

Denne fil er hentet fra Handelshøyskolen BIs åpne institusjonelle arkiv BI Brage
<http://brage.bibsys.no/bi>

Ombygging og kulturminnevern

Thorunn Falkanger

Dette er siste forfatterversjon, etter fagfelleevaluering, før publisering

Tidsskrift for eiendomsrett, 11(2015)1:74-52

Tidsskriftets forlag, Gyldendal Akademisk, følger forleggerforeningens avtale, og tillater at siste forfatterversjon legges i åpent publiseringsarkiv ved den institusjon forfatteren tilhører.

Forlagets publikasjoner er tilgjengelige via www.rechtsdata.no

Ombygging og kulturminnevern

Thorunn Falkanger

Thorunn Falkanger er høyskolelektor ved institutt for regnskap, revisjon og jus ved Handelshøyskolen BI. Hun er associate dean for eiendomsmeglerstudiet. Videre er hun nestleder i Klagenemda for Eierskifteforsikring. Tidligere har hun erfaring som blant annet dommerfullmektig og advokat.

1 Innledning

For de fleste bygninger er det et løpende vedlikeholdsbehov, og ofte vil det være ønskelig å foreta ombygging og tilpasning til nye tiders krav. Mange tiltak av den slag vil være søknadspliktige etter plan- og bygningsloven. Er bygget av en slik karakter at det faller inn under kulturminnebegrepet, møter vi en rekke nye krav, som kan komme som en ubehagelig overraskelse for de interesserte.

I det følgende skal det sies litt om de regler som gjelder til beskyttelse av kulturminner og hvorledes man kan skaffe seg kunnskap om en bygnings verne-status. Begrepet «kulturminne» er definert i kulturminneloven (kml.) § 2: «Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til.»¹ Ofte vil det være gamle bygninger som er verne- og bevaringsverdige, men også nyere bygg kan gå inn under definisjonen. Det kan være eksteriøret, interiøret eller omgivelsene rundt som tilsier at det foreligger kulturminne.

Et kulturminne kan være formelt fredet etter kulturminneloven (kategori 1), eller formelt vernet etter plan og bygningsloven (kategori 2).

1. LOV-1978-06-09-50 om kulturminner (kulturminneloven).

Vi har bygninger som anses verneverdige, som ikke vil bli fredet etter kulturminneloven eller vernet etter plan- og bygningsloven. Mener myndighetene det er tilfellet, vil bygningen bli lokalt listeført – i Oslo såkalt «gul liste» (kategori 3). Listeføringen medfører ikke direkte forbud eller påbud, men den kan være av stor betydning når det skal treffes vedtak for eksempel om fasadeendringer eller en lokal reguleringsplan skal vurderes. Bygninger som er ført opp i det landsomfattende SEFRAK-registeret medfører heller ikke direkte forbud eller påbud.

I den videre fremstillingen vil jeg holde meg til denne tredelingen.

(a) Bygning som er fredet etter kulturminneloven (kategori 1)

Det er ca. 6000 bygninger i denne kategorien.

Kulturminneloven og de fredningsbestemmelsene som treffes i medhold av denne, legger rammer for hva den enkelte eieren kan foreta seg. Et kulturminne kan være automatisk fredet eller fredet i henhold til vedtak/forskrift. En må også være oppmerksom på at en bygning kan være midlertidig fredet. De mest verneverdige kulturminnene er av nasjonal betydning og er fredet først og fremst etter kulturminneloven. De mest kjente fredede bygningene er Bryggen i Bergen og stavkirkene med Urnes i spissen. Av bygg fra nyere tid nevnes Ekebergrestauranten og Villa Stenersen i Oslo.

Foreløpig er det tilstrekkelig å nevne at en fredning innebærer at alle endringer (tiltak) som går utover vanlig, jevnt vedlikehold, må godkjennes av vedkommende myndighet (etter kml. § 8 eller § 15 a). Det vil i praksis si at det må søkes om tillatelse for større reparasjoner og for endringer.

Eieren kan søke om dispensasjon fra vedtak om fredning eller fredningsbestemmelser, og kulturvernmyndighetene vil på denne bakgrunn beslutte om tiltaket vil være forenlig med fredningens formål. Kulturminneloven forvaltes av Riksantikvaren, men forvaltningsansvaret for fredede bygg etter 1650 er delegert til fylkeskommunens kulturminneavdeling.² I Oslo er forvaltningsansvaret delegert til Byantikvaren.³

(b) Bygning som er vernet etter plan- og bygningsloven (kategori 2)

Hvor mange bygninger som er vernet etter plan- og bygningsloven, finnes det ingen oversikt over. Men det er et langt større tall enn etter kulturminneloven.

2. Se FOR-1979-02-09-8785.

3. Iflg. bystyrevedtak av 15 mai 1991.

Det er ofte kulturminner av regional eller lokal verdi som sikres gjennom plan- og bygningsloven, med kommunen som den sentrale forvaltningsenhet. For slike eiendommer vil reguleringsplanen sette skranker for hva som er tillatt, og ombygging vil ofte kreve at det søkes kommunen om dispensasjon. Det fremstår som lettere å få dispensasjon etter plan- og bygningsloven kapittel 19 enn etter kulturminneloven.

(c) Bygg som er lokalt listeført eller SEFRAK-registrert (kategori 3)

Dette er en kategori som ikke har egen lovhjemmel, og det finnes heller ikke regler som direkte sier noe om rettsvirkninger av at bygget er lokalt listeført.

Listeføring er en måte å markere at bygget er verneverdig. Eksempel på slike lister er Gul liste ført av Byantikvaren i Oslo. Den inneholder bygninger som etter antikvarens faglige vurdering er verneverdige uten at de er formelt fredet eller vernet. Gul liste omfatter imidlertid også fredede bygninger etter kulturminneloven og vernede bygninger etter plan- og bygningsloven. Hvilken kategori bygningen er i, fremkommer av ulike fargekoder.

Denne og andre lignende lister eller registre kommer jeg tilbake til nedenfor i kap. 2. De fleste verneverdige kulturminner er ifølge Riksantikvaren de som er lokalt listeført. For eksempel er en del bygninger i Vålerenggata som ikke er vernet etter plan- og bygningsloven, lokalt listeført.

SEFRAK (Sekretariatet For Registrering av faste Kulturminner i Noreg) er et nasjonalt register over eldre bygninger og andre kulturminner, bygd før 1900 – i Finnmark før 1945. Bygningene er kartfestet, oppmålt og fotografert, og hvert objekt har et eget skjema.

Ca. 515.000 bygninger er SEFRAK-registrerte. At en bygning er SEFRAK-registrert, betyr ikke at bygningen har et formelt vern. Registreringen indikerer imidlertid at bygningen kan ha verneverdi. Mange kommuner har derfor rutiner i sin saksbehandling hvor de vurderer kulturminneverdien i saker som berører SEFRAK-bygninger.

Inn under denne kategorien kan vi også regne NB!-registeret (om dette se like nedenfor).

Kategori 1, 2 og 3 vil bli omhandlet hver for seg i kap. 3, 4 og 5, men først vil det bli gitt en oversikt over ulike registre i kap. 2.

I kap. 6 vil enkelte bestemmelser i forbindelse med byggesøknader bli gjennomgått.

2 Register, lister og databaser

Som bakgrunn for gjennomgangen av begrensninger i ombyggings- eller utbyggingsmuligheten som følger av at et byggverk representerer kulturelle verdier, skal det her gis en oversikt over forskjellige registre og lister over fredede, vernede og kommunalt listeførte bygninger.

- **SEFRAK-registeret**

Registeret er omhandlet under pkt. I (c). Registreringen ble gjennomført som feltarbeid i årene 1975–1995 for Riksantikvaren. Det eneste kriteriet for registrering var antatt alder på bygningen. Det opprinnelige SEFRAK-registeret er ikke lenger et eget register, men eiendommer som er SEFRAK-registrert, vil fremgå av matrikkelen i Kartverkets eiendomsregister.⁴ I tillegg er SEFRAK-registeret en del av Askeladden. Se under.

Registreringen fungerer som *et varsel* om at det bør gjøres en vurdering før det gis tillatelse til å rive, flytte eller endre bygningen. For bygninger som er eldre enn 1850, fremgår det av kml. § 25 at kommunen må forelegge saken for kulturminnemyndighetene ved spørsmål om riving eller vesentlig endring.⁵

- **Askeladden**

Askeladden er Riksantikvarens database til bruk for forvaltningen.⁶ Databasen inneholder data om kulturminner og kulturmiljøer som er fredet, eller som er inne i en fredningsprosess etter kulturminneloven. Databasen inneholder også NB!-registeret (se nedenfor) og SEFRAK-registrerte eiendommer.

- **NB!-registeret (Nasjonale kulturhistoriske bymiljøer)**

Riksantikvaren har i de senere år utarbeidet en database til bruk i *byplanlegging*. Databasen er drevet av Riksantikvaren og er allment tilgjengelig.⁷ NB!-registeret peker ut områder av nasjonal kulturminneinteresse i de ulike byene i Norge, og viser de viktigste sporene av norsk byutvikling fra vikingtid til omkring 1950.

Registeret skal gi så utfyllende oversikt som mulig over bymiljøer i Norge av nasjonal verdi. Med dette verktøyet ønsker Riksantikvaren å bidra til en mer forutsigbar saksbehandling i vurderingen av hva som er viktige hensyn å ta i de byene som finnes i registeret. I NB!-områdene vil vernemyndighetene være spesielt oppmerksomme.

4. Nettreferansen er: <http://www.seeiendom.no/>.

5. Se kap. 6.5 nedenfor om riving.

6. Høsten 2009 ble deler av databasen Askeladden gjort allment tilgjengelig for publikum gjennom nettstedet kulturminnesok.no.

7. Databasen er tilgjengelig på: http://nb.ra.no/nb/om_nb.jsf.

Registeret gir et grunnlag for angivelse av nye hensynssoner ihht. plan- og bygningsloven. Det kan også gi grunnlag for innsigelser ved nye arealplaner.

I Akershus står for eksempel Son, Lillestrøm og Drøbak oppført i registeret, og i Troms står Tromsø og Harstad oppført.

- ***Kulturminnesøk.no***

Kulturminnesøk gir en oversikt over kulturminner i Norge og driftes av Riksantikvaren. Databasen er tilgjengelig for alle. Kulturminnesøk gir informasjon om kulturminner i de tre ulike kategoriene. Det fremgår av kartet i databasen hvilken vernestatus bygningen har, og om det er informasjon lagt inn av privatpersoner. Alle fredede bygninger ligger inne i databasen. For den øvrige delen av landet er det Oslo kommune som er oppdatert vedrørende alle de tre kategoriene.

Gul liste er inkorporert i Kulturminnesøk. Per 20. mai 2015 er det Oslo kommune som er oppdatert vedrørende alle de tre kategoriene. For den øvrige delen av landet er det fredede eiendommer som ligger inne. Informasjon om bygninger som er fredet, er hentet fra Askeladden. Det er ønskelig fra Riksantikvaren at de øvrige kommunene også registrerer kategori 2 og 3 i kulturminnesøk. Publikum kan også legge inn informasjon på kulturminnesøk.no. Slik informasjon får selvfølgelig ingen formell status.

- ***Kulturminnesøk-appen***

Appen viser informasjon fra Kulturminnesøk om kulturminner i Norge.

- ***Grunnbok og matrikkel***

Automatisk fredning og fredningsvedtak skal tinglyses, kml. §§ 5 og 22 nr. 5, jf. tinglysingsloven § 12.⁸ Når det gjelder automatisk fredede bygninger, skal Riksantikvaren sørge for tinglysing. For øvrig må det være vedkommende myndighet som fatter vedtak om fredning, som må sørge for at fredningen blir tinglyst. Ved midlertidig fredning er det fylkeskommunen som gjør det. Dette kommer jeg tilbake til nedenfor. Det vil ikke gå frem av grunnboken at eiendommen er vernet etter plan- og bygningsloven eller er lokalt listeført. I matrikkelen er det som nevnt også opplysninger om hvorvidt eiendommen er SEFRAK-registrert.

- ***Se eiendom***

Dette er en tjeneste fra Statens Kartverk. Alle har nå gratis innsyn i grunnboken gjennom Se eiendom.⁹

8. Lov-1935-06-07-2.

9. <http://www.seeiendom.no/>.

For hver enkelt eiendom finnes blant annet informasjon om det er registrert kulturminne etter kulturminneloven (kategori 1). I databasen til Se eiendom er det for de aktuelle eiendommer en link videre til kulturminnesok.no.

Videre vil det stå om eiendommen er SEFRAK-registrert.

- ***Infoland.no***

Norsk Eiendomsinformasjon AS (NE) leverer eiendoms- og kartinformasjon til privatpersoner, firmaer og det offentlige. Nettportalen Infoland er en nasjonal formidlingskanal for eiendomsinformasjon i Norge. Infoland gir oppdaterte opplysninger innen eiendom-, kart-, vei- og plandata, supplert med fotografier.

NE har laget en matrikelutskrift som produseres automatisk. Der vises informasjon om kulturminner (som ligger i Matrikkelen) og eventuell grunnforurensning som er registrert på matrikkelenheten.

Det er imidlertid ikke alle kommuner som ønsker at NE skal produsere matrikelutskrift automatisk.

Denne tjenesten er ikke gratis tilgjengelig; det må tegnes et abonnement.

- ***Miljøstatus.no***

Dette er en nettside som gir den nyeste informasjonen om miljøstatus i Norge. Nettsiden er utviklet av Miljødirektoratet på oppdrag av Miljøverndepartementet. På denne siden kan man blant annet søke opp hvilke eiendommer som er SEFRAK-registrert.

- ***Gul liste***

Gul liste er et register over verneverdige bygninger og anlegg i Oslo. Registeret føres av Byantikvaren i Oslo og er allment tilgjengelig. Listen foreligger som database knyttet til digitalt kartverk og er blitt et effektivt redskap til informasjon blant annet overfor eiere, tiltakshavere og planleggere.¹⁰ Tidligere var dette en adresseliste i exel.

På Gul liste er alle tre kategoriene inkludert. Det vil si at bygningene som står på Gul liste, er enten fredet etter kulturminneloven (kategori 1), vernet etter plan- og bygningsloven (kategori 2) eller er lokalt listeført (kategori 3). SEFRAK-registrerte bygninger står ikke på Gul liste. Nesten 10.000 kulturminner er registrert på Gul liste.

10. <http://riksantikvaren.maps.arcgis.com/apps/OnePane/basicviewer/index.html?appid=669c06154f134c4d80618413e412d936>.

Konsekvensene av å stå på Gul liste avhenger således av hvilken vernekategori kulturminnet er plassert i.

Mange kommuner har egne lister, men ikke mange av disse er elektroniske. Trondheim kommune har en liste som kalles Aktsomhetskart kulturminner, som tilsvarende Gul liste.¹¹

3 Fredet bygning etter kulturminneloven (kategori 1)

3.1 Oversikt

Bygningene i denne kategorien er fredet etter kulturminneloven. I tillegg er det imidlertid også noen bygninger som er fredet etter bygningsfredningsloven, fortidsminneloven¹² samt svalbardmiljøloven.¹³ Sistnevnte lov vil ikke bli nærmere omhandlet i artikkelen her.

Fredning skjer i hovedsak enten automatisk direkte på grunnlag av lovens kriterier eller ved et fredningsvedtak etter en konkret vurdering.

Fredningene gjelder bygninger fra ulike epoker. Eksempel på eldre bygninger er Finnesloftet på Voss fra 1200-tallet. Et eksempel fra nyere tid er villa Busk i Bamble kommune, oppført i 1990.

Nedenfor vil det bli en gjennomgang av de ulike fredningsformene og hvilke konsekvenser de har, herunder muligheten for å få dispensasjon, og reglene om klage- og innsigelsesrett.

3.2 Forvaltningsmyndighet

Kongen i statsråd fastsetter hvem som er beslutningsmyndighet under kulturminneloven, jf. kml. § 28.¹⁴ Den nærmere regulering beror på om det gjelder spørsmål om å beslutte fredning eller å påse at fredningene holdes vedlike mv., eller å gi dispensasjon eller avgjøre klage.

11. <http://www.trondheim.kommune.no/byantikvaren/temakart/>.

12. LOV-1920-12-03 om bygningsfredning og LOV-1951-06-29 om fortidsminne, som begge ble opphevet da kulturminneloven trådte i kraft 1. januar 1979.

13. LOV-2001-06-15-79.

14. FOR-1979-02-09-8785 om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven. Se også FOR-2004-12-20-1718 om endring i forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven og FOR-1990-04-30-351 om delegering av myndighet etter kulturminneloven samt FOR-2005-07-01-751 om delegering av myndighet til Riksantikvaren etter kml. § 20.

Det overordnede faglige ansvaret for kulturminnene ligger hos Riksantikvaren. En rekke faglige oppgaver er overført til fylkeskommunene og Sametinget. Sametingets myndighet omfatter et begrenset område og vil ikke bli nærmere omhandlet i denne fremstillingen. I Oslo er som nevnt myndigheten på flere områder delegert til Byantikvaren. For øvrig har kommunene ingen formell rolle etter kulturminneloven. Flere kommuner har imidlertid opprettet stilling som byantikvar eller kulturminnekonsulent. Vedkommende skal være kommunens rådgiver i spørsmål som gjelder bevaring av arkitektonisk og kulturhistorisk verdifulle bygninger, anlegg og miljøer. I tillegg til Oslo er det også byantikvar i Bergen, Trondheim, Kristiansand, Stavanger og Sandnes. På Røros bruker man betegnelsen «kulturminneforvalter», i Ullensaker «kulturminnekonsulent» og i Haugesund «antikvarisk sakkyndig».

3.3 Automatisk fredet etter kulturminneloven § 4

Noen kulturminner er automatisk fredet i henhold til kulturminneloven. Det er i dag registrert ca. 450 automatisk fredede bygninger på landsbasis. Dette tallet endres stadig etter hvert som man får kjennskap til flere bygninger som viser seg å oppfylle kriteriene. Noen går imidlertid ut f.eks. på grunn av brann.

At et kulturminne er automatisk fredet, betyr at det er fredet direkte etter kulturminneloven § 4, uten at det kreves særskilt vedtak. Dette gjelder:

- Alle arkeologiske kulturminner, byggverk og ruiner fra før 1537 (§ 4 første ledd).¹⁵
- Erklært stående byggverk fra perioden 1537–1649 (§ 4 tredje ledd). Med uttrykket «erklært» menes byggverk som er identifisert og stadfestet av Riksantikvaren som helt eller delvis oppført i perioden 1537–1649, og som er ført inn i et register/GAB-registeret.¹⁶ Det vil si at det i dag må være ført inn i matrikkelen. Med «stående byggverk» menes byggverk som er bevart slik at funksjonen kan avleses i den bevarte konstruksjonen. Stående byggverk omfatter ikke ruiner. Tidsskillet 1537 skyldes reformasjonens gjennomføring. Bygninger fra senere del av 1500-tallet og 1600-tallet kan være av vel så høy verneverdi. Dette er bakgrunnen for at Stortinget ved lovendringen i 2000 bestemte at også stå-

15. Loven bruker benevnelsen «byggverk» som er mer omfattende enn «bygning». Byggverk omfatter også konstruksjoner og anlegg.

16. Ot.prp. nr. 50 (1998–1999) s. 40.

ende byggverk fra perioden 1537–1649 er automatisk fredet når Riksantikvaren tidfester dem til denne perioden.¹⁷ I 2013 ble 12 stående bygninger erklært automatisk fredet fordi de ble ansett oppført før 1650.

- Samiske kulturminner eldre enn 100 år (§ 4 andre ledd). En gamle fra 1912 vil således være fredet i 2013. Begrunnelsen for at det ikke er krav om eldre enn 100 år, er at det ikke er så mange eiendommer i denne kategori, og at man ønsker å ta vare på dem som er.

Hvorvidt en bygning er automatisk fredet, kan det være uenighet om. Det kan være usikkerhet knyttet til bygningens alder og hvorvidt man er innenfor kategorien «stående bygg verk».

Ved tvil er det departementet som avgjør med bindende virkning om kulturminnet er automatisk fredet, jf. § 4 sjette ledd. Myndighetene er imidlertid delegert til Riksantikvaren.¹⁸ Det faglige skjønnnet er endelig og kan ikke påklages eller overprøves av domstolene, men de øvrige forvaltningsrettslige regler om domstolenes adgang til å sette til side et skjønn gjelder.

Hva som er fredet, er et annet spørsmål. I henhold til § 4 er det blant annet «byggverk» som fredes. Hvordan dette uttrykket skal forstås, er i en henseende avgjort av Høyesterett. Høyesterett kom til at inventar som var fastmontert og ikke kunne fjernes uten at det ga spor, var omfattet av et fredningsvedtak for en barfrøstue, se Rt. 2010 s. 850 – Koppangdommen. Løsningen vil antagelig få tilsvarende anvendelse også på byggverk som er automatisk fredet. Dommen vil bli nærmere omhandlet under kap. 3.4.

Fredningen omfatter videre en sikringssone på fem meter rundt kulturminnets synlige ytterkant, jf. § 6 andre ledd.¹⁹ Undertiden vil det være behov for ytterligere vern, for eksempel større sikringssone. Det vil skje ved særskilt vedtak etter § 6 første ledd. I praksis er det få automatisk fredede kulturminner som er blitt vurdert etter § 6, slik at det normalt er den generelle grensen på fem meter som gjelder.

17. LOV-2000-03-03-14 (i kraft fra 1.1.2001).

18. FOR-1990-04-30-351.

19. Til illustrasjon, se Rt. 2010 s. 1293: Styrelederen i et fiskeoppdrettsanlegg og aksjeselskapet ble ilagt straff for overtredelse av kulturminneloven i forbindelse med anlegg av midlertidig vei i et automatisk fredet kulturområde. Spørsmålet var om dette var innenfor sikringssonen, jf. kml. §§ 6 og 3. Tiltaket var ikke meldt til myndighetene på forhånd.

Det er forbudt å sette i gang tiltak som kan skade, ødelegge, grave ut, flytte, forandre, tildekke, skjule eller på annen måte utilbørlig skjemme et automatisk fredet kulturminne, jf. § 3. Forbudet omfatter også sikringssonen rundt kulturminnet, jf. § 6 som omtalt ovenfor.

Tiltak som ofte kan være utilbørlig skjemmende, er større markante bygninger som låver, bensinstasjoner eller parkeringsplasser.²⁰

Ved alle «offentlige og større tiltak», har tiltakshaveren plikt til å undersøke om tiltaket vil virke inn på fredede kulturminner, jf. § 9. Dette gjelder også ved utarbeiding av regulerings- og bebyggelsesplaner.

Den som forsettlig eller uaktsomt overtrer bestemmelser i kulturminneloven, kan bli straffet etter kml. § 27 eller bli rammet av sivilrettslige sanksjoner.

Bestemmelsene i §§ 16–18 om vedlikehold og utbedring etter skade, kommer til anvendelse på alle automatisk fredede byggverk, jf. § 4 fjerde ledd. Ved skade på fredet byggverk eller anlegg kan det således bli gitt pålegg om utbedring etter § 16. Av Ot.prp. nr. 7 (1977-1978) s. 32 fremgår det: «En forutsetter at det under håndhevelsen av bestemmelsen tas hensyn til subjektive momenter, f.eks. i hvilken grad eieren er å bebreide, sammenholdt med omkostningens omfang.» Eier eller bruker som gjør skade på bygningen i strid med vedtaksfredningen, kan således bli pålagt å føre kulturminnet tilbake til tidligere stand, jf. § 16. Det samme gjelder når noen andre (f.eks. en håndverker) gjør slik skade, og eier eller bruker kjente til dette, uten å søke å forhindre skaden. Det er Riksantikvaren som har myndighet til å gi pålegg om tilbakeføring.²¹

Dersom eieren ikke vedlikeholder eiendommen og den står i fare for å forfalle, kan eieren eller brukeren bli pålagt å sørge for nødvendig vedlikehold, jf. § 17. Etter kulturminneloven er det eieren som har hovedansvaret for vedlikeholdet av fredede kulturminner, noe som etter omstendighetene kan være dyrt. I St.meld. nr. 16 (2004–2005) Leve med kulturminner kap. 4.5.1 understrekes det at hovedansvaret for drift, vedlikehold og utvikling av en eiendom fortsatt skal ligge hos eieren. Kulturmyndighetene kan gi tilskudd til vedlikehold av fredet bygning, se § 17 annet ledd. Dersom eier ikke følger opp pålegget om vedlikehold, kan Riksantikvaren²² gi samtykke til at bygningen istandsettes på eierens bekostning.

20. Jørn Holme: *Kulturminnevern*, Økokrim, 2001, bind II s. 39.

21. FOR-1979-02-09-878.

22. Myndigheten er delegert til Riksantikvaren etter FOR-1979-02-09-878 § 12 nr. 1.

Det kravet som oppstår mot eier for de utgifter Riksantikvaren pådrar seg som følge av istandsettingen, gir tvangsgrunnlag for utlegg, jf. henvisningen til § 16.

I § 18 er det bestemmelser om skade ved brann eller annen ulykke (f.eks. flom eller ras). Ved slike skader skal eier eller bruker melde fra til vedkommende myndighet så snart som mulig. Bestemmelsen gjelder bare skadet byggverk. Er bygningen totalskadet og gjenoppbygging ikke mulig, kan det ikke gis pålegg om gjenreisning etter denne bestemmelsen. Det skal avgjøres innen seks uker om kulturminnet skal istandsettes eller gjenreises. Fristen kan forlenges av departementet. Er bygningen uten forsikring, kan ikke myndighetene beslutte reparasjon/gjenreisning uten at kulturminneforvaltningen gir tilskudd til gjenoppbyggingen.²³

I 2013 ble det gitt kr 57 millioner til fylkeskommunene for fordeling til istandsetting av fredede bygninger i privat eie.

3.4 Vedtaksfredning etter kulturminneloven § 15

Vedtaksfredninger etter § 15 kan omfatte alle typer kulturminner av arkitektonisk eller kulturhistorisk verdi – yngre enn 1537 og stående byggverk yngre enn 1649. I alt finnes det i dag ca. 3300 vedtaksfredede bygninger. Den fredede bygningssmassen skal – ideelt sett – samlet representere ulike tidsperioder, geografiske områder, funksjoner, sosiale og etniske grupper. Ifølge lovteksten er det hele eller deler av bygget som kan fredes. En stue i en bygning kan være fredet: Et eksempel på dette er fredningen av Krogstad gård i Skjåk etter den tidligere fortidsminneloven. Det kan også være en enkelt leilighet i et større boligkompleks. Fredningen kan være begrenset til at det for eksempel bare er en dør som er fredet. Virkningen av fredningen fastsettes i selve vedtaket. Fredning av et byggverk omfatter eksteriør og fast inventar, dersom ikke annet er nevnt i fredningsvedtaket. I nyere fredningsvedtak vil det ofte fremgå hva som omfattes av fredningsvedtaket, for eksempel:

Brekkestø landhandel, Lillesand kommune, fra 1800-tallet første kvartal er fredet. Fredningsvedtaket gjelder bygningen.

Hallèngården i Thorvald Meyersgate fra 1880 er fredet. I 1931 ble butikklokalet i to etasjer og fasaden ombygget til Art deco-stil. Fredningsvedtaket omfatter bygninger og interiør.

Villa Stenersen i Oslo fra 1900-tallets andre kvartal ble fredet i 2012. I grunnboken er følgende registrert: «Vedtaket omfatter Villa Stenersen med eksteriør,

23. Jørn Holme, *Kulturminnevern*, Bind II s. 164.

interiør, oppkjørsel, hage og eiketreet i nabogrensen mot gnr. 36 bnr. 9 med rot-sone til eiketreet innenfor denne eiendom». Fredningsvedtaket omfatter således interiør og eksteriør samt hagen.

Som eksempel på fredede eiendommer fra nyere tid nevnes Villa Schreiner som er fra 1963. Fredningsvedtak som er tinglyst 2. april 2012, omfatter hus og hage samt interiør.

I 2013 ble til sammen 13 bygg og anlegg vedtaksfredet. Blant disse er Dalen gård i Kristiansund og Munchs hus i Åsgårdstrand.

En lovendring av 1992 som trådte i kraft 1. januar 1993, medførte at virkningen av fredningsvedtaket nå kan fastsettes i selve vedtaket, jf. § 15 tredje ledd med nærmere angivelse av hvordan vedlikehold skal utføres. Det er ikke krav om at et fredningsvedtak fastsetter rettsvirkningene. Der hvor det ikke står nærmere spesifisert i vedtaket, gjelder § 15 fjerde ledd, som innebærer at ingen uten tillatelse kan rive, flytte eller foreta endringer som går lenger enn vanlig vedlikehold. Den enkelte må eventuelt ta kontakt med fylkeskommunen ved tvil om det er vanlig vedlikehold eller ikke.

Det er antagelig mer oversiktlig når begrensningene fremgår av fredningsvedtaket.

Det er Riksantikvaren som har myndighet til å foreta vedtaksfredningen.²⁴ Fredningsvedtak tinglyses som en heftelse på eiendommen, jf. § 22 nr. 5. Det er Riksantikvaren som sørger for at fredningen blir tinglyst.

Saksbehandlingen for fredning er fastlagt i § 22. Det forutsettes at fredningsforslaget skal utarbeides i samarbeid med berørte kommune og andre offentlige myndigheter/organisasjoner som har særlig interesse i saken. Eiere og rettighets-havere bør så vidt mulig underrettes ved brev og gis en rimelig frist for å komme med merknader. Deretter blir forslaget om fredningen kunngjort, og det er mulig å komme med uttalelser.

Generelt gjelder at vanlig løpende vedlikehold kan utføres uten myndighetens godkjenning. Hovedprinsippet for vedlikehold av fredede bygninger er å bevare de opprinnelige eller gamle bygningsdelene og detaljene så langt det er mulig: kledning, vinduer, dører, listverk og overflatebehandling. Vanlig vedlikehold kan altså utføres uten å kontakte myndigheten for annet enn råd og veiledning. I rundskriv av 27. september 2013 fra Riksantikvaren om «Enklere og raskere dispensasjonsbehandling av tiltak på byggverk, anlegg mv. fra nyere tid, områder og

24. FOR-1990-04-30-351.

kulturmiljøer som er fredet i medhold av kulturminneloven», er det gitt en rekke eksempler på hva som er vanlig vedlikehold. For eksempel er det vanlig vedlikehold å male med samme type og farge som eksisterer, og at det samme er tilfellet med utskifting av råtne/mindre ødelagte bygningsdeler. Skal det derimot gripes inn i bygningens konstruksjon, kreves alltid dispensasjon. Utskifting av ødelagte glassruter krever ikke dispensasjon, men utskifting eller endring av vinduer med karmen og listverk krever dispensasjon etter § 15 a, jf. kap. 3.10 som omhandler reglene om dispensasjon.

Ved utbedring, vedlikehold og brann gjelder bestemmelsene i §§ 16–18 som er omhandlet under kap. 3.3.

Det er i prinsippet en bygning som er fredet. Grensedragningen mellom hva som er bygningen og hva som er løsøre, kan være vanskelig. Spørsmålet var til behandling i Rt. 2010 s. 850 – Koppangdommen – en straffesak i forbindelse med fjerning og salg av inventar i fredet bygning på Koppangtunet i Stor-Elvdal. Bygningen var fredet etter lov om bygningsfredning av 1920, men dommen er av betydning også for bygninger som er vedtaksfredet etter kulturminneloven. Spørsmålet var om fredningsvedtaket omfattet diverse inventar. Høyesterett fant det ikke tvilsomt at fredning av «bygning» ikke bare omfatter de konstruktive bygningsdeler i snevrere forstand. Både i lovgivningen, sedvanen og dagligtalen sikter man i ulike sammenhenger – blant annet ved overdragelse – gjerne til mer, slik at også en del tilbehør og inkorporerte elementer omfattes. Samtidig tilsier hensynet til blant annet eierinteressen at man ikke trekker dette for vidt. Ved avgrensningen må man ifølge Høyesteretts uttalelse legge vekt på graden av sammenføyning, om fjerning vil medføre skade på bygningen for øvrig, eller på annen måte representerte et tap av økonomiske eller kulturhistoriske verdier. Høyesterett kom til at fastmontert skatoll med overskap, fremskap, matskap og benker som var fastmontert og tilsluttet skapene var omfattet av fredningsvedtaket.

Loven gir også anledning til å frede større løst inventar, jf. § 15 første ledd. Det må i tilfelle foreligge særlige grunner.²⁵

Det er verdt å merke seg at også for eksempel hager kan være fredet etter § 15, og i så fall skal søknad om dispensasjon behandles etter § 15 a.

25. Se Jørn Holme: *Kulturminnevern*, bind II s. 150.

3.5 Fredet område rundt et fredet kulturminne – kulturminneloven § 19

En vedtaksfredet bygning har ingen sikringszone som de automatisk fredede bygningene har.

Området rundt en fredet bygning kan imidlertid fredes etter § 19 for å bevare virkningen av bygningen i miljøet eller for å beskytte vitenskapelige interesser som knytter seg til den. Bygningen er årsaken til fredningen og er derfor bestemmende for hva som kan skje innenfor fredningsområdet. I fredningsvedtaket kan myndighetene forby eller på annen måte regulere virksomhet og ferdsel som er egnet til å motvirke formålet med fredningen, se kml. § 19. Bestemmelsen gir ikke hjemmel for å frede et område på grunn av dets egenverdi. Områdefredning kan skje i strid med reguleringsplanen. Se kap. 4.8.

Det er Riksantikvaren som har myndighet til å frede etter § 19.²⁶ Områdefredning skal tinglyses etter § 22 nr. 5.

I Ot.prp. nr. 7 (1977–1978) s. 34 er det uttalt følgende om § 19 andre ledd:

«Etter annet ledd vil vedtaket i prinsippet kunne omfatte all fysisk grunnutnytting, som for eksempel bygge- og anleggsvirksomhet av enhver art, virksomhet i forbindelse med jord- og skogbruk, utnytting av grunnens substans (grustak, bergverksdrift, utvinning av olje og gass m.v.) tilplanting, graving og lignende. En forutsetter at det i fredningsvedtaket blir presisert hvilke tiltak som skal forbys eller kontrolleres.»

Et eksempel gir en sak for Sivilombudsmannen om Lassens hus i Arendal – Sak 2002 74 – vedrørende blant annet fredning etter § 19 med disse bestemmelser:

«Fjerning av trær og busker og andre tiltak som vil kunne endre hageanleggets karakter i vesentlig grad, er ikke tillatt.

Tilbakeføring til tidligere dokumentert tilstand av hageanlegget kan tillates under forutsetning av at dette ikke medfører fjerning av eksisterende bevaringsverdig vegetasjon.

Innenfor det fredede området må det ikke settes i verk tiltak eller bruksendring som kan forandre området karakter eller på annen måte motvirke formålet med fredningen. Dette gjelder alle former for bebyggelse, anleggelse og utvidelse av veier eller parkeringsplasser, oppsetting av gjerder eller skilt, endring av beplantning, belysning eller belegg, planering, masseuttak, utfylling og andre landskapsinngrep.»

26. FOR-1990-04-30-351.

3.6 Midlertidig fredet etter kulturminneloven § 22 nr. 4

Et fredningsvedtak skal, som nevnt under kap. 3.4, gjennom en formell prosedyre etter kml. § 22. Dersom det er en hastesak, kan det fattes vedtak om midlertidig fredning, som ikke krever den samme saksbehandlingen som et vanlig fredningsvedtak, se § 22 nr. 4.

Vedtak om midlertidig fredning kan treffes dersom det er umiddelbar fare for at et kulturminne/kulturmiljø skal bli ødelagt. Midlertidig fredning kan også være påkrevd for å sikre muligheten til å vurdere om bygningen eller området har slike kvaliteter at fredningssak bør igangsettes.

Det kan treffes vedtak om midlertidig fredning inntil det foreligger en avklaring om permanent fredning etter loven. Midlertidig fredning følges opp av en permanent fredning, eller ender med at det midlertidige vedtaket oppheves. Det er fylkeskommunen som har myndighet til å treffe vedtaket og til å oppheve en midlertidig fredning.²⁷

Sivilombudsmannen har – i Sak 1991 81 – uttalt at ettersom Riksantikvaren har kompetanse til å treffe vedtak om fredning etter kml. § 15, kan Riksantikvaren også ha kompetanse til å treffe vedtak om midlertidig bygningsfredning, jf. § 22 nr. 4.

I september 2013 ble en funkisvilla i Bragernesåsen fra 1932 – Villa Gleditch – i Drammen midlertidig fredet. Kjøper søkte om å rive og bygge nytt hus. Fylkeskommunen fattet da vedtak om midlertidig fredning. I avgjørelse av 3. juli 2014 opphevet Riksantikvaren fylkeskommunens beslutning. Riksantikvaren uttalte at Villa Gleditsch har høy verneverdi, men bygningen ble ikke ansett å ha nasjonal verdi.

I september 1997 gikk Nordland fylkeskommune til midlertidig fredning av den over 100 år gamle avholdslosjebygningen i Mo i Rana. Til tross for dette vedtaket ble bygningen revet i mars 1998. Utbyggeren ble idømt ett års fengsel – hvorav 6 måneder betinget – for grov overtredelse av kulturminneloven. Foretaket ble idømt en bot på kr 20.000,- og inndragning på kr 1.000.000,-. Avgjørelsen er inntatt i Rt. 2000 s. 2023.

3.7 Forskriftsfredet etter kulturminneloven § 22 a vedrørende statens eiendom

I kml. § 22 a er det en særordning for fredning av statens bygninger. Bestemmelsen gir mulighet til å frede statens eiendommer ved forskrift. Departementet har myndighet

27. Jf. FOR-1990-04-30-351.

til å fatte vedtak etter denne bestemmelsen. Per i dag er det seks slike forskrifter. En av forskriftene er FOR-2011-11-09-1088 om kulturhistoriske eiendommer. I 2013 er blant annet bygninger til Den Norske Opera og Ballett fredet etter denne forskriften.

Rettsvirkningen av fredningen er den samme som ved vedtaksfredning, jf. § 22 a annet ledd som viser til § 15 tredje og fjerde ledd.

Selges bygningen ut av statens eie, skal fredningen tinglyses, jf. § 22 nr.5.

3.8 Forskriftsfredet kulturmiljø etter kulturminneloven § 20

Etter kml. § 20 kan større områder fredes som kulturmiljø. Det er 8 slike fredninger av kulturmiljø. En kulturmiljøfredning skal tinglyses på berørte eiendommer, jf. § 22 nr. 5.

Kulturmiljøer er områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng. Med hjemmel i kml. § 20 kan man frede et kulturmiljø ut fra området totale kulturhistoriske verdi, uten at de enkelte elementene i miljøet er fredningsverdige i seg selv. Dette gjelder både kulturmiljøer i byer og tettsteder, i jordbrukslandskap eller i skog og utmark. Vedtak om kulturmiljøfredning fattes av Kongen i statsråd. Havråtunet i Hordaland var det første kulturminne i Norge som ble fredet som kulturmiljø.²⁸ Birkelunden på Grünerløkka med blant annet 139 bygårder er fredet etter samme bestemmelse.²⁹

Hver kulturmiljøfredning vil ha egne bestemmelser for de kulturminnene som inngår i fredningen. Derfor er det viktig at eiere av bygninger innenfor et fredet kulturmiljø setter seg nøye inn i bestemmelsene som gjelder for den spesielle fredningen. En kulturmiljøfredning vil normalt forby eller regulere oppføring av bygninger, anlegg av veier, grøfting, drenering, nydyrking med mer.

Fredningen kan skje i strid med en reguleringsplan, og en senere reguleringsplan kan ikke endre rettsvirkningen av fredningen. Saksbehandlingsreglene fremgår også her av § 22.

I mange tilfeller vil imidlertid et kulturmiljø være sikret gjennom plan- og bygningsloven, se kap. 4.4 om § 12-7 nr. 6.

Kongens myndighet etter § 20 er delegert til Riksantikvaren når det gjelder enkelte endringer i fredningsvedtaket.³⁰

28. Se FOR-1998-12-04-1188.

29. Se FOR-2006-04-28-442.

30. FOR-2005-07-01-751.

3.9 Fredet etter fortidsminneloven eller lov om bygningsfredning

Bygninger kan være automatisk fredet etter fortidsminneloven³¹ eller være fredet etter vedtak/forskrift i henhold til lov om bygningsfredning.³² Begge lovene ble opphevet da kulturminneloven trådte i kraft 1. januar 1979.

Da loven av 1920 ble opphevet, ble det ikke gitt noen overgangsregler, og det henger sammen med at etter loven av 1920 ble bygninger fredet ved kongelig resolusjon/Kirkedepartementets fredningsvedtak. Slike vedtak står fortsatt ved lag selv om loven er opphevet.

I en utredning fra 1990 fra Lovavdelingen er det konkludert med at det er adgang til å benytte kml. §§ 16–20 samt straffebestemmelsen i kml. § 27 når det gjelder bygninger mv. som er fredet i medhold av lov om bygningsfredning av 1920.

Innholdet i nåværende kml. §§ 16–18 er endret siden 1990, men det antas at denne konklusjonen fortsatt står ved lag.

I Ot.prp. nr. 7 (1977–1978) om lov om kulturminner, er det i kommentarene til de enkelte bestemmelsene s. 92 flg. anført hvilke bestemmelser som «avløser» bestemmelser i tidligere lovverk. For eksempel heter det i omtalen av daværende kml. § 11 (om bl.a. hjemmel for pålegg overfor eier om istandsetting av fredet kulturminne): «Paragrafen avløser bygningsfredningslovens §§ 8 og 9». I dette ligger en formodning om at bestemmelsene i kulturminneloven skal kunne anvendes også for fredninger foretatt i medhold av loven om bygningsfredning.

Ved lovendringene som trådte i kraft i 2000, fikk kml. i § 15 siste ledd en «generalhjemmel» som fastsetter fredningens innhold der dette ikke er særskilt fastsatt i fredningsvedtaket som sådan. Ingen må «rive, flytte, påbygge, endre, forandre materialer eller farger eller foreta andre endringer som går lenger enn vanlig vedlikehold». I omtalen av bestemmelsen i Ot.prp. nr. 50 (1998–1999) om lov om endringer i lov av 9 juni 1978 nr. 50 om kulturminner s. 43, er det bl.a. angitt: «Bestemmelsen er ... generell og får anvendelse på alle fredningsvedtak som ikke har egne fredningsbestemmelser». Dette er forstått som en henvisning ikke bare til tidligere fredningsvedtak i medhold av kulturminneloven, men også til fredningsvedtak foretatt etter eldre og nå opphevet lovverk.

31. LOV-1905-07-13 som ble avløst av LOV-1951-06-29.

32. LOV-1920-12-03.

3.10 Dispensasjon

Dispensasjon til endring i automatisk fredet bygning eldre enn 1537 – jf. kulturminneloven § 8

Dersom det er ønskelig å gjøre endringer i en automatisk fredet bygning eldre enn 1537, kan det søkes om dispensasjon (tillatelse) etter § 8, jf. § 3. Det er ikke nærmere angitt i lovteksten når det kan dispenseres. For automatisk fredede bygninger vil også grunnen under bygningen inngå i fredningen. Det må derfor søkes om dispensasjon for inngrep i grunnen. Søknaden sendes Riksantikvaren.³³

Dispensasjon fra fredningsvedtak for øvrig

Det er anledning til å gi dispensasjon for endringer som ikke medfører vesentlige inngrep i kulturminnet, §§ 15 a, 19 tredje ledd og 20 tredje ledd.

For stående bygninger fra 1537–1650 som er automatisk fredet, kan det søkes om dispensasjon etter kml. § 15 a, jf. § 8 tredje ledd tredje punktum.

Dispensasjonsreglene i § 15 a omfatter så vel endelig fredningsvedtak som midlertidig fredning etter § 22 nr. 4. Bestemmelsen gjelder også ved dispensasjon fra forskriftsfredning etter § 22 a, jf. § 22 a annet ledd. For fredning etter loven av 1920 vil også § 15 a komme til anvendelse ved søknad om dispensasjon, jf. § 15 fjerde ledd hvor det står at § 15 a får anvendelse for fredningsvedtak hvor særskilte fredningsbestemmelser ikke er fastsatt.

For dispensasjon for fredet kulturminne etter § 19 gjelder § 19 tredje ledd. For forskriftsfredet kulturmiljø etter § 20 gjelder § 20 tredje ledd ved søknad om dispensasjon. Bestemmelsene i § 19 tredje ledd og § 20 tredje ledd har samme ordlyd som i § 15 a – det er anledning til å gi dispensasjon for endringer som ikke medfører vesentlige inngrep i kulturminnet.

Etter kml. § 15 a kan det i *særlige tilfelle* gjøres unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser for tiltak som ikke medfører *vesentlig inngrep* i det fredede kulturminnet. Begge vilkårene må være oppfylt for at dispensasjon kan gis. Innebærer tiltaket et vesentlig inngrep i kulturminnet, kan det ikke gis dispensasjon. I slike tilfeller må eventuelt fredningsvedtaket oppheves eller endres.³⁴ Det vises til nevnte rundskriv av 27. september 2013 fra Riksantikvaren om enklere og raskere behandling av dispensasjonssøknader. Der sier Riksantikvaren at med særlige tilfeller «menes blant annet tiltak som er nødvendig av hensyn til formålet

33. Se FOR-1979-02-09-8785 § 1.

34. Jørn Holme, *Kulturminnevern*, bind I, side 157.

med fredningen. Forhold som er viktig for eier forutsatt bruk av eiendommen, vil som oftest tilfredsstillende kravet til særlig tilfelle. Eksempler på dette er fornyelse av våtrom og kjøkken.» Andre tiltak som Riksantikvaren har nevnt, er: brannsikringstiltak, istandsetting og restaurering, tilbakeføring til opprinnelig utseende, andre tiltak som skal beskytte kulturminnene.

Tiltak som ofte innebærer et vesentlig inngrep kan, som det fremgår av rundskrivet, være riving av hele eller vesentlige deler av et byggverk, flytting av et byggverk, større tilbygg og større endringer av bygningskonstruksjonen.

Det vil i praksis si at det må søkes om tillatelse for større reparasjoner og for endringer. Alle tiltak som går ut over vanlig vedlikehold, krever særskilt tillatelse. Flytting av et fredet hus kan i noen tilfelle være den eneste reelle løsningen for å forhindre forfall, se Riksantikvarens uttalelse i Ot.prp. nr. 51 (1991–1992) under kap. 4.3.3.3.

I Sivilombudsmannens Sak 2002 74 om Lassens hus i Arendal – omhandlet foran – ble det gitt dispensasjon etter § 15 a. Bygningene og deler av den terrasserte hagen er fredet etter § 15, men det øvrige området rundt er fredet etter § 19. Søknaden dreide seg om å fjerne en skillevegg i 4. etasje. Fra headingen til saken gjengis:

«Ombudsmannen kritiserte saksbehandlingen på flere punkter, og uttalte at det knyttet seg 'begrunnet tvil' til om vedtaket var fattet på et forsvarlig avgjørelsesgrunnlag og om restriksjonsnivået på fredningsvedtaket hadde tilstrekkelig tungtveiende grunner for seg. Han anmodet derfor Miljøverndepartementet om å se på saken på nytt. Miljøverndepartementet behandlet saken på nytt, og fant etter 'en avveining av eiers sterke interesse i å fjerne' en vegg 'i forhold til totaliteten av fredningen og interesser knyttet til bevaring av veggen som ledd i fredningen', at det kunne gjøres unntak fra fredningen etter kulturminneloven § 15 bokstav a.»

Søknaden skal ledsages av materiale i form av fotografier, tegninger og beskrivelse som forklarer hva eieren har tenkt å gjøre.

- Redegjørelse for eksisterende situasjon, gjerne med beskrivelse, tegninger og fotodokumentasjon.
- Tegninger og beskrivelser av tiltaket med redegjørelse for eventuelle inngrep i eller fjerning av eksisterende bygningsdeler, nye tilføyelser, materialbruk, overflatebehandling osv. samt eventuelt detaljert arbeidsbeskrivelse fra håndverker.
- Redegjørelse for bakgrunnen for endringsforslaget.

Dersom kulturminnemyndighetene innvilger dispensasjon fra fredningen etter § 15 a, kan det settes vilkår med hjemmel i annet ledd. Aktuelle vilkår for en dispensasjon kan være trepanel i stedet for aluminiumsplater på eldre bygninger.³⁵ Gjelder det søknad om utskifting av vinduer, kan det stilles vilkår om at løse prosesser eller aluminium ikke kan tillates.

Alle søknader innenfor området som er fredet etter § 19, vurderes i forhold til den fredede bygningen. Innenfor området kan det imidlertid også være andre bygninger. Alle tiltak, både endringer i landskapet og i bygningene, behandles etter § 19 tredje ledd. Fredningen av disse bygningene er gjeldende så langt den er vesentlig for den fredede bygningen.

Ifølge forskrift³⁶ har fylkeskommunen myndighet ved søknad om dispensasjon etter kml. §§ 15 a og 19 tredje ledd. I Oslo er denne myndigheten delegert videre til Byantikvaren. I henhold til nevnte forskrift er det Riksantikvaren som er rette myndighet for å avgjøre en søknad om dispensasjon etter § 20 tredje ledd. Alle inngrep i forskriftsfredede kulturminner etter § 22 krever dispensasjon fra Riksantikvaren eller regional kulturminneforvaltning.

Blir det satt vilkår for dispensasjonen som fordyrer arbeidet, skal disse omkostningene helt eller delvis bli dekket i henhold til § 15 a. Ifølge Riksantikvarens rundskriv av 27. september 2013 om enklere og raskere behandling av dispensasjonssøknader skal delvis vederlag normalt utgjøre minst 50 % av merutgiftene. Tilsvarende regel er det ikke for dispensasjon etter § 19.

3.11 Klage

Fredningsvedtaket

Bygninger som er automatisk fredet, er fredet uten at det er truffet noe enkeltvedtak som kan påklages.

Riksantikvarens fredning etter kml. §§ 15 og 19 er enkeltvedtak og kan påklages etter forvaltningsloven § 28.³⁷ Parter og andre med rettslig klageinteresse kan klage. Eksempelvis vil Fortidsminneforeningen eller en miljøorganisasjon ha rettslig klageinteresse. Klagefristen er 3 uker fra det tidspunktet underretning om vedtaket er kommet frem til vedkommende. Eventuell klage skal sendes til Riksantikvaren,

35. Jørn Holme, *Kulturminnevern*, bind II s. 157.

36. FOR-1990-04-30-351.

37. LOV-1967-02-10.

men stiles til departementet. Dersom Riksantikvaren opprettholder sitt vedtak, blir saken oversendt Miljøverndepartementet for avgjørelse.

Som vist til under punkt 3.6 er det fylkeskommunen som fatter vedtak om midlertidig fredning etter § 22 nr. 4. Dersom fylkeskommunen etter klage ikke omgjør vedtaket, oversendes klagen til Riksantikvaren for avgjørelse.

Som vist til under punkt 3.7, er det Riksantikvaren som vedtar fredning etter § 22 a.

Dersom Riksantikvaren etter en samlet vurdering av saken ikke finner grunn til å frede, er denne beslutningen ikke et enkeltvedtak og kan følgelig ikke påklages.

I henhold til § 20 er det Kongen i statsråd som fatter vedtak om fredning. Her er det naturligvis ikke klageadgang.

Dispensasjon

Ifølge kml. § 8 første ledd må klage over avgjørelse om dispensasjon skje innen seks uker. Riksantikvaren er rette vedkommende for søknad om dispensasjon etter § 8.³⁸ Miljøverndepartementet er klagemyndighet.

Som nevnt ovenfor skal det for automatisk fredede bygninger som er stående bygninger fra 1536 til 1650, søkes om dispensasjon etter reglene i kml. § 15 a.

Søknad om dispensasjon etter §§ 15 a og 19 tredje behandles av fylkeskommunen.³⁹ I Oslo behandles søknaden av Byantikvaren. I Riksantikvarens rundskriv av 27. september 2013 om enklere og raskere behandling av dispensasjonssøknader er det påpekt at dersom myndighetene ikke følger saksbehandlingsfristen på tre måneder etter forvaltningsloven, bør dette tillegges vekt i retning av å godkjenne tiltaket. Dersom eieren ikke er enig i fylkeskommunens avgjørelse, kan eieren påklage vedtaket i henhold til forvaltningslovens regler. Fylkeskommunen vil da behandle saken på nytt. Opprettholdes vedtaket, oversendes klagen til Riksantikvaren, som tar den endelige avgjørelsen.

Dispensasjon fra forskriftsfredning fattes av Riksantikvaren eller den Riksantikvaren gir fullmakt.

Riksantikvaren er rette myndighet for å avgjøre en søknad om dispensasjon etter § 20 tredje ledd.⁴⁰ Dispensasjon må eventuelt påklages til Miljøverndepartementet. Forvaltningslovens regler om klage gjelder tilsvarende.

38. FOR-1979-02-09-8785 § 1.

39. FOR-1990-04-30-351 pkt. 1 – 2

40. FOR-1990-04-30-351.

4 Vernet bygning etter plan- og bygningsloven (kategori 2)

4.1 Oversikt

Arealdelen i kommuneplanen og reguleringsplanen vil kunne være av betydning ved ombygging av eiendom som har kulturhistorisk interesse. Særlig er det reguleringsplan med hensynssone bevaring som er av interesse. For slike eiendommer vil reguleringsplanen sette skranker for hva som er tillatt.

Nedenfor vil det bli en gjennomgang av de to plantyper med påpekning av hvilke konsekvenser de har for utnyttelsen av eiendommen, for muligheten til å få dispensasjon fra de bestemmelsene som verner om kulturverdier, og reglene om klage og innsigelse.

Kommuneplanens samfunnsdel kan gi viktige føringer for kulturminnevernet, men vil ikke bli omhandlet her. I en del tilfeller har kommunen en kulturminneplan som angår kommunens program for forvaltningen av sine kulturminner og kulturmiljøer. Den er ikke nevnt i loven og vil ikke bli nærmere omhandlet her.

4.2 Forvaltningsmyndighet

For kommuneplanen er det ifølge § 11-13 andre ledd første punktum kommunestyret som vedtar planprogrammet, og for planprogram til reguleringsplan gjelder at det «fastsettes ordinært av kommunestyret», jf. § 12-9 tredje ledd første punktum, og planene vedtas til slutt av kommunen.

4.3 Kommuneplanen (kommunedelplan) – arealdelen

Kommuneplanens arealdel skal i «nødvendig utstrekning» vise seks arealformål, jf. § 11-7 annet ledd. Disse formålene vil i alminnelighet ikke være så viktige for kulturvernet. Dersom formålet er boligbebyggelse, vil bygningen ikke kunne ombygges til forretning. Tredje ledd åpner for nærmere vernebestemmelser. Det kan skje gjennom reglene om hensynssoner eller ved bestemmelser knyttet til planen.

Begrepet hensynssone er definert i § 11-8: Arealdelen skal i nødvendig utstrekning vise «hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal». Hensynssone viser hvilke verdier som skal ivaretas innenfor sonen, uavhengig av hvilken arealbruk det planlegges for. I områder som i utgangspunktet er lagt til bebyggelse og anlegg, kan det være angitt egne soner der det skal tas særlig hensyn til

bevaring av kulturmiljøet. Selve soneinndelingen har ingen direkte rettsvirkning, men vil bidra til å klargjøre hva det er særlig viktig å iaktta i forbindelse med planlegging i området og ved avgjørelse av de enkelte søknader. Hensynssoner skal angis som skravur på plankartet uavhengig av arealformål. Kartfesting av hensyn og verdier gjennom hensynssoner kan bidra til større forutsigbarhet. Det kan dermed gi nyttig informasjon for eksempel ved vurdering av nye utbyggingsområder. For kulturminner er det hensynssone etter § 11-8 tredje ledd c og d som er av betydning.

Selv om et område i kommuneplanens arealdel er avsatt til boligbebyggelse, vil det således kunne være hensyn og restriksjoner av den antydde art som må tas i betraktning ved den videre planlegging og utbygging og når det enkelte vedtak treffes. Av særlig interesse er:

§ 11-8 tredje ledd bokstav c – natur-og kulturmiljø

Her gjelder det soner der det skal tas særlig hensyn til bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø. Ved behandling av byggesøknader må hensynet til kulturmiljøet vektlegges før det avgjøres om tiltaket kan gjennomføres, og eventuelt hvor det kan lokaliseres (plasseres) og hvorledes det skal utformes. Der en fredningsprosess så vidt er startet opp eller vil ta lang tid, brukes gjerne hensynssone c.

§ 11-8 tredje ledd bokstav d – i påvente av vedtak

Dette er 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. Automatisk fredede kulturminner og vedtaksfredede bygninger vil som hovedregel reguleres til hensynssone d, sone som er båndlagt etter annet lovverk – det vil her si kulturminneloven. Det kan være en hensynssone etter § 11-8 d på grunn av senere regulering, og en slik hensynssone kan føre til at riving og andre tiltak blir avslått.

Loven inneholder ingen generell hjemmel for kommunen til å gi bindende bestemmelser knyttet til hensynssoner etter § 11-8 tredje ledd. I utgangspunktet må derfor bestemmelser til sonene gis i medhold av §§ 11-9 til 11-11. I en sone med særlig hensyn til «bevaring av kulturmiljø» (§ 11-8 tredje ledd bokstav c) vil det kunne være aktuelt å gi nærmere bestemmelser om hvilke hensyn som skal tas til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø. I medhold av § 11-9 nr. 7 kan det gis generelle bestemmelser om «hensyn som skal tas til bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø». Der tiltak kommer i konflikt med slike generelle bestemmelser, har kommunen hjemmel til å avslå søknader om riving og endring. Skal det bygges, må det skje innenfor bestemmelsen om formål, byggehøyder og standardkrav.

§ 11-8 tredje ledd e – område under omforming

For områder som er under omforming gjør særlige hensyn seg gjeldende. Sonen kan på kommuneplannivå brukes for områder der kommunen ønsker en områdevis planstrategi med sikte på omforming, fornyelse og videreutvikling. Et eksempel er tidligere industriområder som skal utvikles til boligområder. Se Riksantikvarens Veileder om Kulturminner, kulturmiljøer og landskap, <http://www.riksantikvaren.no/filestore/Veileder22.8.10.pdf>, s. 42–43.

4.4 Reguleringsplan med hensynssone bevaring

Reguleringsplanen er en detaljplan, definert som et arealplankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser, jf. § 12-1 første ledd. I den kan kulturminner og kulturmiljøer sikres på flere måter: ved bestemmelser til arealformål etter § 12-7 og hensynssoner etter § 12-6.

En reguleringsplan kan for eksempel angi arealer for boligbebyggelse, se § 12-5. En boligeiendom innenfor et slikt areal kan da ikke endres til forretning. Hvorvidt et bolighus kan omgjøres til flere leiligheter, vil bero på reguleringsbestemmelsene. Men reguleringsplanen kan også direkte være til vern for kulturminner ved at det i medhold av § 12-7 nr. 6 angis områder for «vern av kulturmiljø eller kulturminne».

Til en reguleringsplan kan det gis bestemmelser til arealformål og hensynssoner i 14 nærmere oppregnede forhold, jf. § 12-7. Og dertil er det slik at hensynssoner vedtatt i forbindelse med kommuneplanens arealdel skal videreføres i reguleringsplanen, § 12-6. Til oppregningen i § 12-7 knyttes noen bemerkninger til de punkter som er av særlig interesse.

Dersom bygninger er under kategori 2, vil det normalt være hjemmel for å motsette seg fasadeendringer. I tillegg kan bestemmelsen om skjerpede krav etter § 31-1 være av betydning, se pkt. 6.3.

Nr. 1 Utforming, estetikk og bruk av arealer i planen

Nr. 1 i § 12-7 gir hjemmel til å fastsette bestemmelser om «utforming, herunder estetiske krav, og bruk av arealer, bygninger og anlegg i planområdet». Dette vil gjelde blant annet utnytting, etasjeantall, høyde og utforming av uteareal, jf. Ot.prp. nr. 56 (1984–1985) s. 121, noe som kan stenge eller sette grenser for mange endringsplaner.

Nr. 2 Vilkår for bruk av arealer, bygninger og anlegg

Regler for byggegrenser kan fastsettes etter § 12-7 nr. 2.

Konkrete byggegrensener kan spesifiseres med hjemmel i nr. 2. Restriksjoner gitt etter denne bestemmelsen må være begrunnet i at et tiltak kan hindre, være til ulempe for eller true en av hensiktene med planen. Bestemmelsen stadfester forståelsen som ble lagt til grunn i Rt. 1993 s. 278 – Gaulosendommen. Spørsmålet i saken var om det i et område regulert til spesialområde – «masseuttak» – kunne legges restriksjoner på driften av hensyn til naturverninteresser, noe Høyesterett svarte ja til. Avgjørelsen dreier seg ikke direkte om bygning, men må kunne ha overføringsverdi på bygninger.

Nr. 6 Sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør

I medhold av nr. 6 kan det gis bestemmelser for å «sikre verneverdier i bygninger og andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør».

Bestemmelsen kan betraktes som en presisering av den generelle hjemmelen i nr. 2, og klargjør adgangen til å gi reguleringsbestemmelser for å ivareta lokale kulturminneverdier.

Nytt med plan- og bygningsloven fra 2008 er at vernet også kan omfatte «husfast interiør», men bare dersom dette er en viktig del av de samlede verneverdier – se Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 234. Regelen omfatter det faste bygningsmessige interiøret, herunder dører, vinduer, tapet mv. Med dette følger også en rimelig vedlikeholdsplikt. Det forutsettes at slike bestemmelser utformes i samråd med fagmyndighet, og at bruken av kulturminneloven eller plan- og bygningslov vurderes i det enkelte tilfellet, jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 234.

Hvilken rådighet som er tillatt over en vernet bygning, presiseres nærmere i reguleringsbestemmelsene. Det kan for eksempel være tillatt å foreta ombygging, såfremt eksteriøret forblir uforandret. Det som kan bevares gjennom bestemmelser etter § 12-7 nr. 6, er for det annet verneverdier i bygninger. Det omfatter især vern av fasade og materialbruk. Hvis det heter at fasaden er vernet, vil det innebære et forbud mot enhver fysisk endring – vinduer, farge, nye skilt osv.

I tillegg til det ytre kan fast bygningsmessig interiør vernes. Det kan være dører, vinduer, porter og takbelegg.

Utenfor faller løst inventar. Grensetrekningen mellom løst og fast inventar kan være vanskelig – se Koppangdommen Rt. 2010 s. 850 som er omhandlet tidligere under punkt 3.4. Det er en forutsetning at interiøret er en viktig del av de samlede verneverdier. I forbindelse med at en bygnings fasade vernes, kan det for eksem-

pel være aktuelt å verne det faste interiør i en butikk som har holdt sitt preg fra 1950-tallet. Det kan gis reguleringsbestemmelser som sikrer at bygningsdetaljer og karakteristiske materialer som paneler, listverk, gesimser, takteking, vinduer, dører og porter ikke blir endret i forbindelse med reparasjon og istandsetting.

I tillegg til kulturminner kan *kulturmiljø* vernes etter § 12-7 nr. 6. Eksempel på et kulturmiljø som det kan være aktuelt å verne, er et setertun med bygninger og setervoll. Slike bestemmelser kan også innebære forbud mot inngrep i naturen og vegetasjonen rundt kulturminnet. Et eksempel på et kulturmiljø som er vernet etter plan- og bygningsloven, er områder på Sagene i Oslo. Store deler av Tyholmen i Arendal er også vernet etter plan- og bygningsloven. Flere av bygningene på Røros er vernet etter plan- og bygningsloven, i tillegg til at flere bygninger er fredet etter kulturminneloven.

Det er ikke hjemmel for alminnelig vedlikeholdsplikt slik det er for fredede eiendommer, jf. kml. § 17. Se kap. 6.7 om pålegg om sikring og istandsetting der det fremgår at det ikke er vedlikeholdsplikt i sin alminnelighet.

Nr. 9 Retningslinjer for særlige drifts- og skjøtselstiltak for arealformålene

Denne hjemmelen for bestemmelser om drifts- og skjøtselstiltak er begrenset til tiltak som står i klar sammenheng med «å opprettholde hensikten med arealformålet og de hensyn som ligger bak», jf. Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) s. 234.

Det sies videre at bestemmelsen ikke gir hjemmel for å regulere drift og utøvelse av næringsvirksomhet generelt, og spesielt ikke der næringsvirksomheten er regulert i annen lovgivning og sektorbaserte systemer. Bestemmelsen gir imidlertid «en mulighet for å samle ulike typer forvaltnings- og skjøtselstiltak som i dag er hjemlet i særlover, inn i reguleringsplanens bestemmelser. Når reguleringsplan f.eks. brukes som alternativ til vernevedtak etter naturvernloven kan det i reguleringsplan gis samme type skjøtelsbestemmelser som etter naturvernloven».

Nr. 12 Krav om nærmere undersøkelser før gjennomføringen av planen, samt undersøkelser med sikte på å overvåke og klargjøre virkninger for miljø, helse, sikkerhet

Det følger av konsekvensutredningsforskriften § 12 fjerde ledd at det i forbindelse med behandlingen av reguleringsplanen skal vurderes og i nødvendig grad stilles krav om undersøkelser før, under og etter gjennomføringen av planen, med sikte på å overvåke og klargjøre faktiske virkninger.⁴¹ Krav om undersøkelser før gjennomføringen av planen vil være et vilkår for iverksetting av tiltak.

41. FOR-2009-06-26-855.

Oppsummert: Planen medfører et forbud mot tiltak som er i strid med arealformål eller hensynssone og reguleringsbestemmelser. Denne reguleringen er imidlertid slik at det i svært mange tilfeller kan bero på skjønn om et tiltak faller innenfor eller utenfor hva som kan tillates. Dette er et skjønn som kommunen må utøve, og som det skal en del til for å kunne få satt til side.

Av særlig betydning i vår sammenheng er det at det for hver hensynssone er utarbeidet et sett med reguleringsbestemmelser som kan fastsette bruk, sette grensene for hva som kan tillates av endringer på eksisterende bebyggelse, og hva slags nybygg som eventuelt kan oppføres innenfor området.

4.5 Dispensasjon etter planreglene

Det kan gis dispensasjon fra planer og planbestemmelser etter plan- og bygningsloven kap. 19. Dispensasjon kan bare gis hvis fordelene som dermed oppnås, er klart større enn ulempene. Dispensasjonen endrer ikke selve planen, men er bare en tillatelse til å fravike den i det aktuelle tilfellet. Som hovedregel ligger myndigheten til å gi dispensasjon hos kommunen, jf. pbl. § 19-4 første ledd. I kraft av kommuneloven § 60 b kan imidlertid fylkesmannen etter omstendighetene overprøve lovligheten av dispensasjonen/avslaget på dispensasjonen.⁴²

4.6 Innsigelsesrett til planbestemmelsene

Regler om innsigelse – altså innvendinger fra en offentlig myndighet – fremgår av pbl. §§ 5-4, 11-16 og 12-13. Det er utarbeidet et rundskriv T-2/13 – Retningslinjer for innsigelse i plansaker. I rundskrivets kap. 2.2.1 fremgår det at for kulturminneforvaltningen er innsigelsesadgangen lagt til fylkeskommunen og Sametinget. Riksantikvaren kan imidlertid fremme innsigelse der nasjonale interesser er truet og fylkeskommunen eller Sametinget ikke gjør det, men vil akseptere planen. De som er gitt adgang til å komme med innsigelse, kan ikke påklage et enkeltvedtak, jf. § 1-9 tredje ledd.

Det kan ikke reises innsigelse til forhold som det tidligere kunne ha vært eller har vært fremmet innsigelse til og som er blitt avgjort av Miljøverndepartementet/ Kommunal- og regionaldepartementet i løpet av de siste 10 årene, jf. pbl. § 5-5. Avgjørelseskompetanse ble fra 1. januar 2014 overført fra Miljøverndepartementet til Kommunal- og regionaldepartementet.

42. LOV-1992-09-25-107.

4.7 Klage over planbestemmelsene

Planvedtak kan påklages til høyere instans. Vedtaket kan påklages av sakens parter, dvs. de direkte berørte grunneiere og rettighetshavere. Men også andre kan ha rettslig klageinteresse. Det gjelder den som har et reelt behov for å få kravet avgjort ut fra en samlet vurdering av kravets aktualitet og vedkommendes tilknytning til saken. Riksantikvaren vil ha rett til å klage. I tillegg er det åpnet for at berørte offentlige myndigheter kan påklage et reguleringsvedtak, se pbl. § 1-9.⁴³

Statlige organer har klagerett i enkeltvedtak som direkte berører myndighetens saksområde. Fylkeskommunen/Sametinget eller Riksantikvaren har klagerett i mange tilfeller.⁴⁴ Departementet er klageinstans etter plan- og bygningsloven. Myndigheten til å avgjøre klagen er delegert til Fylkesmannen.

Adgangen til å klage er begrenset til enkeltvedtak, fvl. § 28. Kommuneplanen kan ikke påklages, jf. § 11-15 tredje ledd.

4.8 Plan- og bygningsloven og kulturminneloven

Bestemmelsen i kml. § 22 er en saksbehandlingsregel for fredningsvedtak etter kml. §§ 15, 19 og 20 og midlertidig fredning. Kml. § 22 ble endret i 1989 og gikk fra å være en rettleidende bestemmelse til å være en saksbehandlingsregel for fredningsvedtak. Lovendringen medførte at fredning kunne skje i strid med arealplan: «Når et arbeid med fredning etter denne lov, starter opp skal det tas kontakt med berørte fylkeskommuner og kommuner for å drøfte avgrensning av området, innhold i fredningsbestemmelser og spørsmål om samtidig oppstart av kommunalt eller regionalt planarbeid og spørsmål for øvrig av betydning for kommunens og fylkeskommunens planarbeid. Kongen kan gi forskrift om samordnet behandling av planer etter plan – og bygningsloven og fredning etter denne lov». Slike forskrifter er per 29. mai 2014 ikke gitt.

Nærmere om bestemmelsen, se Riksantikvarens informasjonsskriv av 2004.⁴⁵

43. Vedkommende instans har ikke klagerett der det er gitt anledning til å fremme innsigelse, jf. pbl. § 1-9 (3).

44. Se FOR-1979-02-09-8785.

45. <http://www.riksantikvaren.no/?module=Webshop;action=Product.publicOpen;id=117;template=webshop>

Kommer tillatelse etter plan- og bygningsloven i berøring med kulturminneloven, skal vedkommende offentlige myndighet etter kml. § 25 melde fra til fylkeskommunen om at tillatelse er gitt.⁴⁶

Når et arbeid krever tillatelse både etter plan- og bygningsloven og kml. § 15 a, skal kommunen hvis den mottar søknaden først, forelegge saken for fylkeskommunen, jfr. pbl. § 21-5. Istandsettingsarbeider og endringer på fredede bygninger krever dispensasjon fra kulturminneloven. Kulturminneloven er en særlov som går foran plan- og bygningsloven.

Et eksempel på fredning i strid med reguleringsplanen er Villa Gleditch i Drammen, som ble midlertidig fredet. Og omvendt: Tillatelse etter plan- og bygningsloven er derfor ikke nødvendigvis tilstrekkelig for at tiltaket kan utføres.

Kulturminneloven regulerer ikke alle de forhold plan- og bygningsloven dekker. Derfor er det slik at begge lover kan gjøres gjeldende samtidig. I praksis må man derfor for fredede bygninger i en del tilfeller ha tillatelse fra begge lovverk for å gjøre endringer. Ved for eksempel strenge krav til energiøkonomisering ihht. plan- og bygningsloven, vil det kunne dispenseres for å sikre bevaring av en bygning etter kulturminneloven.

Endringene det er gitt dispensasjon for etter kulturminneloven, kan være meldepliktig etter plan- og bygningsloven. Man bør derfor også kontakte kommunen dersom det skal gjøres bygningsmessige endringer. Dette gjelder både for automatisk fredede og vedtaksfredede bygninger.

RG 2009 s. 620 gjelder et tilfelle der en grunneier ikke fikk bygge i samsvar med den vedtatte reguleringsplanen på grunn av et fredningsvedtak. Riksantikvaren hadde ved utarbeidelsen av bebyggelsesplanen innvendinger på grunn av tomtens nærhet til Edvard Munchs eiendom. Utbygging av boligblokker ville som følge av sterke inngrep i vegetasjonen og størrelsen av utbyggingen gi negative virkninger for Ekely som et arkitektonisk og kulturhistorisk verdifullt anlegg. Riksantikvaren nådde ikke frem med sine innvendinger og klager, og planen ble stadfestet. Riksantikvaren fattet derfor vedtak om midlertidig fredning.

46. Jørn Holme, *Kulturminnevern*, bind I, s. 203.

5 Bygning som er kommunalt (lokalt) listeført eller SEFRAK-registrert (kategori 3)

De fleste verneverdige kulturminner er ifølge Riksantikvaren de som er lokalt listeført. Kommunale beslutninger kan gå ut på at kulturminner er verneverdige uten at formell regulering eller fredning er gjennomført.

For Oslo Gul liste gjelder at forslag om nyoppføringer eller strykninger i kategori 3 skal være skriftlig begrunnet og dokumentert; de avgjøres av Byantikvaren og kan ikke påklages. Eiere blir skriftlig informert dersom eiendommen blir oppført i Gul liste; ved større listeføringer benyttes kunngjøringer.

Som eksempel nevnes at flere eiendommer i Husebygrenda i Oslo står på Gul liste – oppført som bevaringsverdig – og de er altså i kategori 3. Flere eiendommer i Maridalen og Maridalsveien er i kategori 3. En rekke murgårder i Oslo er ansett verneverdig ved kgl.res. Disse står oppført på Gul liste som lokalt listeført og går altså inn under kategori 3. Det samme gjelder en rekke murgårder i Bogstadveien og Ole Vigs gt. Flere av disse murgårdene er i den senere tid blitt vernet etter plan- og bygningsloven. For murgårdsbebyggelsen i Oslo er det utarbeidet en vedlikeholdsveileder.⁴⁷

Konsekvensen av å stå på Gul liste avhenger av hvilken vernekategori kulturminnet er plassert i. Det har ingen direkte juridiske konsekvenser at eiendommen faller inn under kategori 3. En utbygger eller eier må forholde seg til de generelle reglene om søknadsplikt etter plan- og bygningsloven – se nedenfor i kap. 6. På Byantikvarens hjemmeside er det lagt ut et informasjonsark om Byantikvarens Gule liste: http://www.byantikvaren.oslo.kommune.no/informasjonsark_veiledere/.

Ved byggesøknader vil imidlertid kommunene se hen til at eiendommen er verneverdig, og kan av den grunn nekte å innvilge søknaden. Plan- og bygnings-etaten må sende saken over til Byantikvaren der slik er opprettet for uttalelse i forbindelse med for eksempel utskifting av vinduer, påbygging eller ny balkong. Søknaden vil kunne bli avslått med hjemmel i reglene omhandlet under kap. 6. Bygningen ansees som verneverdig, selv om det ikke er fattet et formelt vernetiltak, dvs. det eksisterer ingen juridisk bindende bestemmelser.

Vern er hjemlet i pbl. §§ 29-2 og 31-1. Se henholdsvis kap. 6.2 og 6.3.

Det samme gjelder dersom bygningen er SEFRAK-registrert.

47. http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/176887/1/Vedlikehold_murgaaarder.pdf.

6 Byggesaksdelen i plan- og bygningsloven

6.1 Oversikt

Etter pbl. § 20-1 er det en vidtgående søknadsplikt der en bygning skal endres eller rives. I utgangspunktet er alle tiltak søknadspliktige, jf. den vide definisjonen i pbl. § 1-6. All oppføring, tilbygging, påbygging, underbygging eller plassering av bygning, konstruksjon og anlegg er søknadspliktige dersom ikke annet fremgår av unntaksbestemmelser i lov eller forskrift.

Mindre tiltak er ikke søknadspliktige, jf. pbl. §§ 20-3 og 20-4. Byggesaksforskriften (SAK) kap. 4 angir en rekke konkrete tiltakstyper som ikke skal behandles av plan- og bygningsmyndighetene.⁴⁸ Et viktig eksempel er oppføring på bebygd eiendom av en mindre frittliggende bygning på inntil 15 kvm som ikke skal brukes til beboelse. Det kan imidlertid følge av reguleringsplanen at slike tiltak ikke er tillatt, og det må eventuelt søkes om dispensasjon.

Dersom tiltaket er søknadspliktig, må det sendes vanlig byggesøknad til plan- og bygningsetaten. Plan- og bygningsetaten oversender i Oslo saker som berører adresser på Gul liste, til Byantikvaren som avgir en rådgivende uttalelse i saken. Plan- og bygningsetaten fatter vedtak i saken.

Ved søknadsbehandlingen vil naturligvis kommunen se hen til reguleringsbestemmelser og til hvorvidt bygningen er fredet etter kulturminneloven. Dersom bygningen for eksempel er vernet etter § 12-7 nr. 6, vil det kunne være hjemmel for å avslå søknaden.

Først og fremst er det imidlertid reglene i kap. 31 om krav til eksisterende byggverk som det må ses hen til. Hovedregelen her er § 31-2 som sier at tiltak skal være i samsvar med loven og planer. I kapitlet finner vi flere spesialregler som direkte tar sikte på endringer av byggverk som har kulturell verdi. § 31-1 har en «programerklæring». Vi har også viktige regler i § 31-2 fjerde og femte ledd som gir hjemmel for forskrifter (som ikke foreligger!).

Lov, supplert med forskrifter – særlig Teknisk forskrift (TEK) – stiller ulike krav til endring og vedlikehold av bygninger.⁴⁹ I vår sammenheng er det naturlig å peke på krav som er av særlig betydning for fredede, formelt vernede eller listeførte bygninger – enten slik at det er skjerpede eller lempeligere krav.

48. FOR-2010-03-26-488.

49. Se FOR-2010-03-26-489.

Plan- og bygningsloven kap. 31 stiller krav til eksisterende byggverk, og utgangspunktet er at tiltak skal «prosjekteres og utføres i samsvar med bestemmelser gitt i eller i medhold av lov». Men for bygg med «kulturell verdi» er det viktige modifikasjoner i § 31-1: «Ved endring av eksisterende byggverk, oppussing og rehabilitering skal kommunen se til at historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi som knytter seg til et byggverks ytre, så vidt mulig blir bevart. § 29-2 gjelder tilsvarende».

I rundskriv H-20/1989 er det vist til at uttalelse fra antikvariske myndigheter bør tillegges vekt, men må sammenholdes med andre momenter som for eksempel behovet for endringsarbeider, ombyggingens art og omfang, bygningens alder og omkostningene.

Det fulle bilde av hva som gjelder for fredede, vernede og lokalt listeførte bygg, får vi bare ved en detaljert gjennomgang av hele regelverket. Her må vi nøye oss med noen av bestemmelsene.

6.2 Skjerpede krav i plan- og bygningsloven § 29-2 – Visuelle kvaliteter

Ethvert tiltak som fanges opp av plan- og bygningsloven kap. 29 skal prosjekteres og utføres slik at det etter kommunens skjønn har gode visuelle kvaliteter både i seg selv og i forhold til dets funksjon og dets bygde og naturlige omgivelser. Dette fremgår i § 29-1, som stiller et generelt krav om god arkitektonisk utforming. Og etter § 29-2 skal alle tiltak ha «gode visuelle kvaliteter»; bestemmelsen gjelder også ved endring av eksisterende byggverk, oppussing og rehabilitering, se § 31-1.

For den fredede, vernede og listeførte bygning vil disse regler naturligvis kunne innebære vanskelige avveininger. Spørsmål om høyde, volum, fargevalg, materialvalg, samspill mellom flater mv. kan være sentrale ved vurderingen av om kvalitetskravet er ivaretatt, se Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 229–230. Det vises også til rundskriv H-01/10 om Ikraftsetting av lov om planlegging og byggesaksbehandling punkt. 14.2.

Et praktisk viktig felt kan være balkonger. Oslo kommune har gitt ut en balkongveileder revidert i oktober 2013.⁵⁰ Dette er en veileder til pbl. §§ 29-1, 29-2 og

50. <http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/plan-%20og%20bygningsetaten%20%28PBE%29/Internett%20%28PBE%29/Dokumenter/dokument/Balkongveileder%20MTE3OTEzMzcwMDgxNTY1OTk3Mw.pdf>.

31-1 i forbindelse med bygging av balkonger. For utbygging av loft er det også utgitt en veileder som er revidert oktober 2013.⁵¹ Det er et eget kapittel om «God estetik utforming og bevaring av historisk, arkitektonisk eller annen kulturell verdi».

6.3 Skjerpede krav i plan- og bygningsloven § 31-1 – Bygninger med kulturell verdi

I henhold til § 31-1 er det krav om ivaretagelse av «kulturell verdi» ved arbeid på eksisterende byggverk. Forarbeidene presiserer at kommunens vurdering av kulturelle verdier ikke gjelder i bredeste forstand, men bare bygninger som har «en viss kulturell verdi». Vurderingen skal forankres i for eksempel anvisning fra antikvariske myndigheter, eller de kulturelle verdiene skal fremgå av plan, se Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 347. Bestemmelsen kom inn i plan- og bygningsloven etter henstilling fra den antikvariske bygningsnemnd. Det ble vist til at bygninger, selv om de ikke er fredet, ofte kan ha en historisk eller kulturell verdi i seg selv. Dreier det seg om bygg/anlegg som er avsatt som verneverdige i reguleringsplanen i henhold til pbl. § 12-7 nr. 6, vil det være hjemmel der for eventuelt å motsette seg fasadeendringer.

Reglene i § 31-1 vil således kun være aktuelle for bygninger under kategori 3. Det avgjørende er hvorvidt bebyggelsene har en «kulturell verdi».

Bestemmelsen kan ikke benyttes ved oppussing som bare innebærer at en elers lovlig tilstand opprettholdes. Dersom en kommune ønsker strengere regler, så må kommunen gjøre dette gjennom bestemmelser knyttet til regulering til bevaringsformål.

6.4 Midlertidig forbud mot tiltak i plan- og bygningsloven § 13-1

Kommunen kan nedlegge midlertidig forbud mot tiltak dersom den finner at et område bør undergis ny planlegging, og dersom tiltaket vil vanskeliggjøre planarbeidet, § 13-1. Avgjørelsen ligger under kommunens frie skjønn, men intensjonen om å regulere må være reell. Ofte vil behovet for utarbeiding eller endring av en reguleringsplan/arealplan bli aktualisert ved en byggesøknad.

51. <http://www.plan-og-bygningsetaten.oslo.kommune.no/getfile.php/plan-%20og%20bygningsetaten%20%28PBE%29/Internett%20%28PBE%29/Dokumenter/dokument/planer/utredninger/Loftsveileder.pdf>.

Et eksempel er Sundtkvartalet i Lakkegata i Oslo. Reguleringsplan ble vedtatt i 2000. I behandlingen ble det vedtatt hvilke bygninger som skulle vernes. Industribygget i Lakkegata 55 var ikke innebefattet, men sto på den gule listen. Dette førte til at kommunen skal behandle forslag om midlertidig forbud.

Forbudet faller bort dersom området ikke er regulert innen fire år.

6.5 Spesielt om riving

Riving av bygg og anlegg er søknadspliktige etter pbl. § 20-1 første ledd bokstav e.

Avslag kan gis etter § 21-4 første ledd dersom søknaden er i strid med bestemmelser gitt i eller i medhold av lov. Riving som kommer i konflikt med bestemmelser nedfelt i kommuneplanen om hensyn til bevaring av eksisterende bygninger og miljøer, kan avslås av kommunen, jf. § 11-9 nr. 7. En hensynssone etter § 11-8 d for båndlegging til senere regulering vil være hjemmel for å avslå riving som er i strid med formålet. Reguleringsplanen kan inneholde bestemmelser om rivingsforbud etter § 12-7 nr. 6. Fredninger etter kulturminneloven vil også være til hinder for riving.

Bestemmelsen i § 31-5 tredje ledd gir kommunen hjemmel til å nekte riving når kommunen ønsker å vente til den har tatt stilling til om det skal gis tillatelse for et nytt bygg på tomte. Kommunene kan også nekte riving inntil det forligger «reguleringsplan som ikke kan gjennomføres uten at byggverket blir revet».

Etter § 31-6 kan kommunen i henhold til kommuneplanbestemmelser avslå søknad om å rive bygning som inneholder bolig.

Endelig nevnes at kommunen kan nedlegge midlertidig forbud mot riving etter § 13-1, dersom den finner at et område bør undergis ny planlegging. Slikt forbud kan være et sterkt inngrep, særlig dersom eieren ikke hadde grunn til å tro at det er noen problemer etter gjeldende regulering. Forbudets varighet er som nevnt begrenset til fire år.

I Drammen ble en rivingsøknad for Villa Gleditsch nektet med henvisning til § 31-1. Fylkesmannen opphevet vedtaket da han mente § 31-1 ikke var hjemmel for å nekte riving. Riving og oppføring av ny bolig var heller ikke i strid med gjeldende arealplan. Under saken fattet fylkeskommunen vedtak om midlertidig fredning med hjemmel i kml. § 22 nr. 4, jf. § 15. Riksantikvaren opphevet fylkeskommunens vedtak, jf. foran i pkt. 3.6. Kommunen tok deretter saken til ny behandling og fattet vedtak om tillatelse til riving da dette ikke var i strid med plan

pbl. § 31-1. Vedtaket ble påklaget av Fortidsminneforeningen. I mars 2015 stadfestet Fylkesmannen kommunens vedtak.

En bygning i Tromsø, oppført i 1857, var foreslått vernet og stod oppført i SEFRAK-registeret, men ble revet selv om rivingssøknaden var avslått. Både eiendomsselskapet og styreleder/eneaksjonær ble ilagt bøter henholdsvis på kr. 400.000,- og kr. 150.000,- i en avgjørelse av Hålogaland lagmannsrett – RG-2001-144.

Etter kml. § 25 plikter kommunen å sende søknad om riving eller vesentlig endring av ikke fredet byggverk eller anlegg oppført før 1850 til kulturminnemyndighetene senest fire uker før søknaden avgjøres.

6.6 Pålegg om dokumentasjon og utbedring etter plan- og bygningsloven § 31 –4

I henhold til § 31-4 kan kommunen gi pålegg om utbedring der dette vil gi vesentlig forbedring av byggverkets eller installasjonens funksjon, hvis tungtveiende hensyn tilsier utbedring. Dette er en estetikkbestemmelse som gir hjemmel for å pålegge utbedring av et hus – uavhengig av om det er fredet, vernet, listeført eller ingen av delene. Med hjemmel i § 31-4 er det inntatt et kapittel 19 i Byggesaksforskriften (SAK) om kommunens adgang til å gi pålegg om utbedring av bevaringsverdige bygninger. I SAK § 19-3 er det gitt en oversikt over hvilke bygninger som har bevaringsverdi:

- a) bygninger i område regulert til spesialområde for bevaring etter plan- og bygningsloven (1985) § 25 første ledd nr. 6,
- b) bygninger som pbl. § 12-6, jf. § 11-8 annet ledd bokstav c ligger innenfor hensynssone for bevaring av kulturmiljø,
- c) bygninger etter § 12-7 nr. 6 som omfattes av reguleringsbestemmelse som sikrer verneverdiene, og
- d) bygninger etter § 12-5 annet ledd nr. 5 er bygninger som innenfor planformålet landbruk, natur og friluft (LNFR) er vist med underformål vern av kulturmiljø eller kulturminne.

Ved vurderingen av om andre bygninger enn de som omfattes av første ledd er bevaringsverdige etter forskriften, skal det legges vekt på bygningens

- a) representativitet
- b) autenticitet

- c) arkitektoniske verdi
- d) identitetsverdi
- e) sammenheng med kultur- eller naturmiljø.

Det vil si at bygninger i kategori 1, 2 og 3 faller inn under definisjonen.

Pålegget kan omfatte nødvendig utbedring for å bringe hele eller deler av bygningen til en tilstand som ivaretar den høye bevaringsverdien, herunder istandsetting av fundament, bærende konstruksjoner, og andre bygnings- og vedlikeholdsmessige forhold som er nødvendige for at bygningen ikke skal gå tapt, jf. SAK § 19-5.

Videre står det i SAK § 19-5: «Kostnadene ved gjennomføring av pålegget skal ikke være vesentlig høyere enn det forsvarlige vedlikehold ellers ville ha kostet, og skal stå i rimelig forhold til den bevaringsverdi som kan gå tapt. Pålegg kan ikke gis når fremtidige bruksmuligheter, eiendommens økonomiske bæreevne eller den ansvarliges situasjon etter en samlet vurdering taler mot det.»

6.7 Pålegg om sikring og istandsetting etter plan- og bygningsloven § 31-3

Bestemmelsen gir en plikt til å holde byggverk i en slik stand at det ikke forårsaker skade eller ulempe. Bestemmelsen hjemler ikke vedlikehold i sin alminnelighet, se Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 349. Ordlyden «istandsetting» innebærer ikke et krav om tilbakeføring til den stand bygget hadde da det var nytt, men kun at byggverket settes i en slik stand at det ikke lenger kan medføre fare.

6.8 Overtredelsesgebyr og Byggesaksforskriften kapittel 16

Etter § 33-1 kan det av kommunen fastsettes forskrift om gebyr for behandling av søknader etter plan- og bygningsloven samt overtredelsesgebyr. I SAK kap. 16 er det et eget kapittel om overtredelsesgebyr.

6.9 Lempeligere krav i Teknisk forskrift

I henhold til TEK er det en rekke generelle krav til byggverk, til sikkerhet og bæreevne og brannsikkerhet. Bestemmelsene er i all hovedsak tilpasset nybygg. Fullt ut å følge de alminnelige reglene i TEK vil kunne være ødeleggende for verneverdiene.

TEK inneholder derfor enkelte unntaksbestemmelser. Som eksempel kan nevnes TEK § 14-1 fjerde ledd, som åpner for unntak fra krav til isolasjon og energiforbruk – der kravene ikke er forenlige med bevaring av kulturminner. Et annet eksempel er fortsatt bruk av eldre vedovner. For nye ildsteder gjelder strenge utslippskrav. Fortsatt bruk av verneverdige ildsted og nyinstallering av stilriktig ildsted i verneverdige interiør er derfor tillatt, jf. TEK § 9-10 andre ledd.

6.10 Lempeligere krav etter plan- og bygningsloven § 31-2 fjerde og femte ledd

I § 31-2 fjerde ledd er det hjemmel for å fravike tekniske krav ved ombygging og rehabilitering av eksisterende byggverk. Det heter i § 31-2 fjerde ledd:

«Kommunen kan gi tillatelse til bruksendring og nødvendig ombygging og rehabilitering av eksisterende byggverk også når det ikke er mulig å tilpasse byggverket til tekniske krav uten **uforholdsmessige kostnader**, dersom bruksendringen eller ombyggingen er forsvarlig og **nødvendig** for å sikre hensiktsmessig bruk» (mine uthevelser).

I forarbeidene til plan- og bygningsloven – Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) s. 349 – står det:

«Mindre bygningsmessige endringer må kunne tillates, for eksempel installering av ventilasjonsanlegg og sprinkling for eksempelvis å kunne bruke bevaringsverdige bygninger til museum, butikk, verksted eller bevertning, som antas å være hovedanvendelsen for bestemmelsen. Det bør imidlertid både kunne stilles krav i tillatelsen som sikrer forsvarlig bruk, for eksempel krav om sprinkling, rømningeveier med videre, samt krav til istandsetting og vedlikehold, uavhengig av om det er gitt i forskrift etter § 31-4 om utbedring, og brukbarhet i forhold til hovedanvendelsen.»

I § 31-2 fjerde ledd tredje punktum er det en ny forskriftshjemmel som trådte i kraft 10.08.2013. Departementet får her adgang til å utferdige forskrifter som nærmere regulerer kommunens adgang til å gi tillatelse etter fjerde ledd. Bakgrunnen var at det ofte er vanskelig å tilpasse nye tekniske krav ved arbeider på eksisterende bebyggelse. Slik tilpasning kan bli dyrt, uten at effekten av å oppfylle kravene nødvendigvis blir stor, siden byggverket for øvrig ikke har tilsvarende standard, se Prop. 91 L (2011–2012) s. 4. Løsningen som ble valgt, var å etablere forskriftshjemler fremfor å ta denne typen tekniske og detaljerte bestemmelser inn i lovteksten.

Slike forskrifter er ikke gitt per 1. april 2015.

Etter departementets mening vil for eksempel omdanning av loft eller kjeller til boareal omfattes av § 31-2 fjerde ledd, se Prop. 91 L (2011–2012) s. 4.

Som nevnt gjelder i utgangspunktet at for tiltak på eksisterende bebyggelse er det de samme kravene som for nybygg. Da disse kravene ikke alltid er egnet, er det i ny § 31-2 femte ledd gitt anledning til å fastsette forskrifter om de krav som stilles ved arbeid på eksisterende byggverk.⁵² Krav til nybygg bør ifølge Prop. 91 L (2011–2012) bare slå inn der de har en påviselig effekt, og ikke innebærer en urimelig kostnadsøkning.»

Det er per 1. april 2014 ikke gitt slike forskrifter.

Behovet for forskriftshjemmel til utfylling av § 31-2 er begrunnet nærmere i Prop. 91 L (2011–2012) s. 5 der det blant annet fremheves at kravene i byggeteknisk forskrift har endret seg betydelig over tid, og at det for eldre bygg er store forskjellen mellom opprinnelige kvalitetskrav og de kravene som stilles i dag. Det gjelder særlig krav til energieffektivitet, tilgjengelighet/universell utforming og brannsikring. Unntakshjemmelen i § 31-2 fjerde ledd har begrenset anvendelsesområde som følge av vilkåret om «uforholdsmessige kostnader» og kravet om at tiltaket er nødvendig for å sikre hensiktsmessig bruk. Unntaksbestemmelsen vil ikke alltid kunne benyttes der det er praktisk behov for det. I proposisjonen til lovendringen er det videre fremholdt at problemstillingen har blitt ytterligere aktualisert fordi kravene i byggeteknisk forskrift har blitt mer ambisiøse på en rekke områder, blant annet knyttet til energieffektivitet og isolasjon, se Prop. 91 L (2011–2012) s. 5. En forskriftsregulering vil kunne være å sørge for at krav som stilles til tiltak på eksisterende bebyggelse, må ha påviselig effekt. For eksempel vil energikrav til en del av en vegg ha relativt liten effekt for byggverkets samlede energiforbruk, og det er derfor mindre grunn til å kreve at isolasjonskravene fullt ut gjelder for arbeidet på veggen. Et unntak fra krav om tilrettelegging for universell utforming vil tilsvarende kunne tenkes i situasjoner hvor byggverket uansett ikke blir mer tilgjengelig samlet sett, se Prop. 91 L (2011–2012) s. 5. I forarbeidene fremheves at krav til tiltak i eksisterende byggverk ikke skal innebære en urimelig kostnad. På denne måten kan forskriften bidra til at eksisterende bebyggelse oppgraderes og benyttes, i stedet for å stå ubenyttet eller at de brukes med lite hensiktsmessige løsninger, se Prop. 91 L (2011–2012) s. 5.

52. Trådte i kraft 10. august 2012.