

Enklere og raskere dispensasjonsbehandling av tiltak på byggverk, anlegg mv. fra nyere tid, områder og kulturmiljøer som er fredet i medhold av kulturminneloven

1. Innledning: Løsningsorientert dispensasjonsbehandling

Eiere av fredete bygninger gjør en uvurderlig innsats for å ta vare på vår kulturarv. Miljøvern-departementet understreker i Meld. St. 35 (2012-2013) «Framtid med fotfeste» at kulturminneforvaltningen skal være løsningsorientert og at en fredning ikke skal hindre en videre bruk av en bygning, men i størst mulig grad bidra til å sikre bruken. Stortinget har forsterket dette i sin behandling av meldingen og tatt til orde for økte incentiver for fortsatt bruk og bevaring.

Dette rundskrivet gjelder Riksantikvarens og den regionale kulturminneforvaltningens dispensasjonsbehandling av fredninger etter kulturminneloven §§ 15, 19, 20 og 22a, samt eldre fredninger som er gjort i medhold av bygningsfredningsloven og midlertidige fredninger etter kulturminneloven § 22 nr. 4. De fredete stående byggverk som er erklært fra perioden 1537-1649 omfattes også. Rundskrivet gjelder ikke andre automatisk fredete kulturminner som middelalderbygninger og over 100 år gamle samiske bygninger og fredete båter. Selv om rundskrivets virkeområde således er avgrenset, vil de prinsipper og signaler om hvilke vurderinger som skal gjøres, gjelde dispensasjon for alle typer byggverk.

Riksantikvaren erfarer at det er forskjeller mellom fylkenes dispensasjonspraksis. Hensikten med rundskrivet er å tilrettelegge for en bedre eier- og brukerorientert forvaltning med en enhetlig praktisering av regelverket. Kulturminneforvaltningen skal være løsningsorientert i møte med eier og bruker.

I behandlingen av en dispensasjonssøknad skal det legges vekt på at eksisterende bruk skal kunne videreføres, eventuelt at det kan legges til rette for ny bruk. En fredet bygning oppnår best vern når den er i bruk. Riksantikvaren og regionalforvaltningen skal så langt som mulig være hjelpelig med råd og veiledning overfor eier/bruker i forbindelse med dispensasjonssøknader. Der omsøkt tiltak er svært uheldig, bør forvaltningen foreslå andre mindre inngripende og bedre alternative tiltak. Endringer skal gjennomføres på en måte som ivaretar de kulturhistoriske og/eller arkitektoniske verdiene. Det er derfor viktig å ta i bruk både eiernes og kulturminneforvaltningens kompetanse på en god og effektiv måte. Der kulturminneforvaltningen og eier sammen finner gode løsninger, vil dette gi et godt og bærekraftig kulturminnevern og sikre bruk og vedlikehold av bygningsmassen.

2. Saksbehandlingstid og foreløpig svar

Riksantikvaren ønsker å videreutvikle grunnlaget for en effektiv saksbehandling, herunder en kortere saksbehandlingstid.

Forvaltningsloven krever at en sak skal avgjøres uten ugrunnet opphold, jf. forvaltningsloven § 11a første ledd. Dersom søknaden/klagen ikke kan besvares innen 1 – en – måned fra den er mottatt, skal det snarest mulig gis et foreløpig svar der det gjøres rede for grunnen til at søknaden/klagen ikke kan behandles tidligere, også vidt mulig angis når svar kan ventes, jf. forvaltningsloven § 11a tredje ledd jf. annet ledd.

Riksantikvaren er direktorat for kulturminneforvaltning og er faglig rådgiver for Klima- og miljødepartementet i utviklingen av den statlige kulturminnepolitikken. Riksantikvaren har også ansvar for at den statlige kulturminnepolitikken blir gjennomført og har i denne sammenheng et overordnet faglig ansvar for fylkeskommunenes og Sametingets arbeid med kulturminner, kulturmiljøer og landskap.



Søknad om dispensasjon og klage på vedtak om dispensasjon skal normalt behandles innen 3 – tre – måneder fra den er mottatt i regionalforvaltningen eller hos Riksantikvaren. Dersom saken ikke er behandlet innen denne fristen, bør dette tillegges vekt i retning av å godkjenne tiltaket. Bestemmelsene i forvaltningsloven om foreløpig svar mv., jf. ovenfor gjelder fullt ut, uavhengig av denne tre-månedersfristen. Påklages et avslag på søknad om dispensasjon, skal det organ som har fattet vedtaket snarest vurdere å omgjøre vedtaket. Fastholdes vedtaket, skal klagesaken umiddelbart oversendes overordnet forvaltningsorgan for endelig avgjørelse.

Kulturminneforvaltningen bør snarest etter at søknaden er innkommet se til at den er tilstrekkelig opplyst, og eventuelt innhente manglende dokumentasjon. Forvaltningen må ta stilling til om tiltaket kan vurderes uten befarung, for eksempel der eier eller bruker dokumenterer omsøkt tiltak på tilstrekkelig måte med foto og tegninger.

Følgende dokumentasjon skal foreligge:

- beskrivelse og begrunnelse av tiltaket som ønskes gjennomført
- fotodokumentasjon og eventuelt tegninger av eksisterende forhold
- tegninger eller eventuelt andre illustrasjoner av fremtidig forhold
- eventuelle detaljtegninger
- arbeidsbeskrivelse for forståelse av prosjektet, med opplysninger om hvilke materialer og arbeidsmetoder som skal anvendes (kun den informasjon som er relevant for å kunne ta stilling til søknaden)

Søkes det om tilskudd, skal det også anvendes særskilte skjema som finnes på www.ra.no.

Dersom tiltakshaver ikke sender tilstrekkelig dokumentasjon med søknaden/klagen, kan dette føre til at det blir vanskelig for forvaltningen å overholde tre-måneders fristen. Søker/klager må i så fall bære ansvaret for dette.

3. Hjemmel for dispensasjon

Dispensasjonsbestemmelsene finner vi i kulturminneloven §§ 15a første ledd, 19 tredje ledd, 20 tredje ledd og 22a annet ledd jf. 15a første ledd. For å kunne gi dispensasjon fra fredningen må det fore-

ligge et *særlig tilfelle* og tiltaket må ikke innebære et *vesentlig inngrep* i kulturminnet/området/kulturmiljøet. Hvis ett av disse kravene ikke er oppfylt, skal søknaden om dispensasjon avslås. Kulturminnemyndigheten skal i vedtaket gi en utfyllende begrunnelse for avslaget der man synliggjør sine vurderinger. Søkeren skal i vedtaket få opplysning om klageadgang og klagefrist, jf. forvaltningsloven §§ 28 og 29.

Hvis søkeren får dispensasjon fra fredningen skal dette også begrunnes. Det skal fremkomme at inngrepet ikke vil være vesentlig, og at det foreligger et *særlig tilfelle*. Eventuelle vilkår for dispensasjonen skal angis i vedtaket.

Riksantikvaren skal motta kopi av alle dispensasjonsvedtak og vedtak om avslag på dispensasjon som fattes av regionalforvaltningen, til orientering.

Med *særlig tilfelle* menes bl.a. tiltak som er nødvendig av hensyn til *formålet* med fredningen. Forhold som er viktig for eier for fortsatt bruk av eiendommen, vil som oftest tilfredsstillende kravet til *særlig tilfelle*. Eksempler på dette er fornyelse av våtrom og kjøkken. Også tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning som for eksempel universell utforming og andre helt spesielle forhold kan begrunne et unntak, jf. Ot.prp. nr. 51 (1991-92) s. 24-25.

Andre tiltak som er nødvendig av hensyn til formålet med fredningen og som derfor kan tilfredsstillende kravet til *særlig tilfelle* kan være:

- istandsetting og restaurering
- tilbakeføringer til opprinnelig eller tidligere utseende og konstruksjoner, under forutsetning av at tiltaket kan gjøres på et sikkert dokumentert grunnlag, og i tråd med tradisjonelle metoder og materialbruk
- brannsikringstiltak
- andre tiltak som skal beskytte kulturminnet

Hva som er et *vesentlig inngrep* og som kulturminneforvaltningen derfor ikke kan gi dispensasjon til, vil bero på et faglig skjønn. Det må foretas en helhetsvurdering der inngrepets art og størrelse må vurderes opp mot objektets art, størrelse og kulturhistoriske og/eller arkitektoniske verdier.

Formålet med fredningen og fredningsbestemmelsene slik de fremgår

av fredningsvedtaket eller forskriften, eventuelt av presiseringsdokumentet når det gjelder fredningene etter bygningsfredningsloven, vil være av stor betydning for vurderingen av vesentlighets spørsmålet. Hensyn av vesentlig samfunnsmessig betydning kan også virke inn i den grad det er mulig å få til en god helhetsløsning basert på fortsatt bruk av kulturminnet og der vesentlige kulturminneverdier er ivaretatt.

Tiltak som ofte innebærer et *vesentlig inngrep* kan være:

- riving av hele eller vesentlige deler av et byggverk
- flytting av et byggverk. Unntaksvis kan flytting tillates
- større tilbygg, avhengig av objektets karakter, omfanget av fredningen og fredningens formål
- større endringer av bygningskonstruksjonen
- større endringer av opprinnelige overflater i interiør, der interiøret særlig begrunner fredningen

4. Hvilke tiltak krever dispensasjon

Hva fredningen omfatter, vil i de fleste tilfeller være presisert i fredningsvedtaket eller i det omforente presiseringsdokumentet mellom eier og forvaltning i Fredningsgjennomgangen.

Riksantikvaren vil presisere at en endring som er gjort etter fredningstidspunktet ikke er fredet som sådan, selv om endringen inngår som del av det fredete kulturminnet. Dette innebærer at nye tiltak i prinsippet kan iverksettes uten dispensasjon. Hvis tiltaket innebærer inngrep i fredete strukturer som for eksempel i vegger og/eller tak, må det imidlertid søkes om dispensasjon. Det må også søkes om dispensasjon hvis en endring vil være av betydning når det gjelder fredningens formål, for eksempel hvis tiltaket vil berøre tidligere endringer som faktisk samsvarer med/underbygger formålet med fredningen. Se også punkt 4.1 og 4.2.

Er tiltakshaver i tvil om tiltaket er søknadspliktig, må kulturminneforvaltningen forespørres. Forvaltningen må utøve et fornuftig skjønn og se tiltaket i forhold til bl.a. fredningsobjektets art og formålet med fredningen.

4.1 Endringer som er gjort etter fredningstidspunktet

I mange tilfeller er et fredet byggverk endret etter fredningstidspunktet. Det kan få betydning for hvordan byggverket skal forvaltes. Et vindu med karm og listverk som er nytt etter fredningen vil som sådan ikke være fredet, men skal det nye vinduet skiftes, vil det ofte kunne kreves dispensasjon av hensyn til bygget for øvrig. Ønsker man å skifte et nyere vindu som er kopi av det opprinnelige vindu, vil et nytt vindu som endrer utseendet være søknadspliktig (f. eks. et vindu med annen glass- og sprossestruktur).

4.2 Kjøkken og våtrom i fredet bolighus

I mange tilfeller vil man kunne oppgradere kjøkken og våtrom uten først å måtte søke om tillatelse til dette. En kjøkken- eller våtromsløsning som er tilføyd etter fredningen kan heretter endres uten dispensasjon. Medfører endringen inngrep i bestående strukturer, for eksempel ny romstruktur eller nytt og omfattende feste i vegg som er fredet, må saken behandles som dispensasjons-sak.

Ved etablering eller oppgradering av kjøkken og våtrom i fredet bolighus skal det ellers legges vekt på å finne løsninger som tilfredsstiller bruksbehovet, og på en måte som er minst mulig inngripende i kulturhistoriske verdier. Nye funksjoner kan noen ganger legges i tilbygg. Er våtrommet eller kjøkkenet fortsatt som på fredningstidspunktet, og endring er nødvendig for videre bruk av eiendommen, skal forvaltningen godta endringer som uttrykker en god balanse mellom kulturhistoriske elementer og behov for modernisering.

4.3 Universell utforming

Hensynet til universell utforming er svært viktig. Når et byggverk er offentlig tilgjengelig, skal alle ha adgang. Universell utforming kan også være viktig for bruk av privat byggverk så som bedre adkomst- og trappeløsning som er nødvendig for fortsatt beboelse. Gjennomarbeidete arkitektonisk gode løsninger og riktig materialbruk vil i mange tilfeller være vesentlige faktorer for at endringen blir god for bruk, og at kulturminneverdiene er ivaretatt. Forvaltningen skal være løsningsorientert og komme med alternative forslag der det er nødvendig.

5. Vanlig vedlikehold og ordinær skjøtsel

Eier/bruker kan utføre vanlig vedlikehold av fredet byggverk mv. uten dispensasjon fra fredningen.

Med vanlig vedlikehold mener vi å ta vare på og reparere de eksisterende bygnings-elementer som vegger, tak, vinduer mv. og detaljer som for eksempel dører, listverk, gerikter og overflatebehandling. Vanlig vedlikehold skal skje i samsvar med tradisjonell metode, utførelse og materialbruk og på en måte som ikke reduserer arkitektoniske og kulturhistoriske verdier.

Kulturminneforvaltningen skal på forespørsel fra eier/bruker raskt gi veiledning om hva som kan utføres uten dispensasjon og hva som vil kreve dispensasjon i det enkelte tilfelle. Skjønnen som forvaltningen her må utøve vil kunne variere fra sak til sak i forhold til fredningens formål, objektets karakter og de særskilte fredningsbestemmelsene.

Forvaltningen skal også gi råd og veiledning slik at vedlikehold som ikke krever dispensasjon blir utført i tråd med antikvariske prinsipper.

Generelle prinsipper ved utførelsen av vedlikehold på fredete byggverk mv. er:

- Mest mulig av alle byggverkets ulike deler skal bevares. Må det gjøres endringer, er det bedre å føye noe til enn å fjerne originale og gamle bygningsdeler.
- Materialbruken skal ta utgangspunkt i fredningens formål. Derfor skal det normalt brukes tradisjonelle materialer både ved vedlikehold og eventuell utskifting. Skulte deler av byggverket (konstruksjon) er i utgangspunktet også viktig å ta vare på. Det er et mål å bevare helheten på best mulig måte, ikke bare det som er synlig.

Det beste bygningshistoriske «arkivet» er byggverket selv. Gamle ombygninger og endringer av et byggverk er ofte viktige å bevare. Disse kan formidle byggverkets historie gjennom skiftende stilretninger og bruk.

Likestilt med vanlig vedlikehold er ordinær skjøtsel i fredet hage- og parkanlegg og annet grøntanlegg.

I vedlegg til rundskrivet er det nevnt en del eksempler på vanlig vedlikehold og ordinær skjøtsel som ikke krever dispensasjon, og på tiltak som krever dispensasjon fra fredningen.

6. Vilkår for dispensasjon – tilskudd

Blir det ved dispensasjon etter kml § 15a første ledd satt vilkår for dispensasjonen som fordyrer arbeidet, skal privat eier eller bruker få helt eller delvis vederlag for denne utgiftsøkningen, jf. kml § 15a annet ledd. Et delvis vederlag skal normalt utgjøre minst 50 % av merutgiftene.

Som merkostnad kan også regnes bistand fra arkitekt og/eller byggeleder til å finne en løsning som kulturminnemyndigheten kan godta. Bruk av slik kvalifisert hjelp skal avtales med kulturminnemyndigheten på forhånd.

Tilskudd kan på denne måten være et virkemiddel for ivaretagelse av kulturverdier og man unngår unødvendige endringer.

Det gis også tilskudd til istandsetting av fredete bygninger og anlegg i privat eie gjennom Riksantikvarens bevaringsprogrammer. Tilskuddsmidler skal ikke benyttes til generell standardheving.

Det bør i dispensasjonsvedtaket settes en tidsfrist på maksimum 3 – tre – år for gjennomføring av tiltaket. Fristen kan forlenges etter søknad dersom det foreligger særlige grunner.

Eksempler på vanlig vedlikehold av byggverk mv. som ikke krever dispensasjon og på tiltak som krever dispensasjon fra fredningen

- Alminnelig istandsetting og løpende vedlikehold med maling av samme type og farge som eksisterende krever ikke dispensasjon.
- Pussreparasjoner krever ikke dispensasjon. Pussing av en fasade krever dispensasjon.
- Utskifting av værutsatte bygningsdeler som vannbord, vindskibord, torvhaldstokk og lignende i samsvar med tradisjonell utførelse og materialbruk krever ikke dispensasjon.
- Utskifting av andre råtnede/ødelagte mindre bygningsdeler krever ikke dispensasjon. Bemerk at man fortrinnsvis reparerer ved å spunse og skifter så lite som mulig av en ødelagt bygningsdel. Ved større utskiftinger må det vurderes konkret om det kreves dispensasjon. Hvis man vil gripe inn i bygningens konstruksjon, kreves det alltid dispensasjon.
- Utskifting av ødelagte glassruter krever ikke dispensasjon. Utskifting eller endring av vinduer og dører med karmen og listverk krever dispensasjon.
- Reparasjon av tak ved utskifting av enkelte takstein, skifer og beslag krever ikke dispensasjon. Mer omfattende reparasjon/utskifting av tak, renner og nedløp krever dispensasjon.
- Utskifting av himlingsplater/kledning i fredete interiører krever dispensasjon.
- Trekking av nye kabler eller rør i fredete interiører eller hvor slikt arbeid vil berøre overflater krever dispensasjon.

Dersom man i vedlikeholdsarbeidet vil benytte andre materialkvaliteter enn det som har vært benyttet tidligere, for eksempel overmale linoljemaling med alkydmaling, erstatte naturlig impregnert treverk med trykkimpregnert materiale, erstatte kalkmørtel med sement eller erstatte blåste glassruter med plane vindusglass, vil dette kreve dispensasjon. Likeledes vil full nedskraping av vegg og reparasjon av dekorerte flater kreve dispensasjon.

Eksempler på ordinær skjøtsel av hage- og parkanlegg og annet grøntanlegg som ikke krever dispensasjon og på tiltak som krever dispensasjon

- Vanlig vedlikeholdsbeskjæring av busker og trær krever ikke dispensasjon.
- Fjerning av opprinnelig vegetasjon krever dispensasjon.
- Fjerning av død vegetasjon og eventuell nyplantning av tilsvarende arter krever ikke dispensasjon. Fjerning av døde trær i en allé uten nyplantning av tilsvarende trær krever dispensasjon.
- Reparasjon av deler av parkelementer som trappeheller, murer, gjerder mv. krever ikke dispensasjon. Større utskiftinger krever dispensasjon.
- Planering, utfylling eller andre terrenginngrep krever dispensasjon.

Se for øvrig de enkelte fredningsvedtakene eller eventuelle forvaltnings- eller skjøtelsesplaner som kan gi nærmere anvisning vedrørende skjøtsel.

Er eier/bruker i tvil om et tiltak er søknadspliktig, bør vedkommende kontakte regionalforvaltningen.