

Kulturmiljølovutvalget

DATO

02.02.2023

DERES DATO**REFERANSE**

2022/4084-4

DERES REFERANSE**SAKSBEHANDLER**

Øivind Skøien, Bærekraft og spesialfag

Kulturmiljølovutvalget - innspill til ny lov om kulturmiljø

Statsbygg viser til kulturmiljølovutvalgets invitasjon til innspillsmøte og til å sende skriftlig innspill i etterkant av møtet. Invitasjonen rettet seg til aktører med praktisk erfaring med kulturmiljøregelverket. Statsbyggs innlegg på møtet og det skriftlige innspillet nedenfor er utarbeidet av den enheten i Statsbygg som har hovedansvar for saker og myndighetskontakt på kulturmiljøområdet. Innspillet nedenfor er innholdsmessig likt manus for innlegget, kun med små tilpasninger i formen.

Statsbygg tar utgangspunkt i de generelle spørsmålene som ble stilt til oss i forkant av innspillsmøtet: Hva fungerer bra, og hva er utfordringene? Mer spesifikt vil innspillene handle om den delen av kulturminnelovens (kml.) virkeområde som Statsbygg er mest påvirket av, nemlig nyere tids bygninger og vedlikehold og utvikling av disse.

På vegne av staten eier Statsbygg ca. 270 fredete bygninger, mange av dem er (del av) store anlegg hvor det er kontinuerlig behov for tilpasninger og ulike typer søknadspåkravende tiltak. Dette skaper et stort antall små og store saker, men også langvarige prosesser i store prosjekter. Statsbygg opplever at samarbeidet med kulturmiljøforvaltningen er godt og velfungerende.

I dagens situasjon, og for våre behov og forpliktelser, så fungerer derfor lovverket til formålet. Men lovverket er ingen garanti for et velfungerende system, og kompetanse og tillit mellom partene er nok faktorer som bidrar sterkt til at samarbeidsprosessene går godt. Så her ligger det en sårbarhet, og forutsetninger som har mer med ressurser enn lovverk å gjøre.

Vi oppfatter lovutvalgets mandat som forholdsvis lite orientert mot de forvaltningsoppgavene som knytter seg til saksbehandling av tiltak på «ferdig fredete objekter». Hva som bør fredes, og hvordan en frednings sak skal gjennomføres er eksempler på andre viktige tema, men for Statsbygg og andre «fredete» eiere og objekter, så er behovene som oppstår etter fredningsvedtaket av større betydning. Dette er dessuten en forpliktelse og en saksbehandlingsfase som vil vare så lenge det fredete objektet eksisterer.

Vi oppfatter at dagens lov og regelverk knapt sier noe om slikt som saksbehandling, frister, dokumentasjon, rammer for skjønn eller partenes rettigheter og plikter, utover selve fredningsfastsettelsen og adgangen til å gi dispensasjon. Mer om dette nedenfor.

Statsbygg har erfart uklarheter om *hvem* som kan søke om tillatelse til tiltak på fredete bygninger. Statsbyggs normale praksis er at vi selv ivaretar søkerrollen i saker etter kml. I blant kan allikevel en leietaker finne på å søke tillatelse til endringstiltak. Ofte skjer det at noen som er innleid til prosjekteringsoppdrag sender inn søknader. I begge disse tilfellene er det risiko for at søkeren ikke har relevant kompetanse, og at tiltaket det søkes om ikke er tilstrekkelig forankret hos eier, som jo bærer

fredningsforpliktelsen. Kulturmiljømyndigheten kan ikke styre interne anliggender hos eier, men det er på den annen side ingen ting i dagens regelverk som kan sikre rett kompetanse i søkerrollen.

Nye fredninger vedtas med et godt kunnskapsgrunnlag. Eldre fredninger er mer mangelfulle. Men det skal ikke gå så veldig lang tid fra fredningstidspunktet før en vel så viktig kilde er selve saksbehandlingen og alle vurderingene og vedtakene som er fattet om tiltak og dispensasjoner. Disse sakene forteller hvordan verneverdier og handlingsrom er vurdert og de kan vise hvilke endringer som er godkjent. I vår digitale tid vil myndighetsdokumentene finnes i arkiver. Men eiernes arkiver er ikke perfekte, hus skifter eiere, og det kan være begrensede ressurser for å drive arkivsøk når nye tiltaksbehov oppstår. For et fredet hus kan sakshistorikken ha stor og avgjørende betydning, fordi det er avhengigheter til den, både pga. formål om materiell autentisitet og pga. skjønnsutøvelsen. Dette skiller seg vesentlig fra byggesaker etter plan- og bygningsloven (pbl.). Du får f.eks. ikke avslag på en byggesøknad fordi noen før deg allerede har gjort endringer på huset ditt. Allikevel oppfatter vi at det er mer regulert hvilken dokumentasjon som skal foreligge i byggesaker etter pbl. enn i dispensasjonssaker etter kml. Regler etter pbl. stiller f.eks. krav om kartfesting, saksframstilling og ferdigattest. Kml. stiller to vilkår for dispensasjon, at det må foreligge særlige tilfeller og at tiltak ikke kan medføre vesentlige inngrep, men dette er også alt. Statsbygg foreslår derfor at det ses på betydningen av etterfølgende sakshistorikk, og om denne bør arkiveres og gjøres tilgjengelig på linje med selve fredningen, gjerne lett tilgjengelig for søker/eier/myndighet og i Askeladden.

Dagens ordning og praksis har nok både fordeler og ulemper. Den kan bidra til lav terskel for å søke og få tatt søknad til behandling. Men den kan også gjøre at brukervennligheten blir lav, at søknader blir uklare, eller at forvaltningen kan oppfattes å ha uklare rammer.

Et lite stabbur og et stort institusjonskompleks har i dag samme regelverk og saksbehandlingsvei, både ved fredning og ved tiltaksbehandling. Statsbygg erfarer at det oppstår helt andre behov i store prosjekter enn i små. I de store prosjektene lar det seg ikke gjøre å vente på en dispensasjon til alle detaljer er ferdig prosjekterte og finansierte. Uten sikkerhet for at et prosjekt er gjennomførbart, vil det heller ikke få nødvendige bevilgninger og risikoen blir for stor til at oppdragsgiver vil legge ressurser i prosjektutviklingen. For å løse utfordringen med at dispensasjoner helst gis på ferdigprosjekterte løsninger, er det utviklet en praksis for totrinns dispensasjonsbehandling. Tidvis har dette også blitt kalt for prinsippgodkjenning, og for rammedispensasjon og detaljdispensasjon. Denne praksisen er beskrevet i en av Riksantikvarens veiledere utarbeidet i forbindelse med oppgaveoverføringen til fylkeskommunene i 2020. For Statsbygg gir slik totrinnsbehandling ofte tilstrekkelig og tidlig nok avklaring av viktige premisser i våre store byggeprosjekter, men det er også et faktum at det er mye usikkerhet omkring slike prosesser, og at mye av potensialet i denne praksisen er avhengig av tillit og kompetanse, og ikke er gitt av formelle rettigheter og plikter.

Igjen er det lett å se til pbl. og ordningene for tidligfaseavklaringer som er utviklet i plan- og byggesaksbehandling. Statsbygg mener det er verdt se nærmere på om det bør formaliseres rett til forhåndsavklaringer og plikt til klargjøring av krav og vilkår, ikke minst i sakstyper som gjelder prosjekter med mange års planleggingshorisont.

Dette kan også være positivt for håndteringen av de mange (store, fredete) institusjonsbyggene som fraflyttes av sine tradisjonelle brukere, og der det *kan* se ut til å være en viss «berøringsangst» hos de som utreder og beslutter i slike prosesser. Det kan også hende at noen av disse fredete anleggene må gjennomgå større endringstiltak for å oppnå ønsket bruk og dermed sikkerhet for fremtidig vedlikehold. Dagens typiske fredningsbestemmelser og lovens dispensasjonsvilkår er ikke nødvendigvis godt tilpasset disse utfordringene.

Til slutt noen litt løsrevne momenter som vi ikke kan knytte til dagens kml., men som kan ha relevans for arbeidet med en ny lov og for de vurderingene som kan komme i lovutvalgets NOU.

Nye tekniske krav medfører stadig økende gap til egenskaper i historisk bygningsmasse. Både kml. og vern gjennom arealplan kan gi beskyttelse mot riving og endring. Selv med slikt vern øker endringspresset, særlig på bygg som skal holdes i ordinær bruk, og det kan oppleves stadig mer

komplisert å håndtere avvik, kompensering, regelforståelse osv. Samordning av og tilpasning av regelverk er viktig for å unngå utilsiktet og systematisk press på historisk bygningsmasse og vern og fortsatt bruk av den.

Statlig plan er et eksempel på en annen type regelverk som kan utfordre forvaltningen av kulturmiljøverdier. Ordningen med statlig plan kan korte inn tiden fram til planvedtak, blant annet ved å avskjære innsigelser som er del av den ordinære modellen for avveining av motstridende hensyn. Dette kan påvirke hvordan lovverkenes norm om å klargjøre konsekvenser før tillatelse el. dispensasjon (kan) gis blir fulgt opp. Forvaltning av kulturmiljø innenfor planområdet kan oppleves mer usikker i etterfølgende prosesser, dersom hensyn og hierarkiet mellom pbl. og kml. ikke er tilstrekkelig klargjort.

Verneklasse 2 er en vernetype som ble benyttet i SKE-prosjektet (Statens kulturhistoriske eiendommer). Dette vernet har noen uklarheter, og disse er allerede belyst i et tidligere arbeidsmøte i lovutvalget. Det er bra om utvalget kan se nærmere på spørsmål som ansvarsforhold og hvor holdbar denne verneformen vil være ettersom tiden går og SKE-forankringen blir svakere.

Med hilsen

Øivind Skøien

seniorrådgiver

Dette dokumentet er elektronisk signert