevaring av eksisterende bygninger og kulturmiljø, jf. § 11-9 nr. 7, har kommunen hjemmel til å avslå søknader om riving og endring. På kommuneplannivået kan det også legges en hensynssone d) for båndlegging til senere regulering, som vil gi hjemmel til å avslå riving og andre tiltak som er i strid med formålet med båndleggingen.

I henhold til loven kan bestemmelser som sikrer verneverdier knyttes til alle formål og hensynssoner i reguleringsplanen, jf. § 12-7 nr. 6. Dersom målsettingen er å gi et område et generelt vern mot riving, endring og nybygging, er det altså nødvendig å vise områdets avgrensning på kartet, og å knytte en bestemmelse til det. Det anbefales å vise slike områder som en hensynssone c), SOSI-kode 570, og knytte en bestemmelse om endrings-, rive- og nybyggingsforbud til området. Hvis det er enkeltbygg som en ønsker å bevare, kan en også benytte tykk strek, SOSI-kode 1210. Også til bygninger omfattet av tykk strek må det gis gode bestemmelser. Kommunen kan også nedlegge midlertidig forbud mot riving og andre tiltak dersom den finner at et område bør undergis ny planlegging, dersom tiltaket vil vanskeliggjøre planarbeidet, jf. § 13-1.

Eksempel:

Eksisterende bygning (ev. anlegg/annen konstruksjon) som er avmerket med hensynssone på plankartet, tillates ikke revet, fjernet eller flyttet.

11.6. TILTAK FOR ENERGIPRODUKSJON OG ENERGIOVERFØRING

Kraftledninger i sentral- og regionalnettet, transformatorstasjoner og andre større kraftledninger som krever anleggskonsesjon etter energiloven er unntatt fra plan- og bygningsloven. Bare bestemmelsene om konsekvensutredning i kapittel 14 og bestemmelsene om stedfestet informasjon i kapittel 2 i plan- og bygningsloven gjelder for slike anlegg. Vindkraftverk og vannkraftverk som krever konsesjon etter energiloven, vannressursloven eller vassdragsreguleringsloven omfattes av plan- og bygningsloven, men det er ikke plikt til å utarbeide reguleringsplan for slike anlegg.

Kraftledninger i sentral og regionalnettet

For kraftledninger i sentral- og regionalnettet, transformatorstasjoner og andre større kraftledninger som krever anleggskonsesjon etter energiloven, betyr unntaket

- at det kan gis konsesjon og bygges anlegg uavhengig av planstatus for området
- at det ikke skal lages reguleringsplan eller gis dispensasjon etter plan- og bygningsloven for slike anlegg
- at det ikke kan vedtas planbestemmelser for anleggene

Eksisterende og vedtatte kraftledninger er heller ikke et eget planformål, men kan avsettes som hensynssoner.

Unntaket fra planbestemmelsene gjelder altså alle kraftledninger som krever anleggskonsesjon. Dette til forskjell fra distribusjonsnettet til sluttforbruker som inngår i en områdekonsesjon. Nybygging innenfor områdekonsesjonene av mindre kraftledninger omfattes av plan- og bygningsloven.

Plan- og bygningslovens bestemmelser om konsekvensutredning gjelder for konsesjonspliktige anlegg for produksjon og fordeling av energi. Det vil si at kraftledninger skal vurderes/behandles etter "Forskrift om konsekvensutredninger", se også kapittel 10. Plan- og bygningslovens bestemmelser om kartgrunnlag gjelder.

Nye kraftproduksjonsanlegg

Kommunen har ikke plikt til å utarbeide reguleringsplan for vindkraftverk, vannkraftverk eller lignende. Kommunen kan utarbeide reguleringsplan dersom de ønsker det, men i tilfeller der det ikke er samsvar mellom gitt konsesjon og kommunens forslag til reguleringsplan, kan Olje- og energidepartementet samtidig med klageavgjørelse gi konsesjonen direkte virkning som statlig arealplan etter plan- og bygningsloven § 6-4.

Også for kraftproduksjonsanlegg gjelder plan- og bygningslovens bestemmelser i kapittel 14 om konsekvensutredninger og om kartgrunnlag.

Innsigelse og klage

Reglene om innsigelse i plan- og bygningsloven §§ 5-4 til 6 gjelder så langt de passer ved behandling av søknader om konsesjon etter energiloven, jf. § 2-1, vassdragsreguleringsloven, jf. § 6 og vannressursloven, jf. § 24.

De samme organene som har innsigelsesrett etter plan- og bygningsloven, har også klagerett på konsesjonsvedtaket etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI. Dersom NVE fatter konsesjonsvedtak i strid med framsatt innsigelse, går saken til endelig avgjørelse i Olje- og energidepartementet. Praksis er at NVE sender innsigelser og klager samlet til sluttbehandling i departementet.

Kulturminneloven § 9

Det gjelder særskilte regler for håndtering av undersøkelsesplikten etter kulturminneloven § 9 i vindkraftsaker, se Registrering av arkeologiske kulturminner i vindkraftsaker

Om kulturminneforvaltningens innsigelses- og klagerett

Kulturminneforvaltningens innsigelse til konsesjonssøknader skal være forankret i de nasjonale målene for forvaltning av kulturminne, kulturmiljøer og landskap. Innsigelsen skal være begrunnet i konflikt med kulturminner av nasjonal eller vesentlig regional interesse. Det er viktig at begrunnelsen er tydelig formulert og faglig forankret. Det er ikke tilstrekkelig bare å vise til at nasjonale eller viktige regionale kulturminneinteresser er berørt eller at kulturminneloven § 9 ikke er oppfylt.

Reglene for innsigelse og klage til konsesjonssøknader er de samme som for saker etter plan- og bygningsloven. Det er derfor viktig at det reises innsigelse i forbindelse med konsesjonsbehandlingen og at en ikke avventer NVEs avgjørelse før eventuell klage.

11.7. TEGNEREGLER

Det er laget tegneregler for kartframstilling av planer i henhold til kravene i plan- og bygningsloven Disse omfatter farger for ulike arealformål, skravurer for de forskjellige hensynssonene, linjer og symboler. De forskjellige arealformålene, hensynssonene og linjene har fått egne koder i SOSI, kalt SOSI Plan.

Kommuneplanens arealdel

Automatisk fredete kulturminner kan eventuelt markeres med hensynssone d), SOSI-kode 730, med rutenett-skravur. Hvis dette ikke er hensiktsmessig når det gjelder målestokk og grafisk framstilling, bør det ved tekstinformasjon på kommuneplankartet henvises til et eget temakart som gjengir denne informasjonen. Hvis temakartet også utarbeides i digital form, vil det være enklere å ajourføre informasjonen.

Alle typer kulturmiljøer kan gis hensynssone c), SOSI-kode 570, skråstilt skravur. Alle hensynssoner skal ha et unikt nummer. Dette består av bokstaven H, hensynssonens SOSI-kode og et løpenummer, for eksempel vil hensynssone c) for kulturmiljøer nummereres slik: H570_1, H570_2 osv. Løpenummeret henviser til bestemmelsen som er knyttet til hensynssonen, jf. Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister. Del 1 – Veileder for framstilling av arealplaner.

Kjente automatisk fredete kulturminner kan avmerkes i kommuneplanens arealdel med «rune-R». Rune-R'en skal, når den brukes, være en del av basiskartet. Det vil si at den skal være en del av det kartet som ligger «under» formåls- og hensynssonemarkeringene i kommuneplankartet.

Det er utarbeidet en egen SOSI-standard for regionale planer, "Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan. Del 2.2 – Spesifikasjon for tegneregler, regionale arealplaner".

Reguleringsplan
I en reguleringsplan kan en sikre kulturminnene enten ved å videreføre hensynssonene fra kommuneplanens arealdel, innføre nye hensynssoner eller sikre kulturminnene gjennom formål og bestemmelser. Det særskilte verneformålet for kulturminner i en reguleringsplan er et underformål under LNFR, vern av kulturminner eller kulturmiljøer, med SOSI-kode 5600. Det er mulig å legge en tykk strek rundt bygninger eller kulturminner som skal bevares, SOSI-kode 1210. En slik strek kan kombineres med hensynssone c) eller d). Uansett må det gis gode bestemmelser.

I Norge er det 22 landskap som inngår i utvalgte kulturlandskap i jordbruket. De representerer svært store verdier knyttet til både biologi/naturmangfold og kulturhistorie. Nordherad er et av disse landskapene. Her er det rundt 55 landbrukseiendommer, og et flertall av disse er i drift. Blant gårdene er Valbjør, en freda gård med mange gamle tømmerhus. Vågå kommune, Innlandet.
Foto: Kristine Johansen, Riksantikvaren

KAP. 12

Kunnskapsbase

12.1. ASKELADDEN
Riksantikvaren lanserte i 2004 «Askeladden» som nå er den offisielle databasen over alle fredete kulturminner og kulturmiljøer i Norge. Basen inneholder data fra det tidligere Fornminneregisteret, Fredningsregisteret og Kyrkjeregisteret.

I dag er det registrert ca. 250 000 lokaliteter i «Askeladden», og hvert år blir ca. 8-9000 nye lokaliteter lagt til. I «Askeladden» kan en finne opplysninger om arkeologiske kulturminner, fredete bygninger og kirker, tekniske/industrielle kulturminner osv. Avhengig av type kulturminne kan en finne opplysninger om tilstand, registreringshistorikk, osv. I databasen kan en søke etter kulturminner ut fra selvvalgte kriterier, skrive ut kartutsnitt, lage statistikk m.m. Databasen er passordbelagt, men tilgjengelig via internett for offentlig kulturminneforvaltning, forskingsinstitusjoner, statlige sektormyndigheter og kommunene.

Data fra Askeladden er tilgjengelige via blant andre Matrikkelen og seeiendom, Norge Digitalt og Geonorge, Kulturminnesøk, Gårdskart og Miljøstatus.

12.2. KULTURMINNESØK
Kulturminnesøk ble lansert 7. desember 2009 som den første åpne, samlete oversikten over fredete kulturminner i Norge. Kulturminnesøk er publikumsversjonen av databasen Askeladden og er tilgjengelig for alle på internett (www.kulturminnesok.no).

Hver dag legges flere kulturminner inn i Kulturminnesøk da fylkeskommuner, byantikvarer, Sametinget og Riksantikvaren legger inn nye registreringer i Askeladden som så lastes automatisk inn i Kulturminnesøk. I tillegg legges det inn kulturminner som ikke er vernet etter kulturminneloven eller plan- og bygningsloven, direkte i Kulturminnesøk.

Alle kulturminnene har en egen side med zoombart kartutsnitt for nøyaktig lokalisering, opplysninger om type kulturminne, vernetype, datering, tilrettelegging rundt kulturminnet, eksterne lenker og en kort, generell tekst om kulturminnet eller kulturminnetypen.

12.3. BYGNINGSREGISTERET – SEFRAK
Registeret inneholder informasjon om de aller fleste bygninger (med unntak av kirker) som er oppført i perioden 1537-1900, i noen tilfeller også fram til 1945 (eksempelvis i Nord-Troms og Finnmark). Registeret har detaljert informasjon om blant annet alder, endringer, byggemåte, funksjon og eierforhold.

At en bygning inngår i SEFRAK innebærer i seg selv ikke noe formelt vern. SEFRAK vil være til god hjelp for å få nødvendig informasjon om eldre bebyggelse når arealplaner utarbeides. Det må imidlertid understrekes at ettersom grensen for registrering er satt til 1900, vil det være mange bygninger som i dag regnes som verneverdige som ikke er kommet med. SEFRAK-registeret inngår i eiendomsregisteret Matrikkelen, og er dermed tilgjengelig i de aller fleste norske kommuner. Matrikkelen eies og drives av Statens Kartverk. SEFRAK er også tilgjengelig gjennom Norge digitalt, både som nedlastbare datasett og som WMS-tjeneste.

12.4. NORGE DIGITALT
Norge digitalt er et nasjonalt prosjekt for fri utveksling av geodata mellom offentlige etater. Så godt som alle norske kommuner, fylkeskommuner og relevante statsetater er medlemmer. Prosjektet er en videreføring av Arealis-samarbeidet. Kulturminnerelaterte temadata hentes fra de tidligere omtalte registrene. Blant de viktigste datasettene er arkeologiske kulturminner, fredete bygninger, fredete kulturmiljøer, SEFRAK, verneverdige trehusmiljøer og nasjonale kulturminneinteresser i by. Disse leveres både som nedlastbare datasett og som nettbaserte karttjenester (WMS/WFS).

De nedlastbare datasettene må fornyes med jevne mellomrom for å holdes á jour. Det legges derfor ut nye versjoner på Norge Digitalt sine nedlastingssider to ganger i året. WMS/WFS-tjenestene henter data direkte fra originalkildene og vil dermed alltid være ferskvare.

Informasjonen i Norge Digitalt er først og fremst ment til planlegging der en kan få sammenstilt data om ulike typer miljøverdier.

Liste over nettadresser i veilederen

Den europeiske landskapskonvensjonen
http://www.regjeringen.no/nb/dep/md/tema/planlegging_plan-_og_bygningsloven/landskapskonvensjonen/om-konvensjonen/europeisk-landskapskonvensjon-norsk-teks.html?id=426184

Direktoratet for samfunnssikkerhet og beredskaps veileder til helhetlig risiko- og sårbarhetsanalyse i kommunen
https://www.dsb.no/veiledere-handboker-og-informasjonsmateriell/veileder-til-helhetlig-risiko--og-sarbarhetsanalyse-i-kommunen/

DIVE – kulturhistorisk stedsanalyse
https://ra.brage.unit.no/ra-xmlui/handle/11250/2495758

Energiloven
§ 2-1 http://lovdata.no/lov/1990-06-29-50/%C2%A72-1

Forvaltningsloven
§ 17 http://lovdata.no/lov/1967-02-10/%C2%A717
§ 28 http://lovdata.no/lov/1967-02-10/%C2%A728
§ 41 http://lovdata.no/lov/1967-02-10/%C2%A741

kapittel VI Om klage og omgjøring
http://www.lovdata.no/all/tl-19670210-000-006.html

Forskrift om byggesak (SAK)
https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2010-03-26-488

Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven (kulturminneforskriften)
https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2019-02-15-127

Forskrift om fredete statlige eiendommer i prosjektet Statlige kulturhistoriske eiendommer
https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2011-11-09-1088

Forskrift om konsekvensutredninger for planer etter plan- og bygningsloven
https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-21-854

kapittel 5
https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-21-854#KAPITTEL_4

§ 5 https://lovdata.no/forskrift/2017-06-21-854/§5
§ 8 https://lovdata.no/forskrift/2017-06-21-854/§8
§ 10 https://lovdata.no/forskrift/2017-06-21-854/§10
§ 12 https://lovdata.no/forskrift/2017-06-21-854/§12
§ 15 https://lovdata.no/forskrift/2017-06-21-854/§15
§ 16 https://lovdata.no/forskrift/2017-06-21-854/§16
§ 17 https://lovdata.no/forskrift/2017-06-21-854/§17
§ 31 https://lovdata.no/forskrift/2017-06-21-854/§31

Forskrift om tekniske krav til byggverk (TEK)
https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-19-840

GeoNorge/Norge Digitalt
https://www.geonorge.no/

Gårdskart
https://gardskart.nibio.no/search

Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder: Når skal tiltak i vedlegg II konsekvensutredes? Vurdering etter § 10 i forskrift om konsekvensutredninger
https://www.regjeringen.no/contentassets/167047e811414896b04ec2504dd63995/veileder_kuforskriften_vesentlige_virkninger.pdf

Kommunale kulturminneplaner, Riksantikvarens side om
https://www.riksantikvaren.no/prosjekter/kulturminne-i-kommunen/

Kommunal- og moderniseringsdepartementets lovkommentar til plan- og bygningsloven
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/lovkommentar-til-plandelen-av-plan--og-bygningsloven/id2701235/

Kommunal- og moderniseringsdepartementets samleside med veiledning til plan- og bygningsloven
https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan--og-bygningsloven/plan/veiledning/veiledere/id2836208/

Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om kommunal planstrategi
https://www.regjeringen.no/contentassets/83801c9c858d402ea2958e1930fc421a/t-1494.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om kommuneplanens arealdel
https://www.regjeringen.no/contentassets/ffa528405f53438cae326c321eb6042e/no/pdfs/h-2481-b-kommuneplanens-arealdel.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel
https://www.regjeringen.no/contentassets/620abe41d28a4c3eb3b08727d67c732e/t-1493.pdf

Kommunal og moderniseringsdepartementets veileder om medvirkning i planprosesser
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Medvirkning-i-planlegging/id764244/

Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder om regional planstrategi
https://www.regjeringen.no/contentassets/5d516c2c5c3a40e38c7fd67dafa81526/t-1495.pdf

Kommunal- og moderniseringsdepartementets reguleringsplanveileder
https://www.regjeringen.no/contentassets/b1752a6a42f84a88a9595a4061956b43/no/pdfs/reguleringsplan-veileder_sept_2018.pdf

Konseptvalgutredninger
https://www.regjeringen.no/no/tema/okonomi-og-budsjett/statlig-okonomistyring/ekstern-kvalitetssikring2/hva-er-ks-ordningen/id2523897/
Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse (KULA)
https://www.riksantikvaren.no/prosjekter/kulturhistoriske-landskap-av-nasjonal-interesse-kula/

Kulturminneloven
https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1978-06-09-50

§ 3 http://lovdata.no/lov/1978-06-09-50/%C2%A73
§ 8 http://lovdata.no/lov/1978-06-09-50/%C2%A78
§ 9 https://lovdata.no/lov/1978-06-09-50/§9
§ 10 http://lovdata.no/lov/1978-06-09-50/%C2%A710
§ 11 http://lovdata.no/lov/1978-06-09-50/%C2%A711
§ 14 http://lovdata.no/lov/1978-06-09-50/%C2%A714
§ 15 http://lovdata.no/lov/1978-06-09-50/%C2%A715
§ 19 http://lovdata.no/lov/1978-06-09-50/%C2%A719
§ 20 http://lovdata.no/lov/1978-06-09-50/%C2%A720
§ 22a http://lovdata.no/lov/1978-06-09-50/%C2%A722a
§25 http://lovdata.no/lov/1978-06-09-50/%C2%A725

Kulturminnesøk
http://www.kulturminnesok.no

Landbruksdirektoratets temaveileder om landbruk og planlegging etter plan- og bygningsloven
https://www.regjeringen.no/contentassets/b449cb59537049659e210f69e9ce966f/temaveileder_landbruk.pdf

Miljødirektoratet og Riksantikvarens veileder M-1941 Konsekvensutredninger for klima og miljø
https://www.miljodirektoratet.no/myndigheter/arealplanlegging/konsekvensutredninger/

Miljøstatus
http://www.miljostatus.no/kart

Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-forventninger-til-regional-og-kommunal-planlegging-20192023/id2645090/

Nasjonale miljømål for kulturminneforvaltningen
https://miljostatus.miljodirektoratet.no/miljomal/kulturminner-og-kulturmiljo/

Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan og digitalt planregister. Del 1 – Veileder for framstilling av arealplaner
https://www.regjeringen.no/contentassets/8a9cc8f0885d4f5cb9f32d1f7e3f385e/master_plan_prodspek_del1_arealplan010715.pdf

Nasjonal produktspesifikasjon for arealplan. Del 2.2 – Spesifikasjon for tegneregler, regionale arealplaner
https://www.regjeringen.no/contentassets/81768f821f1748e8b9ab687f31471723/regionalplan_tegneregler_12des2014.pdf

Nasjonal registrering av kulturlandskap, fra 1990-tallet, i Naturbase
https://kart.naturbase.no/

NB!-registeret, Riksantikvarens
https://www.riksantikvaren.no/prosjekter/nbregisteret-kulturmiljoer-av-nasjonal-interesse-i-byer-og-tettsteder/

Plan- og bygningsloven
§ 1-5 https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/§1-5
§ 1-6 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A71-6
§ 3-1 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A73-1
§ 3-7 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A73-7
§ 4-1 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A74-1
§ 4-3 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A74-3
§ 5-3 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A75-3
§ 5-4 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A75-4
§ 5-5 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A75-5
§ 6-3 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A76-3
§ 6-4 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A76-4
§ 8-1 http://www.lovdata.no/all/hl-20080627-071.html#8-1
§ 8-3 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A78-3
§ 8-4 http://www.lovdata.no/all/hl-20080627-071.html#8-4
§ 8-5 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A78-5
§ 11-2 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A711-2
§ 11-7. http://www.lovdata.no/all/hl-20080627-071.html#11-7
§ 11-8 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A711-8
§ 11-9 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A711-9
§ 11-10 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A711-10
§ 11-11 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A711-11
§ 11-12 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A711-12
§ 11-13 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A711-13
§ 11-14 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A711-14
§ 11-15 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A711-15
§ 11-16 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A711-16
§ 12-5 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A712-5
§ 12-7 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A712-7
§ 12-8 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A712-8
§ 12-9 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A712-9
§ 12-10 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A712-10
§12-13 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A712-13
§ 12-14 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A712-14
§ 13-1 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A713-1
§ 14-1 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A714-1
§ 14-5 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A714-5
§ 20-1 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A720-1
§ 21-4 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A721-4
§21-7 https://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/§21-7
§ 31-2 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A731-2
§ 31-3 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A731-3
§ 34-2 http://lovdata.no/lov/2008-06-27-71/%C2%A734-2

Plan- og kartforskriften
https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2009-06-26-861

Retningslinjer for gjennomføring av kulturminneundersøkelser etter kulturminneloven § 9 i vindkraftsaker
https://www.riksantikvaren.no/veileder/registrering-av-arkeologiske-kulturminner-i-vindkraftsaker/

Riksantikvarens eksempelsamlinger for bestemmelser til planer etter plan- og bygningsloven

Bokmål
http://hdl.handle.net/11250/216789

Nynorsk
http://hdl.handle.net/11250/284201

Riksantikvarens nettside om de statlige landsverneplanene
https://www.riksantikvaren.no/prosjekter/landsverneplaner/

Riksantikvarens rettleiar om kulturminne og kulturmiljø i konsekvensutgreiingar
http://hdl.handle.net/11250/175693

Riksantikvarens veileder Kulturminner i kommunen – kulturminneplan
http://hdl.handle.net/11250/175719

Riksantikvarens NB!-veileder
http://hdl.handle.net/11250/2368653

Riksantikvarens temaveileder om konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel for tema kulturminner og kulturmiljøer
http://hdl.handle.net/11250/277676

Rundskriv H-2/14. Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/retningslinjer-for-innsigelse-i-plansaker-etter-plan--og-bygningsloven/id751295/

Rundskriv T-4/92 Kulturminnevern og planlegging etter plan og bygningsloven
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-492-kulturminnevern/id107839/

Rundskriv T-2/2003. Om endringer i plan- og bygningsloven. Tidsfrister i planleggingen, kart og stedfestet informasjon. Kommunal- og moderniseringsdepartementet
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-203-om-endringer-i-plan-og-bygningslov/id279284/

Rundskriv T-2/2004. Om endringer i plan- og bygningsloven. Klage og innsigelse
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/t-204-rundskriv-om-endringer-i-plan-og-b/id279369/

Rundskriv T-02/2007 Dekning av utgifter til arkeologiske arbeider ved mindre, private tiltak. Kulturminneloven § 10
https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/MD/Vedlegg/Kulturminner/T-2-07.pdf

Rundskriv T-2/16 Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis
https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nasjonale-og-vesentlige-regionale-interesser-pa-miljoomradet--klargjoring-av-miljoforvaltningens-innsigelsespraksis/id2504971/

Sametingets konsultasjonsavtale
https://www.regjeringen.no/no/tema/urfolk-og-minoriteter/samepolitikk/midtspalte/prosedyrer-for-konsultasjoner-mellom-sta/id450743/

seeiendom
http://www.seeiendom.no

SOSI Plan
https://www.kartverket.no/globalassets/standard/sosi-standarden-del-1-og-2/sosi-standarden/sosi-standarden-4.5/sosi_plan_4.5.2.pdf

Utvalgte kulturlandskap i jordbruket
https://www.riksantikvaren.no/prosjekter/utvalgte-kulturlandskap-i-jordbruket-ukl/

Vannressursloven
§ 24 http://lovdata.no/lov/2000-11-24-82/%C2%A724

Vassdragsreguleringsloven
§ 6 http://lovdata.no/lov/1917-12-14-17/%C2%A76

Veileder for vurdering av landskapsvirkninger ved utbygging av vindkraftverk
http://hdl.handle.net/11250/275519

Veiledning om energieffektivitet knyttet til teknisk forskrift
https://dibk.no/byggereglene/byggteknisk-forskrift-tek17/14/14-1/

Riksantikvaren
Pb. 1483 Vika, 0116 Oslo
Besøksadresse / Dronningens gate 13
Tlf. / 22 94 04 00
Faks / 22 94 04 04
E-post / postmottak@ra.no

www.riksantikvaren.no