



Ina Kristin Mittet

## Forskrift og forfall

Om adgangen til å gi pålegg om utbedring av  
bevaringsverdige bygninger

Masteroppgave i Kulturminneforvaltning

Trondheim, mai 2015

**NTNU**  
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Det humanistiske fakultet  
Institutt for historiske studier

Ina Kristin Mittet

## **Forskrift og forfall**

Om adgangen til å gi pålegg om utbedring av  
bevaringsverdige bygninger

Masteroppgave i Kulturminneforvaltning  
Trondheim, mai 2015

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

## **Forord**

Denne masteroppgaven er skrevet i etterkant av min praksisperiode hos byantikvaren. Jeg vil i den forbindelse rette en stor takk til Byantikvar Houen, Kjersti Bodin, Elisabeth Kahrs og Mette Bye for en fin og lærerik praksiserfaring.

En spesiell takk til Jonny Kregnes, for hjelp med tema for oppgaven og faglig bistand underveis, og i det hele tatt for mange berikende samtaler om stort og smått.

Takk til Frode for uvurderlig hjelp, og takk til verdens beste Viljar – som har gitt meg fine avbrekk med hvitveis og sang i hverdagen.

Jeg vil også takke veilederen min, Ida Bull, for hjelp med oppgaven, og takk til alle andre faglærere og medstudenter ved Kulturminneforvaltning for tre flotte år med mye lærdom og nye perspektiver. Med denne masteroppgaven er tiden min som fulltidsstudent på Dragvoll forbi. Mon tro hvor vinden fører oss nå.

Trondheim, mai 2015

Ina Kristin Mittet

## Innhold

1. INTRODUKSJON.....	5
1.1. Tema.....	5
1.2. Bakgrunn for valg av tema .....	6
1.3. Formål og problemstilling .....	7
1.4. Metode og perspektiv .....	8
1.5. Kildemateriale .....	9
1.6. Struktur og oppbygging.....	9
DEL I.....	11
1.1. Foranledningen til forskriften.....	11
1.1.1. Innledning.....	11
1.1.2. SUV-prosjektet.....	12
1.1.3. Kulturminnepolitiske målsettinger .....	14
1.2. Revisjon av plan- og bygningsloven .....	15
1.2.1. Plan- og bygningsloven.....	15
1.2.2. Eksisterende bebyggelse i plan- og bygningsloven.....	15
1.2.3. Prosessen med eksisterende bebyggelse i ny plan- og bygningslov.....	18
1.2.4. Odelstingsproposisjonen.....	20
1.2.5. Kraftig kritikk fra Oslo kommune .....	21
1.2.6. Odelstingets innstilling.....	22
1.2.7. Stortingets beslutning i media .....	24
1.3. Sammenfatning.....	25
DEL II .....	27
2.1. Høringsutkastet til forskriften .....	27
2.1.1. Forskrift og høring.....	27
2.1.2. Innledning.....	27
2.1.3. Høringsbrevet .....	28
2.2. Høringsrunden.....	29
2.2.1. Innledning.....	29
2.2.2. Bygninger fremfor byggverk.....	30
2.2.3. Bevaringsverdige bygninger og høy bevaringsverdi .....	31
2.2.4. Andre begrep og formuleringer .....	33
2.2.5. Forhåndskonferanse, tilsyn og dokumentasjon etter § 20-2 .....	34
2.2.6. Frist til uttalelse og forslag til alternativ bruk etter § 20-4.....	35
2.3. Kommunens adgang til å gi pålegg om utbedring etter § 20-5 .....	36
2.3.1. Kostnader versus bevaringsverdi.....	36

2.3.2. Fremtidige bruksmuligheter .....	38
2.3.3. Økonomisk bæreevne .....	39
2.4. Eierinteressene og andre generelle uttalelser .....	40
2.5. Forskriftens forhold til Stortingets intensjon.....	42
2.6. Sammenfatning.....	44
2.7. Forskriften vedtas og trer i kraft.....	45
2.7.1. Sammenfatning av endringer.....	46
DEL III .....	47
3. Forskriftsanvendelse på to eksempler .....	47
3.1. Innledning.....	47
3.2. Nedre Møllenberg gate 99-101.....	48
3.3. Kjøpmannsgata 13.....	53
3.4. Rettslig grunnlag for forskriftsanvendelse - Nedre Møllenberg gate 99-101.....	57
3.5. Rettslig grunnlag for forskriftsanvendelse - Huitfeldtbrygga.....	59
3.6. Subsumsjon - drøfting av resultat.....	63
3.7. Konklusjon .....	65
DEL IV .....	67
4. Etter forskriften .....	67
4.1. Innledning.....	67
4.2. Oslo kommune ber departementet revurdere forskriften.....	67
4.3. Forvaltningspraksis .....	68
5. Drøfting .....	71
5.1. Forskriftens innhold og virkning.....	71
5.2. Forskriftens politiske innhold.....	75
5.3. Vilkårenes forhold til hverandre.....	75
5.4. Konklusjon .....	77
Vedlegg I:.....	79
Vedlegg II:.....	81
KILDER .....	83



# 1. INTRODUKSJON

## 1.1. Tema

Byene står overfor et stadig større arealpress, og dette utgjør en økende trussel for bevaringsverdige bygninger. Det er en naturlig del av omgivelsenes kontinuerlige utviklingsprosess at bygninger tidvis må vike for stedsfornyelse, og at arkitekturen gjennomgår sceneskifter. Det hender dog at bygninger som det er ønske om at skal bevares, blir tatt ut av utviklingsprosessen og deretter overlatt til forfall. Forfall og tap av kulturminner har lenge vært en utfordring for kulturminnevernet, spesielt der bevaringsverdige bygninger blir offer for *spekulativt forfall*.

Spekulativt forfall er et uttalt problem, spesielt i storbyene der byggepresset er størst, og omfatter saker der eiere lar bygninger forfalle med den hensikt å oppnå økonomisk fortjeneste ved riving og nybygging. Det har lenge vært en utbredt metode for en del eiendomsbesittere, en trussel som i hovedsak er økonomisk motivert. For kommunene har det vært en utfordring å håndtere slike saker, fordi de har manglet rettslige virkemidler til å hindre tap av bevaringsverdig bebyggelse som følge av planlagt forfall. Et slikt virkemiddel har lenge vært etterspurt i kulturminneforvaltningen.

Plan- og bygningsloven er det viktigste redskapet for forvaltning av den eksisterende bygningsmassen, og det gjelder også den verneverdige og eldre bebyggelsen. I utgangspunktet er loven rettet mot arealplanlegging og byggevirksomhet, og i mindre grad rettet mot eksisterende bebyggelse. I den forrige utgaven av loven (1985) fantes en hjemmel til å kreve vedlikehold og istandsetting i § 89 annet ledd, men forutsatte at det var utarbeidet en forskrift til denne, noe det aldri ble. Ved utarbeidelsen av ny plan- og bygningslov (2008), ble det etterlyst virkemidler for å hindre at bevaringsverdig bebyggelse gikk tapt ved tilsiktet forfall og riving. I 2009 besluttet Kommunal- og forvaltningskomiteen på Stortinget at en slik forskrift skulle utformes, og at denne fortrinnsvis skulle tre i kraft sammen med den nye byggesaksdelen i 2010.<sup>1</sup>

Arbeidet med å utarbeide forskriften startet i 2009, og ble offentliggjort for høring i desember 2011. De påfølgende høringsuttalelsene var preget av sterk kritikk og forslag til forbedringer. Med hjemmel i plan- og bygningsloven § 31-4 ble kapittel 19 i byggesaksforskriften (heretter kalt forskriften) iverksatt den 1. januar 2013. Bestemmelsene angir kommunens adgang til å gi pålegg om utbedring av bevaringsverdige bygninger.

---

<sup>1</sup> Innst. O. nr. 50 (2008-2009), *Innstilling fra Kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i plan- og bygningsloven* (byggesaksdelen), pkt. 17.2. Stortinget.no: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2008-2009/inno-200809-050/>

Det var ventet at den bebudete forskriften skulle gi kommunene de nødvendige virkemidlene for å motvirke forfall av verneverdig bebyggelse. Svarte den til forventningene? Ble den et effektivt virkemiddel mot spekulativt forfall, slik Stortinget forutsatte? Tross det store behovet for et virkemiddel mot forfall, har få kommuner tatt i bruk forskriften, og ingen av de største byene.

Denne oppgaven handler om kommunens adgang til å gi pålegg om utbedring av bevaringsverdige bygninger etter byggesaksforskriften kapittel 19. Formålet med oppgaven er å finne ut om forskriften er praktisk anvendbar, og i den forbindelse vil to eksempler av forfallsbygninger i Trondheim trekkes inn for å prøve adgangen til å gi pålegg av bevaringsverdige bygninger. Er den praktiserbar eller er den ubrukelig til sitt formål?

## **1.2. Bakgrunn for valg av tema**

Gjennom de juridiske fagene som inngår i studiene i kulturminneforvaltning ved NTNU, har jeg fått god kjennskap til kulturminnelovgivning, plan- og bygningslovgivning og forvaltningsrett. Dette, i kombinasjon med personlig interesse og engasjement for det juridiske og forvaltningsmessige feltet, gjorde at det falt naturlig for meg å velge et tema knyttet til lovverket. Valget av den bestemte delen av lovverket har sammenheng med min praksisperiode hos byantikvaren i Trondheim, høsten 2014, der temaet dukket opp under en samtale med byantikvarens stab. Jonny Kregnes satte meg på sporet av forskriften, og jeg begynte å lese forskriftsbestemmelsene, veiledningen, et par høringsuttalelser, og flere avisomtaler. Jeg forundret meg over forskriftsbestemmelsene, spesielt den selvmotsigende ordlyden i setningen som sier at: *”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 ellers kan gå tapt.”* Det var åpenbart en setning som gjorde påleggshjemmelen uanvendelig, mente jeg, - det var jo en umulig mulighet, en *Catch 22*. Jeg hadde mange spørsmål jeg ville ha svar på. Hvorfor var bestemmelsene utformet som de var? Hvorfor vedta en forskrift som ingen kan bruke?

Ved slutten av det to måneder lange praksisoppholdet, kontaktet jeg byggesakskontoret og forklarte mitt ærend. ”Åh, kapittel 19, det er den vi aldri har turt å bruke det”, hørte jeg fra en av de ansatte, før jeg fikk avtalt et møte med jurist Geir Jacobsen. Han kunne bekrefte at Trondheim kommune ikke har tatt i bruk bestemmelsene i den aktuelle forskriften, og han trodde heller ikke at den var brukt ellers i landet. Det skyldtes flere



forhold, men hovedsakelig fordi prosessen med pålegg om utbedring ville bli lang, for inngripende, for kostbar og for ressurskrevende, og man risikerte at det endte med rettssak og at man aldri kom i mål. Det kunne koste mer enn det smakte, sa han. Risikoen og de motstridende hensynene var rett og slett for store til at man våget å bruke kapittel 19. Med det utgangspunktet startet arbeidet med denne oppgaven.

### **1.3. Formål og problemstilling**

Jeg ønsker å undersøke i hvilken grad den nye forskriften gir kommunene juridiske virkemidler for å hindre at bevaringsverdige bygninger går tapt som følge av spekulativt forfall. For å belyse de reelle mulighetene til å gi pålegg om utbedring, vil jeg trekke inn to eksempler på forfalne bevaringsverdige bygninger i Trondheim, og prøve ut adgangen til å gi pålegg på dem. Som regionalt hovedsete vil Trondheims forvaltningspraksis ha stor innvirkning på omkringliggende distrikters praktisering av lovverket, hvilket understreker betydningen av Trondheims håndtering av forskriften.

Oppgaven søker å belyse bakgrunnen for at Stortinget beordret forskriften, hvorfor resultatet ble som det ble, og hvordan den vedtatte forskriften fungerer i praksis. Strukturen i oppgaven er innrettet etter den kronologiske rekkefølgen av hendelser der forskriften ble etterlyst, beordret, utarbeidet og iverksatt. Den er derfor innordnet etter situasjonen *før/behov*, *under/utarbeidelse*, og *etter/forvaltningspraksis*.

Hovedproblemstillingen vil ligge i bakgrunnen gjennom hele oppgaven, mens underproblemstillingene vil fungere som ”hjelpelinjer”, og vil søkes besvart underveis.

#### Hovedproblemstilling

*I: Ivaretar kapittel 19 i byggesaksforskriften den politiske intensjonen, og er den et nyttig virkemiddel der behovet for å gripe inn og hindre forfall og tap av bevaringsverdige bygninger gjør seg gjeldende?*

#### Underspørsmål

- Hva var bakgrunnen for at forskriften ble utarbeidet?
- Hvordan ble forskriften mottatt under høringsrunden, og ble det tatt hensyn til høringsuttalelsene i den endelige forskriftsteksten?
- I hvilken grad er forskriften anvendbar?

- Hvilke utfordringer byr forskriften på for kommunen som utøvende bygningsmyndighet?

#### **1.4. Metode og perspektiv**

Oppgavens metodiske tilnærming vil være basert på kvalitativ metode, forstått som dyptpløyende undersøkelse for å oppnå forståelse for en problematikk innenfor et avgrenset område. Den kvalitative undersøkelsen gjøres hovedsakelig i form av dokumentanalyser. Hensikten er å trekke ut sentrale elementer som vil ha betydning for oppgaven.

Siden forskriften utgjør den sentrale rollen i oppgaven, er det naturlig å velge dokumentanalyse som fremgangsmåte. Det er spesielt forholdet mellom mål og middel jeg har vært opptatt av, samt forskriftstekstens innhold, vilkår og virkemiddel sett i lys av formålet med forskriften og hensikten med pålegget.

For å kunne si noe om forskriftens praktiske anvendelighet, har jeg valgt to eksempler der forskriften kunne vært aktuell, og gjennomført en praktisk test av adgangen til å gi pålegg om utbedring. Denne undersøkelsen bygger på elementer fra juridisk metode, på den måten som passer best til mitt formål. De sentrale funnene danner grunnlag for en drøfting av hvordan forskriften fungerer som et effektivt virkemiddel på virkelige forfallsbygninger. Funnene og drøftingen i denne delen vil være av stor betydning for den videre besvarelsen av problemstillingen

Oppgavens hovedperspektiv vil gradvis bevege seg fra en *generell* tilnærming til prosessen og situasjonen før forskriften og over til en *spesiell* tilnærming etter hvert som undersøkelsen nærmer seg de to utvalgte eksemplene.

Det vil forekomme en del juridiske formuleringer, spesielt i de tilfeller jeg henviser til bestemte deler av lovteksten. Begrepet ”ledd” viser til avsnitt i paragrafen, ”setning” (ofte kalt punktum) er selvforklarende, mens ”passus” viser til en bestemt del av en angitt setning, altså foran eller etter komma. Jeg vil bemerke at den juridiske analysen jeg foretar i del III av oppgaven, bygger på egne skjønsmessige vurderinger og forutsetninger. Relevansen av mine egne fortolkninger forsvarer jeg med å vise til at loven skal speile den alminnelige rettsoppfatning.

## **1.5. Kildemateriale**

Oppgavens primærlitteratur består hovedsakelig av politiske dokumenter, lovforarbeid, høringsbrev, høringsuttalelser, forskrift og veiledning til denne. Dette materiale er å regne som rettskilder, og vil ha betydning for tolkning og forståelse av forskriftsteksten.

Lovforarbeidene, stortingsmeldinger og andre politiske dokumenter utgjør de sentrale kildene i del I, mens del II bygger på kildemateriale bestående av høringsbrev, forskriftsutkast og over 40 høringsuttalelser. Det er en utfordring å sortere, strukturere og sammenfatte viktige synspunkter fra et så omfattende materiale, men informasjonen som deriveres fra disse er både viktig og interessant, og gir oppgaven verdifull data for den videre undersøkelsen.

Arkivmateriale fra byggesaksarkivet er en viktig kilde i arbeidet med de to eksemplene av forfallsbygninger i den tredje delen av oppgaven. Saksdokumentene er for det meste hentet fra Trondheim kommunes byggesaksarkiv. Noen av dokumentene har jeg bestilt og fått innvilget innsyn i gjennom dokumentarkivet på Trondheim kommunes nettsider. Det er også brukt avisartikler, og disse er hentet ut fra Atekst nyhetsarkiv.

Andre kilder som er brukt i oppgaven er veiledningen til byggesaksforskriften, tabeller fra Statistisk Sentralbyrå sine nettsider, avisartikler og kronikker, og forskjellig faglitteratur.

I forhold til den tiden jeg har hatt til rådighet, har det vist seg nødvendig å begrense oppgaven og materiale til politiske dokumenter og rettskilder som i all hovedsak består av stortingsmeldinger, lovforarbeid, lov, forskrift og veiledning. Jeg har valgt å utelate en nærmere undersøkelse av bygningsvern og årsaker og virkninger av spekulativt forfall som fenomen eller metode.

## **1.6. Struktur og oppbygging**

Oppgavens hovedstruktur er, som nevnt, kronologisk oppbygd rundt situasjonen før, under og etter forskriften.

*Første del* vil være orientert rundt situasjonen før forskriften, der det redegjøres for bakgrunn og behov for et rettslig virkemiddel for å hindre forfall, og for den politiske behandlingen som ledet frem til Stortingets beslutning om at forskriften skulle utarbeides. Dette er en empiridel der jeg redegjør for arbeidet med den nye plan- og bygningsloven og lovutformingsprosessen til forskriftshjemmelen § 31-4 i plan- og bygningsloven. Dette utgjør grunnmuren for arbeidet med den nye forskriften.

I *andre del* av oppgaven presenteres høringsutkastet til forskriften, med en gjennomgang av innholdet i de påfølgende høringsuttalelsene. Dette danner grunnlag for å se hvilken grad høringsvarene ble tatt hensyn til i den vedtatte forskriften.

*Tredje del* griper tak i to eksempler i Trondheim der forskriften kunne vært aktuell å ta i bruk. Her foretas en praktisk test av forskriften, for å kunne si noe om i hvilken grad forskriften er anvendbar. Ved å teste adgangen til å gi pålegg om utbedring av de to eksemplene, vil det være mulig å få et klarere bilde på hvilke avveininger forskriftsteksten byr på og hva slags utfordringer som kan oppstå.

Den *fjerde, og avsluttende, delen* av oppgaven omfatter tiden etter at forskriften trådte i kraft. Har kommunene tatt i bruk det etterlengtede virkemiddelet - finnes det forvaltningspraksis på området? I denne delen ser jeg nærmere på forskriftens innhold, og drøftes resultatene som har kommet frem i oppgaven i lys av problemstillingen.

## DEL I

### 1.1. Foranledningen til forskriften

#### 1.1.1. Innledning

Under prosessen med å utarbeide ny plan- og bygningslov ble det etterlyst et sterkere virkemiddel for å kreve vedlikehold og istandsetting av eldre bygninger. Hva var bakgrunnen for dette behovet, og hvordan fortonet prosessen seg mot beslutningen om at en ny forskrift mot forfall skulle utformes?

I 2007 inntraff en alvorlig hendelse som følge av unnlatt sikring og vedlikehold, og ble et eksempel på konsekvensene av at kommunen ikke hadde tilstrekkelig med virkemidler for å gripe inn og hindre forfall. Oslo kommune og byantikvaren startet opp et prosjekt for å kartlegge behovet for slike virkemidler og for å utvikle en effektiv saksbehandlingsmåte for å kreve sikring, utbedring og vedlikehold. De virkemidlene som fantes i den gamle plan- og bygningsloven ble anvendt på bygninger med ulik grad av forfall, og undersøkelsen var ment å underbygge kommunens innspill til den nye plan- og bygningsloven.

I det følgende vil jeg redegjøre for behovet for hjemmel til å kreve vedlikehold og utbedring, og hvordan dette fikk betydning i utarbeidelsen av ny plan- og bygningslov. Hvilke endringer ble gjort i de gjeldende bestemmelsene? Den følgende teksten gjennomgår forarbeidene til plan- og bygningsloven, beskriver hvilke hjemler som fantes, og hvilke endringer som ble gjort i overgangen fra den forrige plan- og bygningsloven av 1985 til dagens plan- og bygningslov av 2008, som for enkelhets skyld vil bli betegnet som den ”gamle” og den ”nye” loven. Forarbeidene er med på å legge føringer for hva forskriften skal inneholde, hva som skal være dens virkeområde og hvilket formål den skal være innrettet mot.

Det sentrale forvaltningsansvaret for plan- og bygningsloven er delt mellom Miljøverndepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, der førstnevnte har ansvaret for plandelen mens sistnevnte har ansvaret for byggesaksdelen.<sup>2</sup> For ordens skyld, vil jeg bemerke at jeg omtaler departementene etter daværende navn. I dag heter de Klima- og miljødepartementet og Kommunal- og moderniseringsdepartementet.

---

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-2008), *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling*, s. 12. Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/otprp-nr-45-2007-2008-/id506136/>

### 1.1.2. SUV-prosjektet

Den 7. januar 2007 raste deler av takgesimsen og fasaden på en gammel bygård i Trondheimsveien 6 i Oslo. Bygningsmassen traff en tilfeldig forbipasserende kvinne og forvoldte hennes død. Bygningen hadde stått tom og forfallent etter en brann i 2003, og den tidligere eieren ønsket angivelig å rive bygningen for å bygge nytt, men rivingstillatelse var ikke gitt.<sup>3</sup> Ulykken førte til mange avisoppslag og økt fokus på gamle, falleferdige bygårder i Oslo. Eierne av bygården i Trondheimsveien 6 ble sikret og dømt for uaktsomt drap ved å unnlate tilstrekkelig sikring av bygningen.<sup>4</sup>

Som en direkte følge av ulykken i Trondheimsveien 6 og på bakgrunn av den pågående gjennomgangen av nytt lovforslag til plan- og bygningsloven, opprettet Plan- og bygningsetaten og Byantikvaren i Oslo et samarbeidsprosjekt hvis formål var å sørge for Sikring, Utbedring og/eller Vedlikehold av bygninger som led av langt fremskredet forfall.<sup>5</sup> Prosjektet startet i 2007 og fikk betegnelsen SUV-prosjektet. Flere av byggene som inngikk i prosjektet var bevaringsverdige bygg som utgjorde fare og ulempe for mange av byens innbyggere.<sup>6</sup>

Prosjektet hadde tre hovedmål: (1) Sikre at brannskader og manglende vedlikehold ikke førte til at bevaringsverdige bygninger kommer i en slik tilstand at det kunne stilles spørsmål ved legitimiteten for videre bevaring, (2) sikre at forfall på bygninger ikke førte til fare for person eller eiendom, og (3) sikre at bygninger ikke medførte vesentlig ulempe eller virket skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene.<sup>7</sup>

Gjennom prosjektet ble det kartlagt og registrert 197 bygninger med varierende behov for sikring og vedlikehold. 77 av disse byggene hadde så store skader at de utgjorde en fare for personer eller eiendom. Disse var i hovedsak murgårder fra 1800-tallet med skader slik som sprekker i balkonger, løs puss og bygningsdeler, farlige sprekkdannelser, og gesims- og takskader.<sup>8</sup> Alle de 77 bygningene fikk pålegg om sikring og vedlikehold. Alle var sikret innen januar 2008, med unntak av to bygninger. De to siste ble sikret innen august samme år,

---

<sup>3</sup> "Eier av bygård avviser for dårlig sikring", NTB Nyhetsklipp, 08.01.2007. Hentet fra Atekst 21.01.2015: <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055013200701080726390701080809&serviceId=2> ,

<sup>4</sup> Dom i Borgarting lagmannsrett, LB-2009-55987 - RG-2010-520, den 2010-03-22. Lovdata Pro <https://lovdata.no/pro/#document/LBSTR/avgjorelse/lb-2009-55987> , lastet ned 21.01.2015.

<sup>5</sup> Byantikvaren og Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune, *SUV-prosjektet; Prosjektrapport sikring, utbedring og vedlikehold av eksisterende byggverk*, Oslo kommune, desember 2011, s. 3.

<sup>6</sup> *SUV-prosjektet*, s. 5.

<sup>7</sup> *SUV-prosjektet*, s. 5.

<sup>8</sup> *SUV-prosjektet*, s. 16.

etter at Plan- og bygningsetaten hadde varslet tvangsfullbyrding.<sup>9</sup> I tillegg til de 77 bygningene med store skader, var det 120 bygninger med lavere faregrad, men med behov for vedlikehold. 85 av disse var ikke nødvendig å følge opp, men flere av dem ble vedlikeholdt på eget initiativ. 35 av de 120 bygningene fikk pålegg om sikring og vedlikehold, og de ble fulgt opp med vedlikehold.<sup>10</sup>

I tillegg til dette, hadde prosjektet valgt ut 12 pilotbygninger, der man søkte å finne ut hvordan man kunne bruke regelverket for å sikre, utbedre og vedlikeholde bygningene. Disse skulle stille som eksempler på effektiv oppfølging av enkeltsaker.<sup>11</sup> Pilotene besto av et variert utvalg av forskjellige type bygninger med ulike utfordringer for gjennomføring, men alle hadde kompliserte saker med lang historikk. Bygningene ble valgt ut fra kriteriene *sikkerhet, bevaringsverdi, synlighet i bybildet, estetikk og signalverdi, tilstand, og sannsynlighet for måloppnåelse ved oppfølging av saksbehandling*.<sup>12</sup> Prosjektgruppen fremla en handlingsplan for hvert bygg, bestående av en tilstandsbeskrivelse, redegjørelse for saksbehandlingsstatus, og for hvilke virkemidler og ressurser man ville bruke, og det ble utarbeidet en fremdriftsplan for hvert enkelt bygg. Resultatet ble at ni av dem ble vedlikeholdt, en ble revet, mens to av bygningene ble ikke løst gjennom prosjektet. Av de to siste var den ene blitt delvis vedlikeholdt, mens den andre var så sterkt skadet at vedlikehold ikke var gjennomførbart. I slike tilfeller er det ikke hjemmel til å kreve vedlikehold av bygget.<sup>13</sup>

Prosjektet var vellykket, og på bakgrunn av erfaringene som ble gjort, ble det utviklet retningslinjer og maler for videre bruk i saksbehandling i forbindelse med oppfølging av sikrings- og vedlikeholdssaker.<sup>14</sup>

Opprettelsen av SUV-prosjektet hadde også sammenheng med gjennomgangen av nytt lovforslag til plan- og bygningsloven, som var ute til høring. Oslo kommune ønsket å få bedre virkemidler for sikring og vedlikehold av bygninger, og SUV-prosjektet bidro i arbeidet med

---

<sup>9</sup> En av bygningene ble imidlertid revet, 73 ble vedlikeholdt, mens tre av dem kun ble sikret da disse var ønsket revet av eier og var under et pågående planarbeid. De ble derfor bedt om å være forsvarlig sikret inntil ny plan var avklart. *SUV-prosjektet*, s. 17.

<sup>10</sup> *SUV-prosjektet*, s. 16-17.

<sup>11</sup> *SUV-prosjektet*, s. 19.

<sup>12</sup> *SUV-prosjektet*, s. 19.

<sup>13</sup> *SUV-prosjektet*, s. 19.

<sup>14</sup> *SUV-prosjektet*, s. 3.

å utarbeide innspill til den nye loven.<sup>15</sup> Oslo kommune var også en viktig pådriver for å få utarbeidet forskrift etter den nye lovens § 31-4.<sup>16</sup>



**Langaardsvillaen i Madserud allè 28, før og etter**

### 1.1.3. Kulturminnepolitiske målsettinger

Samtidig som regjeringens startet prosessene mot en ny plan- og bygningslov, ble det lansert en ny kulturminnepolitikk der strategier for en stor nasjonal satsing på vern og bruk av kulturminner ble presentert. Stortingsmelding nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner*, vedtatt av Stortinget i 2005, ble utarbeidet på bakgrunn av kulturminneutvalget utredning, NOU 2002: 1 *Fortid former framtid – Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk*. Den største utfordringen kulturminnevernet sto overfor var en negativ utvikling i retning av økende forfall og tap av kulturminner. Om tapet av kulturminner fortsatte i samme tempo, ville store deler av kulturarven vår være borte innen relativt kort tid. Det var nødvendig å sette inn omfattende tiltak for å snu den negative trenden, og å endre et utbredt syn på kulturminner som utgiftsposter til å fremstå som verdifulle ressurser for lokalsamfunnet og for næringsutvikling.

Det ble i den forbindelse lansert nasjonale målsettinger for kulturminnevernet.

Nasjonalt resultatmål 1 var, og er, å redusere tapet av verneverdige kulturminner som følge av at de fjernes, ødelegges eller forfaller. Det årlige tapet skulle ikke overstige 0,5 % innen 2020.<sup>17</sup> Strategiske tiltak for å nå målet, var å stimulere til at kulturminner i større grad ble tatt

---

<sup>15</sup> SUV-prosjektet, s. 3.

<sup>16</sup> SUV-prosjektet, s. 10.

<sup>17</sup> St. meld. nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner*, s. 16. Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/contentassets/c6311a10138f40e590c81f3891c96a87/no/pdfs/stm200420050016000dddpdfs.pdf>



i bruk som ressurser innen næringsutvikling, og å legge bedre til rette for å ta i bruk kulturminner som grunnlag for økonomisk, kulturell og sosial verdiskaping, som ledd i en bærekraftig samfunnsutvikling. Den nye kulturminnepolitikken skulle altså spille på lag med samfunnsutviklingen, og fordret at kulturarv skulle ha en aktiv rolle i samfunns- og næringsutviklingen.<sup>18</sup>

Blant tiltakene for å nå målene, ville man styrke de økonomiske, juridiske og administrative feltene koblet til kulturminneforvaltning. Man ville videreutvikle plan- og bygningsloven som virkemiddel i forvaltningen av kulturminner og kulturmiljøer ved å legge til rette for langsiktig planlegging og sikring av kulturminner i planleggingen, og man ville styrke hensynet til bevaringsverdi i byggesaksdelen.<sup>19</sup>

De politiske retningslinjene i Stortingsmelding nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner* la viktige føringer for en ny plan- og bygningslov som omfattet kulturminnepolitiske hensyn.

## **1.2. Revisjon av plan- og bygningsloven**

### **1.2.1. Plan- og bygningsloven**

Den gamle plan- og bygningsloven fra 1985 var blitt gjenstand for stadige lovendringer, slik at loven delvis fremsto som uoversiktlig og fragmentert. Det var behov for en helhetlig gjennomgang av loven. Målet var å utarbeide en oversiktlig og brukervennlig lov som sikret kvalitet, effektivitet og rettssikkerhet i byggeprosessene, samtidig som loven og forvaltningen av denne skulle fremme ”en bærekraftig utvikling og god arkitektonisk og universell utforming av tiltak som også ivaretar hensynene til helse, miljø og sikkerhet.”<sup>20</sup>

### **1.2.2. Eksisterende bebyggelse i plan- og bygningsloven**

Kravene i plan- og bygningsloven gjelder i all hovedsak ny bebyggelse, hvilket utgjør i underkant av 2 % av den totale bygningsmassen i landet. Det betyr at kravene i loven vil ha relativt liten virkning på den totale bygningsmassen. Ved utarbeidelsen av den nye plan- og bygningsloven ble det gitt uttrykk for bekymring for hvor vidt det kunne oppstå et misforhold i kvaliteten på eksisterende bygg og nybygg.<sup>21</sup> En stor del av byggesakene gjelder utbedring,

---

<sup>18</sup> St. meld. nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner*, s. 16.

<sup>19</sup> St. meld. nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner*, s. 84-85.

<sup>20</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-2008), s. 11.

<sup>21</sup> NOU 2005:12, *Mer effektiv bygningslovgivning II*, s. 356. Regjeringen.no:  
<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2005-12/id154014/>

tilbygging, ombygging, osv. av eksisterende byggverk, og disse skal i utgangspunktet omfattes av reglene for nybygg i plan- og bygningsloven.<sup>22</sup>

Reglene i plan- og bygningsloven strekker seg ganske langt i å stille krav til nye byggverk, men etter at ferdigattest er gitt, blir det ikke stilt mange krav. I praksis betyr det at etter ferdigattest kan eier la bygningen forfalle uten at det offentlige griper inn. Forenklet sett, er det opp til eier om han ønsker å vedlikeholde eller utbedre bygningen sin, så lenge det ikke utgjør fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom.<sup>23</sup>

Reglene for ”Bestående byggverk” i den gamle plan- og bygningsloven (1985) fulgte av kapittel XV, der de to mest sentrale bestemmelsene var §§ 87 og 89. Disse to regulerte to ulike situasjoner; § 87 anga regler og forskrifter ved søknadspliktige endringer av eksisterende byggverk, mens § 89 gjaldt vedlikehold og utbedring av eksisterende byggverk, og i hvilken grad bygningsmyndighetene kunne gi pålegg om utbedring uten at det forelå søknad om endringer. Bestemmelsen i § 89 var todelt. Den første delen handlet om at eieren skulle holde eiendommen i slik stand at det ikke oppsto fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom. I annet ledd var det hjemmel for å gi pålegg om utbedring, men den forutsatte at det forelå en forskrift om kriteriene for å kunne gi et slikt pålegg.<sup>24</sup>

#### **§ 89. Vedlikehold og utbedring**

*Eier skal sørge for at byggverk og installasjoner som omfattes av denne loven holdes i slik stand at fare eller vesentlig ulempe ikke oppstår for person eller eiendom, og slik at det ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene. Plan- og bygningsmyndighetene kan gi de pålegg som finnes nødvendig for å forebygge eller få brakt i orden forhold som rammes av denne bestemmelse.*

*Departementet kan i forskrift gi regler for plan- og bygningsmyndighetenes adgang til å gi pålegg om utbedring av bestående byggverk og installasjoner innenfor rammen av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven når tungtveiende hensyn til helse, miljø, sikkerhet eller tilgjengelighet gjør det nødvendig. Pålegg kan bare gis til bestemte typer byggverk der utbedring vil gi en vesentlig forbedring av de bygningsmessige funksjoner. I vurderingen skal det også legges vekt på kostnadene ved pålegget, antall brukere, hvilke farer eller ulemper de utsettes for og avstanden mellom den aktuelle tilstanden og de gjeldende krav.*

*Eieren skal gis rimelig tid til å etterkomme pålegg etter denne paragraf.*

Regelen i § 89 første ledd angir at det er eieren er ansvarlig for å holde bygningen i en slik stand at den ikke medfører fare for personer og at den ikke forfaller. Eieren er juridisk og strafferettslig ansvarlig for vedlikehold av bygningen, for å unngå at noen blir skadet som

---

<sup>22</sup> NOU 2005:12, s. 356.

<sup>23</sup> NOU 2005: 12, s. 363.

<sup>24</sup> NOU 2005: 12, s. 356.

følge av det motsatte, slik hendelsen ved Trondheimsveien 6 i 2007 er et eksempel på. I de tilfeller hvor eier forsømte sin vedlikeholdsplikt, ville kommunen ha rett til å pålegge sikring og vedlikehold av bygningen. Faremomentet måtte imidlertid være til stede for at pålegg kunne gis, det vil si at kommunen ikke kunne gi slikt pålegg før bygningen var kommet i en så dårlig forfatning at den utgjorde fare for omgivelsene, eller at den kom til å bli farlig innen kort tid. ”Skjemmende” var et tilleggsvilkår, og ikke noe som utløste adgang til å gi pålegg på selvstendig grunnlag.<sup>25</sup> Første ledd i § 89 var innrettet mot å holde byggverk i stand, men egnet seg dårlig ved behov for utbedring som skyldtes skade som følge av langt vedlikeholdsetterslep eller brann. Bestemmelsen passet heller ikke på byggverk som var i så dårlig forfatning at det ville være nødvendig med hovedombygging eller istandsetting, samtidig som rivepålegget etter daværende § 91 ikke var anvendelig på bevaringsverdige bygg.<sup>26</sup> Kriteriene i § 89 første ledd ble oppfattet som noe uklare, og bestemmelsen ble kun brukt i noen få kommuner - fortrinnsvis i de større byene.<sup>27</sup>

Forskriftshjemmelen i annet ledd ble innført ved byggesaksreformen i 1995. På bakgrunn av et ønske om å benytte regelverket som utgangspunkt for å kreve utbedring av enkelte eldre bygg, ble den presisert og konkretisert gjennom opplisting av kriterier i Ot.prp. nr. 44 (1995-96).<sup>28</sup> Bestemmelsen var innrettet mot krav til utbedring av bestående byggverk uten at det forelå søknad om endring, når tungtveiende hensyn gjorde det nødvendig. Begrepet ”utbedring” innebar standard- eller kvalitetsheving i forhold til opprinnelig utførelse.<sup>29</sup> Det var imidlertid angitt relativt stramme kriterier for forskriften, og for når pålegg skulle kunne gis. Pålegg kunne bare gis til bestemte typer bygg, fortrinnsvis bygninger der mange mennesker oppholdt seg slik som skoler, barnehager, offentlige bygg eller private bygninger som var åpne for allmennheten. I vurderingen for om pålegg skulle gis måtte det tas hensyn til kostnadene ved pålegget, antall brukere, hvilke farer eller ulemper de var utsatt for, og avstanden mellom den faktiske tilstanden og gjeldende krav.<sup>30</sup> Forskrift om utbedring av bestående byggverk og installasjoner etter § 89 annet ledd, ble aldri gitt.

---

<sup>25</sup> *SUV-prosjektet*, s. 8 og NOU 2005: 12, s. 363.

<sup>26</sup> *SUV-prosjektet*, s. 8-9.

<sup>27</sup> Ot.prp. 45 (2007-2008), s. 256.

<sup>28</sup> NOU 2005: 12, s. 363.

<sup>29</sup> NOU 2005: 12, s. 361.

<sup>30</sup> NOU 2005:12, s. 364.

### 1.2.3. Prosessen med eksisterende bebyggelse i ny plan- og bygningslov

I prosessen med utarbeidelsen av ny plan- og bygningslov, ble det nedfelt et planlovutvalg og et bygningslovutvalg. I tidsrommet 2002 til 2005 gjorde Bygningslovutvalget en bred gjennomgang av bygningslovgivningen, og redegjorde for sine resultater i to delutredninger; NOU 2003: 24 *Mer effektiv bygningslovgivning* (delutredning I) og NOU 2005: 12 *Mer effektiv bygningslovgivning II* (delutredning II). Bestemmelsene knyttet til eksisterende bebyggelse ble drøftet i den andre delutredningen.

Bygningslovutvalget stilte spørsmål ved om man i plan- og bygningsloven bør gå lenger i å stille krav til eksisterende byggverk enn hva tilfellet var etter den gamle loven, og om kravene i de forskjellige regelverk i tilstrekkelig grad ivaretok kommunenes behov for større innflytelse på utbedring og vedlikehold, eller om dette var noe som burde forsterkes gjennom plan- og bygningslovgivningen.<sup>31</sup>

Bestemmelsen i § 89 var todelt, men todelingen var uklar. Av pedagogiske grunner foreslo Bygningslovutvalget at todelingen i § 89 ble delt mellom to paragrafer i den nye plan- og bygningsloven, for å tydeliggjøre at bestemmelsen dekker to ulike situasjoner. Å dele bestemmelsen i to paragrafer, ville gjøre det bedre og mer oversiktlig. Utvalget foreslo en videreføring av § 89 første ledd i utkast av ny lovbestemmelse § 31-2 om vedlikeholdsplikt:

*Eier eller den ansvarlige plikter å holde byggverk og installasjoner som omfattes av denne lov i en slik stand at det ikke oppstår fare for skade på, eller vesentlig ulempe for, person, eiendom eller miljø, og slik at de ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene.*

*Blir plikten ikke overholdt kan kommunen gi pålegg om vedlikehold.*<sup>32</sup>

Bestemmelsen kunne komme til anvendelse i tilfeller der det var unnlatt å følge opp tilstrekkelig vedlikehold. Med ”vedlikehold” mentes ”opprettholdelse av standarden på bygninger, konstruksjoner og anlegg i forhold til opprinnelig godkjent eller lovlig nivå, og på en slik måte at det ikke oppstår fare eller vesentlig ulempe for omgivelsene”.<sup>33</sup> Fare for omgivelsene oppstår når bygningen eller deler av den kan påføre mennesker, dyr, eiendom, ting eller miljø skade av noen art. Utvalget utvidet bestemmelsen til å omfatte ”miljø”, slik at kommunen kunne gi pålegg der et falleferdig bygg har negativ virkning på omkringliggende miljø - men utdypet at miljø må forstås som forurensning, for eksempel i forbindelse med

<sup>31</sup> NOU 2003: 24, *Mer effektiv bygningslovgivning*, s. 13-14. Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2003-24/id147997/>

<sup>32</sup> NOU 2005:12, s. 524.

<sup>33</sup> NOU 2005:12, s. 524.

giftige bygningsmaterialer, slik som asbest og PCB.<sup>34</sup> Skjemmende var fortsatt satt som tilleggskriterium, og ikke noe som gav hjemmel på selvstendig grunnlag.

I forbindelse med hjemmel for å gi pålegg om utbedring, bemerket Bygningslovutvalget at utbedring kan være kostnadskreven, og det må derfor foretas en nøye avveining mellom kostnader og mulige farer på sikt for de som skal oppholde seg i bygget. ”Det er et viktig poeng at myndighetene bør utvise stor forsiktighet i bruk av pålegg om utbedring i de tilfelle eier driver lovlig og ikke planlegger noe tiltak”,<sup>35</sup> understreket utvalget. I visse tilfeller kan det likevel være forsvarlig å komme med pålegg, fortrinnsvis av hensyn til de som oppholder seg i bygget. Formålet med et eventuelt pålegg er å komme i forkant, før en eventuell ulykke eller et uhell inntreffer, og pålegg om utbedring forutsetter at et bygg er for dårlig teknisk sett.<sup>36</sup>

Et pålegg om utbedring forutsetter en viss saksforberedelse og redegjørelse for å kunne konstantere at pålegg er i samsvar med lovens vilkår, mente utvalget, i tillegg til vurderinger ut fra rimelighetshensyn og forholdsmessighet. Det er altså nødvendig at kommunen først sørger for å utrede og opplyse faktum. På grunn av de nye ansvarsreglene i plan- og bygningsloven, mente de at det ikke var naturlig at kommunen selv foretok denne utredningen. Utvalget foreslo derfor en tilføyelse i forskriftshjemmelen: Når det finnes grunn til å mistenke manglende sikkerhet mot sammenbrudd, kan det gis pålegg om å *dokumentere* om en slik mistanke er berettiget eller ikke.<sup>37</sup> Bygningslovutvalget foreslo følgende utkast til ny bestemmelse § 31-3 *Pålegg om dokumentasjon og utbedring*:

*Departementet kan i forskrift gi regler for kommunenes adgang til å gi pålegg om dokumentasjon og utbedring av bestående byggverk og installasjoner innenfor rammen av bestemmelser gitt i eller i medhold av denne loven. Når tungtveiende hensyn til brukbarhet, helse, miljø, sikkerhet og bevaringsverdighet gjør det nødvendig kan pålegg gis for bestemte typer byggverk der utbedring vil gi en vesentlig forbedring av de bygningsmessige funksjoner. I vurderingen skal det legges vekt på kostnadene ved pålegget, antall brukere, hvilke farer eller ulemper de utsettes for og avstanden mellom den aktuelle tilstanden og de gjeldende krav.<sup>38</sup>*

Utvalget ville i hovedsak videreføre § 89 annet ledd, men med enkelte språklige endringer; de tok inn begrepene ”brukbarhet”, ”bevaringsverdighet” og ”dokumentasjon” i bestemmelsen. I merknaden forklarer utvalget at med ”utbedring menes heving til en høyere bygningsmessig og sikkerhetsmessig standard”, at brukbarhet er tatt inn i bestemmelsen for å dekke kravet om

---

<sup>34</sup> NOU 2005. 12, s. 524.

<sup>35</sup> NOU 2005: 12, s. 365.

<sup>36</sup> NOU 2005: 12, s. 365.

<sup>37</sup> NOU 2005: 12, s. 365-366.

<sup>38</sup> NOU 2005:12, s. 366.

tilgjengelighet for alle, og at eier forut for et eventuelt pålegg kan pålegges å dokumentere byggets tilstand med hensyn til tilgjengelighet, helse, miljø og sikkerhet.<sup>39</sup> Hensyn som kan utløse adgang til å gi pålegg utvides til også å gjelde hensynet til ”bevaringsverdighet”. Bevaringshensyn kan begrunne et pålegg, ”når slik utbedring er nødvendig for å få gjennomført for eksempel bevaringsregulering eller andre forhold”, forklarer utvalget.<sup>40</sup>

Bygningslovutvalget foreslo en videreføring av bestemmelsene i den gamle plan- og bygningsloven, men med en skjerping av påleggshjemmelen i § 89. Samtidig foreslo utvalget at ”bevaringsverdighet” ble tatt inn i en ny bestemmelse om utbedring, og anbefalte at departementet utarbeidet forskriften til denne.

#### **1.2.4. Odelstingsproposisjonen**

Bygningslovutvalgets forslag ble tatt opp til vurdering av Kommunal- og regionaldepartementet i påfølgende Odelstingsproposisjon. Kommunal- og regionaldepartementet støttet Bygningslovutvalgets forslag. De ville videreføre de eksisterende bestemmelsene i § 89, og å utarbeide forskrift om utbedring etter den nye bestemmelsen § 31-4 i plan- og bygningsloven. Samtidig presiserte departementet at kommunene ikke får noen generell hjemmel til å gi pålegg om vedlikehold, men at pålegg skal avgrenses til å gjelde avverging av fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom, og til den forskriften som skulle gis.<sup>41</sup> De påpekte at begrepet ”vedlikehold” var misvisende i den gamle loven, etter som bestemmelsen i realiteten gav hjemmel til å avverge fare. Departementet foreslo derfor ”Sikring og istandsetting” som ny overskrift til § 31-3. Videre endret departementet begrepet ”bevaringsverdighet” til ”bevaringsverdi”, og fremsatte at bestemmelsen var ment å brukes i særskilte tilfeller, og ikke for å sikre ivaretagelsen av bevaringsverdi. ”En generell adgang til å sikre bevaringsverdi, og dermed kunne gi pålegg om vedlikehold og utbedring, er etter departementets vurdering å gå inn i eiendomsforvaltning, noe som i all hovedsak ligger utenfor plan- og bygningslovens virkeområde”,<sup>42</sup> ble det sagt. Etter deres skjønn, var kulturminneloven bedre egnet som verktøy for å ivareta dette hensynet.

---

<sup>39</sup> NOU 2005: 12, s. 525.

<sup>40</sup> NOU 2005: 12, s. 525.

<sup>41</sup> Ot.prp. 45 (2007-2008), s. 258.

<sup>42</sup> Ot.prp. 45 (2007-2008), s. 258.

Departementet mente at bevaringsverdi heller kunne tas inn som kriterium i forskriftshjemmelen i § 31-4, og fremmet at de tok sikte på å utforme forskrift om dokumentasjon og utbedring i tråd med bygningslovutvalgets forslag. Det ble fremhevet at forslaget til ny bestemmelse ville gi hjemmel til å sikre materielle verdier, og ikke bare personer.<sup>43</sup> I samarbeid med antikvariske myndigheter og andre fagmyndigheter ville de søke å avklare hvilke bygg det skulle gjelde, hvilken lav standard kommunen skal kunne gripe inn, hvilken høy standard det skal utbedres til, økonomiske forhold, og så videre.<sup>44</sup> Departementets begrunnede lovforslag til Odelstinget ble oversendt Stortinget for behandling.

### **1.2.5. Kraftig kritikk fra Oslo kommune**

Oslo kommune reagerte kraftig på Kommunal- og regionaldepartementets forslag til ny bygningsdel i plan- og bygningsloven. I et brev uttalte kommunen at lovteksten i den nye lovens § 31-3 om sikring og istandsetting var en ytterligere svekking av kommunens virkemidler. Den gamle loven hjemlet vedlikehold og utbedring, mens det nye lovforslaget var begrenset til ”sikring og istandsetting” der bruk av pålegg var avgrenset til avverging av fare eller vesentlig ulempe.

*Lovforslaget bærer preg av frykt for kommunalt maktmisbruk. Konsekvensen er en utstrakt hånd til dem som ønsker å undergrave lokalpolitiske vedtak om bevaring gjennom å la være å vedlikeholde en bygning til kulturminneverdiene har råtnet bort. Først når bygningen har skjemet sitt nærmiljø så lenge at den utgjør en fare 'eller vesentlig ulempe' for sine omgivelser kan myndighetene gripe inn med sikringstiltak. Da er det ofte for sent og riving ikke til å unngå.<sup>45</sup>*

De mente at lovforslaget åpnet for en økning av forfall og tap av kulturminneverdier. Det var dessuten en overhengende fare for at paragrafen ble sovende, fordi den var for svak og vag, og ville lett binde opp kommunene i lange klagesaker og rettstvister om de skulle driste seg til å bruke dem. Etter deres syn var det behov for robuste lovbestemmelser for at kommunene skal ta ansvar for egne kulturminner og det eksisterende bygningsmiljøets utseende.

Bevaringsverdi var riktig nok tatt inn i hjemmelsgrunnlaget i ny § 31-4, der hjemmel for pålegg om mer omfattende inngrep enn istandsetting var gitt, men det forutsatte utarbeidelsen av forskrift. På bakgrunn av den forrige lovens forskriftshjemmel i § 89, som aldri ble utformet, uttrykte Oslo kommune bekymring for å få enda en lang periode uten

---

<sup>43</sup> Innst. O. nr. 50 (2008-2009), *Innstilling fra Kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i plan- og bygningsloven* (byggesaksdelen), s. 32. Stortinget.no: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2008-2009/inno-200809-050/>

<sup>44</sup> Ot.prp. 45 (2007-2008), s. 258.

<sup>45</sup> Oslo kommune, ”Ny bygningsdel til plan- og bygningsloven”, 25.09.2008, s. 2.

fungerende lovverk for å kunne sikre kulturminneverdier mot forfall. Stortinget burde i så fall pålegge departementet å utarbeide forskriften omgående.

Oslo påpekte også at den nye plandelen videreutvikler loven som kommunens virkemiddel til å ta ansvar for egne kulturminneverdier, men at den nye bygningsdelen ikke følger opp denne intensjonen. ”Vi står derfor i fare for å få en situasjon hvor kommunepolitikernes planvedtak om bevaring undergraves av at bygningsloven blir for svak til å håndheve bevaringsvedtakene”, uttalte de, og understreket at svake sanksjonsmidler for å hindre at bevaringsregulerte bygninger forfaller, bidrar til å undergrave lovens legitimitet.<sup>46</sup> Resultatet er en situasjon der spekulativt forfall blir et statlig ansvar med kulturminneloven som eneste virkemiddel, og det skjer i en tid der det har vært en politisk målsetting om å flytte ansvar fra statlig til kommunalt nivå. Lovforslaget ville etter deres syn bidra til det motsatte. For at lovbestemmelsene skulle kunne brukes, gav de konkrete forslag til ordlyd i §§ 31-3 og 31-4.<sup>47</sup>

### 1.2.6. Odelstingets innstilling

Odelstingsproposisjonen ble behandlet av Stortingets kommunal- og forvaltningskomité, som utarbeidet en innstilling til Odelstinget (Innst. O.). Komiteens flertall (Ap, H, SV, KrF, Sp og V) bemerket at lovforslaget § 31-3 gav et dårligere hjemmelsgrunnlag enn tidligere § 89 for å ivareta eksisterende byggverk. De mente at kommunene burde ha mulighet til å kunne gi pålegg om sikring og vedlikehold av bygninger for å ivareta fellesskapets interesser, og viste til ”at enkelte eiere av bygg spekulerer i å la bevaringsverdige bygninger forfalle så mye at verneverdien opphører eller at bygget i realiteten ikke er mulig å redde.”<sup>48</sup> De fleste var enige i at bevaringsverdi måtte tas inn som selvstendig hensyn og grunnlag for at kommunen skal kunne pålegge istandsetting og vedlikehold, og det samme gjaldt estetiske kvaliteter ved fasaden av bygget.<sup>49</sup> Komiteens mindretall (H, KrF og V) ønsket en hjemmel i selve loven, og fremmet forslag til ny § 31-3:

*Eier eller den ansvarlige plikter å holde byggverk og installasjoner som omfattes av denne lov i en slik stand at det ikke oppstår fare for skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, herunder bevaringsverdi, slik at byggverkets arkitektoniske verdi ikke forringes, og at byggverket ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene.*

*Bli plikten ikke overholdt, kan kommunene gi pålegg om sikring, istandsetting og eventuell utbedring til en slik stand at byggverket beholder sin funksjon og arkitektoniske verdi.<sup>50</sup>*

<sup>46</sup> Oslo kommune, ”Ny bygningsdel til plan- og bygningsloven”, 25.09.2008, s. 2.

<sup>47</sup> Oslo kommune, ”Ny bygningsdel til plan- og bygningsloven”, 25.09.2008.

<sup>48</sup> Innst. O. nr. 50 (2008-2009), s. 33.

<sup>49</sup> Innst. O. nr. 50 (2008-2009), s. 33.

<sup>50</sup> Innst. O. nr. 50 (2008-2009), s. 33.



Fremskrittspartiets medlemmer var sterkt i mot ”å knesette som prinsipp at fellesskapet skal kunne pålegge sikring, istandsetting og eventuell utbedring av bygg der ikke hensyn til allmennhetens sikkerhet tilsier det”, og videre at de anså ”vernebestemmelser som et eksproprierende inngrep”. De fant det urimelig å gi slike pålegg.<sup>51</sup> Flertallet (Ap, SV og Sp) var imidlertid samstemte om at mest hensiktsmessige var å legge bestemmelsene i en egen forskrift, og foreslo at Stortinget måtte be om at forskriften skulle utarbeides og iverksettes samtidig med loven.<sup>52</sup>

Kommunal- og forvaltningskomiteens samlede tilråding til ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven (2008) tilsvarer den som ble vedtatt og som trådte i kraft i 2010.

### **§ 31-3. Sikring og istandsetting. Frakobling av vann- og avløpsledning**

*Eier eller den ansvarlige plikter å holde byggverk og installasjoner som omfattes av denne lov i en slik stand at det ikke oppstår fare for skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, og slik at de ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til omgivelsene.*

*Blir plikten ikke overholdt, kan kommunen gi pålegg om sikring og istandsetting.*

*Der vann- og avløpsledning tas ut av bruk permanent eller for et lengre tidsrom skal eieren koble ledningen fra felles ledningsanlegg, når hensynet til forsvarlig helse, miljø eller sikkerhet krever dette. Kommunen kan pålegge frakobling i tilfeller som nevnt i forrige punktum.*

### **§ 31-4. Pålegg om dokumentasjon og utbedring**

*Departementet kan gi forskrift om kommunens adgang til å gi pålegg om dokumentasjon og utbedring av eksisterende byggverk og installasjoner.*

*Pålegg kan bare gis der utbedring vil gi vesentlig forbedring av byggverkets eller installasjonens funksjon som tilsies av tungtveiende hensyn til universell utforming, helse, miljø, sikkerhet eller bevaringsverdi. I vurderingen skal det legges vekt på kostnadene ved pålegget, antall brukere, hvilke farer eller ulemper de utsettes for, og avstanden mellom den faktiske tilstanden og gjeldende krav.*

*Kongen kan gi forskrift om at bestemte typer tiltak eller bestemte typer eksisterende bygninger, anlegg eller uteområder skal opparbeides slik at de blir universelt utformet. Det kan gis frist for slik opparbeidelse.*

Dernest fulgte debatt og vedtak i Odelstinget. Saksordfører Bent Høie (H) uttalte at komiteen hadde brukt mye tid på diskusjoner rundt ulike merknader knyttet til forslaget, fordi merknadene ville bli førende i utarbeidelsen av forskriften.<sup>53</sup> Tore Hagebakken (Ap) uttalte at ”Regjeringspartiene og opposisjonen har litt ulikt syn på hvordan dette hensynet best skal

<sup>51</sup> Innst. O. nr. 50 (2008-2009, s. 33.

<sup>52</sup> Innst. O. nr. 50 (2008-2009, s. 33.

<sup>53</sup> Odelstinget - Møtereferat, 17.03.2009, s. 360. Stortinget.no: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Odelstinget/2008-2009/090317/1/>, lastet ned 04.03.2015.

kunne ivaretas. Vår intensjon er derimot felles: Hindre spekulativt forfall av bevaringsverdige bygninger”.<sup>54</sup>

Den nye plan- og bygningsloven ble vedtatt av Stortinget og sendt til Lagtinget, der lovvedtaket ble bifalt<sup>55</sup> og sanksjonert den 8. mai 2009.<sup>56</sup> Plandelen av plan- og bygningsloven ble vedtatt 27. juni 2008 og trådte i kraft 1. juli 2009, mens byggesaksdelen ble vedtatt 17. mars 2009 med ikrafttredelse 1. juli 2010.<sup>57</sup> Forskriften til § 31-4 ble ikke iverksatt samtidig med loven, men var fortsatt under utarbeidelse.

### **1.2.7. Stortingets beslutning i media**

Det fulgte mange oppslag i media i forbindelse med den nye plan- og bygningsloven og beslutningen om å utarbeide forskrift mot forfall. Aftenposten sin kommentator Lotte Sandberg hadde et lederinnlegg i avisa den 7. mai 2009 om spekulativt forfall og Stortingets beslutning om å legge bestemmelsene om pålegg i en forskrift fremfor i egen hjemmel i loven. Daværende Kommunal- og regionalminister Magnhild Meltveit Kleppa (Sp) svarte på innlegget i Aftenposten den 15. mai, der hun understreker at plan- og bygningsloven ikke er en lov om eiendomsforvaltning, og at det trengs grundig forarbeid dersom loven skal utvides til å gjelde krav om vedlikehold og utbedring. ”Dei kommunale styresmaktene har oftast verken kompetanse eller kapasitet til å forvalta eit slikt regelverk. Normalt er særlovsstyresmaktene som har heimler og rådvelde til å kunna gje pålegg”, sier hun. Meltveit Kleppa mente derfor at pålegg om utbedring burde skje innenfor kulturminneloven, og at kulturminnestyresmaktene var best egnet til å forvalte et slikt regelverk. Videre forklarte hun nødvendigheten av ulike vurderingar knyttet til en slik hjemmel, og sier at ”Utan slike vurderingar, kunne vi fått ein svært skjønsmessig regel. Han kunne gjort meir skade enn gagn”.<sup>58</sup> Det vil derfor være viktig at kulturminnestyresmaktene gjør en grundig utredning før regler om pålegg kunne lages, forklarer hun, og det var grunnen til at lovbestemmelsen ble

---

<sup>54</sup> Odelstinget - Møtereferat, 17.03.2009, s. 363.

<sup>55</sup> Sak nr. 6 i referat fra møte i Lagtinget 24.03.2009. Stortinget.no: <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Lagtinget/2008-2009/090324/6/>, lastet ned 04.03.2015.

<sup>56</sup> Besl. O. nr. 68 (2008-2009), *Vedtak til lov om planlegging og byggesaksbehandling*, 17.03.2009. Stortinget.no: <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Odelstinget/2008-2009/beso-200809-068/>

<sup>57</sup> Kommunal- og regionaldepartementet, Rundskriv H-1/10 Ikraftsetting av ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven, 22.06.2010, s. 5.

<sup>58</sup> Aftenposten, ”Spekulativt forfall og ny plan- og bygningslov”, innlegg av Magnhild Meltveit Kleppa, 15.05.2009. Regjeringen.no: Historisk arkiv: <https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/spekulativt-forfall-og-ny-plan--og-bygni/id566200/>

utformet som en hjemmel til forskrift i stedet, som også ble den endelige beslutningen i Stortinget.<sup>59</sup>

### **1.3. Sammenfatning**

Proessen med utarbeidelsen av nye bestemmelser i plan- og bygningsloven om ivaretagelse av bevaringsverdige byggverk viser at Bygningslovutvalget i sin utredning, foreslo at todelingen av § 89 i den gamle loven skulle bli til to separate bestemmelser i den nye loven. De anbefalte å videreføre § 89 første ledd i ny lovbestemmelse om ”vedlikeholdsplikt”, og å videreføre § 89 annet ledd i ny bestemmelse om pålegg om utbedring. De tilføyde pålegg om dokumentasjon i forskriftshjemmelen, og tok inn begrepet ”bevaringsverdighet”. Bevaringshensyn ville da utgjøre eget grunnlag for pålegg. De anbefalte at departementet utarbeidet forskriften.

Kommunal- og regionaldepartementet støttet Bygningslovutvalgets forslag. De ville videreføre bestemmelsene i § 89, og utarbeide forskrift om utbedring etter den nye bestemmelsen § 31-4. Departementet presiserte at kommunene ikke får en generell hjemmel til å gi pålegg om vedlikehold, men at adgangen ville avgrenses til avverging av fare eller vesentlig ulempe. Begrepet ”vedlikehold” i overskriften til § 31-3 ble fjernet og erstattet med ”sikring og istandsetting”, og utvalgets begrep ”bevaringsverdighet” ble endret til ”bevaringsverdig”. Departementet mente at kulturminneloven var bedre egnet for å ivareta hensynet til bevaringsverdi, men tok likevel inn bevaringsverdi som ett av hensynene i forslag til ny forskriftshjemmel i § 31-4.

Stortingets kommunal- og forvaltningskomité fant at departementets forslag til nye bestemmelser gav dårligere hjemmelsgrunnlag enn i den forrige loven, og mente at kommunene måtte få bedre mulighet til å kunne gi pålegg om sikring og vedlikehold. Flertallet ønsket at bevaringsverdi ble tatt inn som selvstendig grunnlag for pålegg. De mente dog det var mest hensiktsmessig å legge bestemmelsene i en forskrift, slik at det kunne utarbeides regler for pålegg basert på nærmere vurderinger. Storkomiteen var samlet om en felles intensjon: Å hindre spekulativt forfall av bevaringsverdige bygninger. De foreslo at Stortinget skulle be regjeringen gi forskrift med hjemmel i plan- og bygningsloven § 31-4, og at denne forskriften fortrinnsvis måtte iverksettes samtidig med loven. Forslaget ble vedtatt av Stortinget.

---

<sup>59</sup> Aftenposten, ”Spekulativt forfall og ny plan- og bygningslov”, innlegg av Magnhild Meltveit Kleppa, 15.05.2009.

Hovedårsaken til at forskriften ble etterlyst under utarbeidelsen av den nye plan- og bygningsloven, består av flere faktorer. For det første hadde det lenge vært et uttalt behov for juridiske virkemidler for å hindre forfall, og da spesielt planlagt forfall med den hensikt å oppnå riving og byggetillatelse. Den andre faktoren var de politiske retningslinjene og målsettingene for kulturminneforvaltningen, og der plan- og bygningsloven var et viktig virkemiddel for å bremse tapet av kulturminner. Ulykken i Trondheimsveien 6 var et tydelig eksempel på de fatale konsekvenser som kunne følge av unnlatt sikring og vedlikehold. Det omfattende SUV-prosjektet var ment som et viktig bidrag i utarbeidelsen av den nye loven, og eksemplifiserte effektiv saksbehandling med forbilledlige resultater. I tillegg spilte media en løpende rolle i løpet av lovbehandlingen, ved å legge press på politikerne for å gi kommunene sterkere virkemidler mot spekulativt forfall.

Forskriften ble utarbeidet og ble sendt på høring 1. desember 2011. Ble resultatet slik Oslo kommune fryktet? Fikk kommunene sterkere sanksjonsmidler for å hindre forfall av bevaringsregulerte bygninger, og ble plandelens intensjoner ivaretatt i den nye forskriften?

## DEL II

### 2.1. Høringsutkastet til forskriften

#### 2.1.1. Forskrift og høring

En forskrift er en lov som springer ut av en formell lov og er underordnet denne.<sup>60</sup> I den forrige plan- og bygningsloven ble en rekke forskrifter gitt i medhold av en generell forskriftshjemmel § 6, slik at forskriftene ble gitt uten at det forelå en konkret lovhjemmel for reglene som var angitt. Den generelle forskriftshjemmelen ble ikke videreført i den nye loven. I stedet ble det gitt forskriftshjemler i de enkelte lovbestemmelsene, slik at forskriften tjener som nærmere utdyping og presisering av den gjeldende lovhjemmel uten at den gjengir lovteksten. Dette innebærer at lov og forskrift må ses mer i sammenheng enn tidligere.<sup>61</sup>

Departementet som har fagansvar for forskriften, plikter å utrede saken grundig. Lover og forskrifter som regulerer folks rettigheter og plikter sendes på høring for å få innspill fra berørte parter og aktuelle faginstanser før det fattes en beslutning. Det er et grunnleggende demokratisk prinsipp at den som særlig berøres av en offentlig beslutning, skal høres. Å sende en sak på høring er altså å samle inn uttalelser, kommentarer og råd fra berørte parter, det være seg offentlige og private institusjoner, organisasjoner og andre meningsberettigede instanser. Høringsfristen er vanligvis på tre måneder, og uttalelsene vil tas inn i vurderingen før den endelige beslutningen fattes.<sup>62</sup>

#### 2.1.2. Innledning

Plan- og bygningsloven § 31-4 gir departementet hjemmel til å gi forskrift om dokumentasjon og utbedring av eksisterende byggverk og installasjoner. Pålegg kan bare gis der utbedring vil gi vesentlig forbedring av byggverkets funksjon som tilsies av tungtveiende hensyn til universell utforming, helse, miljø, sikkerhet eller bevaringsverdi.<sup>63</sup> Forslag til nytt kapittel 20<sup>64</sup> i byggesaksforskriften gjaldt kommunenes adgang til å gi pålegg om utbedring av bevaringsverdige bygninger, og skulle være innrettet mot det spekulative forfallet, primært i de tilfellene forfallet ville gi eier stor økonomisk gevinst. Forslaget til forskriftsbestemmelser var utarbeidet av Kommunal- og regionaldepartementet i samarbeid med Miljøverndepartementet, Riksantikvaren og Statens bygningstekniske etat og på bakgrunn av

<sup>60</sup> Michael Kahn, *Lærebok i kulturminnerett*, Tapir akademiske forlag, Trondheim 2007, s. 13.

<sup>61</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007-2008), s. 12.

<sup>62</sup> Regjeringen.no: "Høyringar": <https://www.regjeringen.no/nb/dokument/hoeyringar/id1763/>, besøkt 13.03.2015.

<sup>63</sup> Carl Wilhelm Tyrøn, *Plan- og bygningsloven: Kommentartutgave*, Universitetsforlaget: Oslo 2010, s. 540.

<sup>64</sup> Se vedlegg I: Høringsutkast

Stortingets behandling av ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven (Innst. O. nr. 50 2008-2009).<sup>65</sup> Forskriften ble sendt til høring den 1. desember 2011, med frist for å komme med uttalelse den 2. mars 2012.<sup>66</sup>

I det følgende vil jeg gjøre rede for innholdet i høringsbrevet fra Kommunal- og regionaldepartementet, og deretter gå gjennom høringssvarene fra de ulike instansene. Med høringsbrevet følger et høringsnotat som består av forskriftsutkastet med tilhørende merknader til de ulike bestemmelsene. Hvordan så utkastet ut, og hva svarte de ulike høringsinstansene? Etter gjennomgangen av høringssvarene, vil jeg sammenfatte sentrale momenter og felles synspunkter, før en kort oppsummering av hvilke endringer høringsrunden førte til i den endelige forskriften som ble vedtatt den 20. august 2012.

### **2.1.3. Høringsbrevet**

I høringsbrevet fra Kommunal- og regionaldepartementet presiseres det at det nye kapittelet i byggesaksforskriften kun omfatter bevaringsverdige *bygninger*. I plan- og bygningsloven brukes vanligvis begrepet ”byggverk” som samlebegrep for bygninger, konstruksjoner og anlegg, og dette gjelder også byggesaksforskriften. Det nye tillegget til forskriften skal imidlertid eksplisitt vedrøre bygninger. I tillegg vil bestemmelsene kun gjelde bygningers eksteriør, som omfatter fundament, bærende konstruksjoner, og andre bygnings- og vedlikeholdsmessige forhold med betydning for bevaring av bygningen, slik det står beskrevet nærmere i byggesaksforskriftens § 20-2. Videre fremgår det av høringsbrevet at pålegg bare skal kunne gis for bygninger med ”høy” bevaringsverdi, og i tilfeller der det foreligger et klart forfall.<sup>67</sup>

Formålet med forskriften er, som angitt i § 20-1, å hindre at bygninger med høy bevaringsverdi går tapt. Virkeområdet, det vil si hvilke bygninger som er bevaringsverdige, angis i § 20-3 og henger sammen med § 20-1 og § 20-5 om krav til ”høy” bevaringsverdi før pålegg kan gis. Prosess- og dokumentasjonskrav, samt plikt til å tilby forhåndskonferanse, er angitt i § 20-2. Bestemmelsene i § 20-4 angir når det kan gis pålegg, og hva pålegget skal inneholde. Krav om umiddelbar sikring uten forhåndsvarsel kan gis der forfallet er kommet så langt at fremtidig utbedring hindres, etter § 20-6.<sup>68</sup>

---

<sup>65</sup> Regjeringen.no: ”Høring – forslag til endringer i byggesaksforskriften”, 01.12.2011: [https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-byggesa/id665711/?regi\\_oss=10](https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-byggesa/id665711/?regi_oss=10), sist besøkt 17.03.2015. (Heretter: Regjeringen.no: Høringsbrev)

<sup>66</sup> Regjeringen.no: Høringsbrev.

<sup>67</sup> Regjeringen.no: Høringsbrev.

<sup>68</sup> Regjeringen.no: Høringsbrev.

Høringsbrevet gjør rede for hvilke vurderinger kommunen må gjøre *før* pålegg kan være aktuelt. Kommunen må først fastslå at den aktuelle bygningen er bevaringsverdig etter kriteriene i § 20-3. Dersom kriteriene er oppfylt, må kommunen i neste omgang fastslå at bevaringsverdien er høy i henhold til § 20-1. Det må være åpenbart at det foreligger klart forfall, og det må eventuelt vurderes behov for pålegg om umiddelbar sikring. Eierens situasjon, både økonomisk og sosialt, tomteverdi og mulighet for økonomiske tilskudd, er alle faktorer som må vurderes når pålegg om utbedring kan være aktuelt.

I de tilfeller det vil være aktuelt med pålegg, vil prosessen i hovedsak være at kommunen krever dokumentasjon og fører tilsyn med eiendommen. Kommunen skal tilby forhåndskonferanse, og eier skal gis mulighet til å fremme alternative forslag om bruk og utbedring. Før pålegget gis, skal eieren, eller den ansvarlige, få varsel med fire ukers uttalelsesfrist. Når pålegg gis, skal det gis rimelig frist til oppfyllelse, og denne fristen skal kunne forlenges. Kommunen kan gi pålegg om umiddelbar sikring dersom det er fare for brann, hærverk eller lignende. Slikt pålegg skal kunne gis uten noe forhåndsvarsel.

I høringsbrevet blir det presisert at forskriften til § 31-4 legger opp til at kommunen skal gjøre skjønnsmessige vurderinger, og at dette skjønnnet skal være et *rettsanvendelsesskjønn*. Det innebærer at kommunens vedtak om å gi pålegg kan overprøves av domstolene, og i klageomgangen eller omgjøringsadgangen som følger av forvaltningsloven §§ 34 og 35. Dette gjelder anvendelsen av § 20-5 første, andre og fjerde ledd, samt kan-bestemmelsen om å kreve dokumentasjon etter § 20-2 første ledd og pålegg om umiddelbar sikring etter § 20-6.<sup>69</sup> Anvendelsen av forskriften, det vil si selve avgjørelsen om å gi pålegg eller ei, er imidlertid et fritt skjønn, hvilket betyr at det ikke kan overprøves.

## 2.2. Høringsrunden

### 2.2.1. Innledning

Hvem gav høringsuttalelse til forskriften og hva mente de om forslaget? Høringsuttalelser kom fra fylkeskommuner, kommuner, foreninger med verneinteresser, foreninger med eierinteresser, og noen øvrige organisasjoner.

I det følgende vil kommentarer og innvendinger i høringsuttalelsene bli presentert under tema knyttet til de foreslåtte forskriftsbestemmelsene, § 20-1-§ 20-5.<sup>70</sup> I de tilfellene der

---

<sup>69</sup> Regjeringen.no: Høringsbrev.

<sup>70</sup> Ingen av høringsuttalelsene har innvendinger til § 20-6.

samme synspunkt kommer til uttrykk i hørings svarene, vil instansene grupperes og samlebetegnelser benyttes slik at det blir mer oversiktlig. ”Fylkeskommunene” består av Buskerud og Møre og Romsdal Fylkeskommune. ”Kommunene” består av Bergen, Bærum, Midtre Gauldal, Risør, Stavanger, Sørumsdal, Trondheim og Oslo kommune.<sup>71</sup>

”Verneinteressene” består av Riksantikvaren, Fortidsminneforeningen, Fortidsminneforeningen avdeling Vestfold og Foreningen Gamle Sandefjord.<sup>72</sup>

”Eierinteressene” omfatter Norsk Eiendom, Huseiernes Landsforbund, Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg og Rom Eiendom. ”Øvrige organisasjoner og bedrifter” omfatter den statlige forvaltningsbedriften Statsbygg, Norsk Kommunalteknisk Forening – Byggesak (NKF Byggesak), SINTEF Byggforsk, Landsorganisasjonen i Norge (LO) og Forbrukerrådet.<sup>73</sup>

### **2.2.2. Bygninger fremfor byggverk**

Hva mente høringsinstansene om forslaget? De fleste av dem svarer at de på generelt grunnlag er positive til at det kommer en forskrift som skal hindre spekulativt forfall. Selv om intensjonen oppfattes som god, er det likevel mange som fremmer kritikk til hvordan bestemmelsene er utformet i forhold til at de skal samsvare med formålet. Flere reagerer på begrepsbruken og etterlyser en begrunnelse for hvorfor forskriften skal ha egen begrepsbruk som ikke samsvarer med resten av forskriften og heller ikke med plan- og bygningslovens ordinære begrep. Det er særlig to begrep som skaper reaksjoner i høringsuttalelsene; ”bygninger” og ”høy bevaringsverdi”.

Verneinteressene, fylkeskommunene og de fleste kommunene<sup>74</sup> reagerer på forskriftens valg av begrepet ”bygninger” fremfor ”byggverk”. Det etterlyses en begrunnelse for dette valget og for hvorfor dette kapittelet i byggesaksforskriften ikke skal samsvare med resten av byggesaksforskriften ei heller med forskriftshjemmelen § 31-4 i plan- og bygningsloven. Fortidsminneforeningen og Risør kommune påpeker at byggverk er det vanlige begrepet i plandelen av pbl, både i hensynssone for kulturmiljø etter § 11-8 og spesialområde bevaring etter pbl av 1985 § 25. Dette er kategorier som finnes i § 20-3 over

---

<sup>71</sup> Oslo kommune er delvis å regne som verneinteresse, da uttalelsen delvis bygger på Byantikvarens begrunnelser.

<sup>72</sup> Foreningen Gamle Sandefjord slutter seg til Oslo kommunes/Byantikvarens i Oslo sin begrunnelse i hørings svar.

<sup>73</sup> Det kom flere hørings svar enn de som er nevnt i denne gjennomgangen, men disse har liten eller ingen relevans og/eller de svarer kun at de støtter opp om forslaget. Alle hørings svar med relevante kommentarer er tatt med.

<sup>74</sup> Alle kommunene med unntak av Midtre Gauldal kommune. Sørumsdal kommune nevner det ikke eksplisitt i sin hørings uttalelse, mens Trondheim kommune uttaler seg på generelt grunnlag av forskriften virker snever.



hvilke bygninger som er å anse som bevaringsverdige, og det henger således ikke sammen at forskriften kun skal gjelde bygninger.<sup>75</sup>

Flere av høringsinstansene<sup>76</sup> synes det er like uheldig at verneverdige konstruksjoner og anlegg forfaller som at bygninger gjør det, og at begrepet bygninger gir et for snevert nedslagsfelt. Det gis ingen begrunnelse for at forskriften begrenses til kun å gjelde bygninger, og samtlige anfører at den bør åpne for at pålegg også skal gjelde bevaringsverdige byggverk.<sup>77</sup>

### **2.2.3. Bevaringsverdige bygninger og høy bevaringsverdi**

Høringsforslaget legger opp til at kommunene skal vurdere om den aktuelle bygningen oppfyller kriteriene etter § 20-3, for deretter å vurdere om den har ”høy bevaringsverdi” for å klargjøre om den er kvalifisert til å få pålegg om utbedring.

Fortidsminneforeningen og flere av kommunene har bemerkninger til at listen over hvilke bygninger som er å anse som bevaringsverdige i § 20-3<sup>78</sup> virker mangelfull, og noen etterlyser blant annet kommunale kulturminneplaner- og listeføringer, og kommunale arealplaner og reguleringsplaner.<sup>79</sup> Fortidsminneforeningen påpeker at ”kommunale kulturminneplaner er et av de viktigste virkemidlene for å nå den nasjonale målsetningen om maksimalt 0,5 % årlig tap av landets kulturminner”.<sup>80</sup> Det fremgår av høringsuttalelsene at meningsinnholdet i § 20-3 er noe uklart i forhold til hvordan denne bestemmelsen er ment å brukes. Dersom det er meningen at de to leddene inneholder kumulative vilkår, altså at bygningen må være regulert til bevaring og i tillegg ha høy verneverdi, så fremgår ikke dette tydelig.<sup>81</sup> Rom Eiendom påpeker at synet på hva som er bevaringsverdig har vist seg subjektivt og skiftende gjennom tidene. Et poeng er at det ikke er alle bygninger som en eller annen gang er regulert til bevaring, avsatt til hensynssone bevaring kulturminne eller listeført i verneplaner som har høy verneverdi, og at fastsettingen av den høye bevaringsverdien i den forbindelse måtte anses som vesentlig.<sup>82</sup>

---

<sup>75</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Risør kommune og Fortidsminneforeningen.

<sup>76</sup> Fremgår av høringsuttalelsene fra verneinteressene, de fleste kommunene, samt Møre og Romsdal fylkeskommune.

<sup>77</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Riksantikvaren, s. 2.

<sup>78</sup> Se vedlegg I: Høringsutkast

<sup>79</sup> Bergen, Stavanger, Risør og Sørumsund kommune, samt Fortidsminneforeningen mener at listen virker mangelfull.

<sup>80</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Fortidsminneforeningen, s. 4.

<sup>81</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Bærum kommune.

<sup>82</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Rom Eiendom.

En stor del av høringsinstansene<sup>83</sup> anser ordlyden ”høy bevaringsverdi” i formålsparagrafen § 20-1<sup>84</sup> og § 20-5<sup>85</sup> som problematisk og innskrenkende for forskriftens anvendelse. Riksantikvaren og Oslo kommune er samstemte om at begrepet ”høy” forutsetter en omfattende og komplisert skjønnsutøvelse, som i seg selv vil gjøre forskriften lite brukervennlig og praktisk anvendbar. Å fastslå bevaringsverdi er komplisert nok for kommuner som mangler egen kulturminnefaglig kompetanse, og den ”ytterligere kompliserte vektingen av ulike verdier som anvendelsen av begrepet ’høy bevaringsverdi’ forutsetter, vil etter Riksantikvarens vurdering kunne virke så avskrekkende at det i betydelig grad vil begrense kommunenes bruk av forskriften,”<sup>86</sup> sier Riksantikvaren i sin høringsuttalelse. ”Hva som er høy bevaringsverdi vil bli et typisk moment som vil påklages og vil i sin tur trenere oppfølgingen”<sup>87</sup>, innvender Oslo kommune. Avveiningene som vil ligge til grunn for anvendelsen av begrepet høy bevaringsverdi vil avstedkomme en lang rekke klager, sier Riksantikvaren, noe som i seg selv vil binde opp betydelige ressurser i den aktuelle kommune og derved begrense motivasjonen til å benytte forskriften ytterligere.<sup>88</sup> Han mener dessuten at klagemulighetene kan gjøre at sakene trekker ut i langdrag, og påpeker at det i seg selv kan være svært problematisk i forhold til bevaringsverdige byggverk med et presserende istandsettingsbehov. Det er i følge Riksantikvaren grunn til å anta at forskriften kun vil bli benyttet unntaksvis, fortrinnsvis i situasjoner ”der en kommune anser det som særdeles viktig å få gjennomført en istandsetting og det ikke har latt seg gjøre å finne en frivillig løsning med eier eller bruker. I lys av dette vil det heller ikke være behov for en ytterligere kvalifisering/gradering av begrepet ’bevaringsverdige’.”<sup>89</sup>

Både Riksantikvaren, Oslo kommune og Fortidsminneforeningen bemerker at den innsnevringen det innebærer å ta inn en slik gradering eller kvalifisering av bevaringsverdier står i motstrid til Stortingets intensjon med forskriften. Å flytte grensen for anvendelse av forskriftsbestemmelsene i retning av verneverdier som kan fredes etter kulturminneloven, er en tilsidesettelse av stortingsflertallets intensjoner, sier Fortidsminneforeningen, og påpeker

---

<sup>83</sup> Risør, Bærum, Stavanger og Oslo kommune, Møre og Romsdal fylkeskommune, Statsbygg og verneinteressene.

<sup>84</sup> § 20-1 Formål: *Denne forskrift kapittel 20 skal hindre at bygninger med høy bevaringsverdi går tapt på grunn av unnlatt sikring eller istandsetting, og ivaretar de verdier slike bygninger representerer innenfor en økonomisk forsvarlig ramme.*

<sup>85</sup> § 20-5 første ledd: *Kommunen kan rette pålegg om utbedring mot eier eller den han har overlatt ansvaret for bygningen til, når forfall eller skader vil føre til at bygning med høy bevaringsverdi eller deler av den forfaller dersom det ikke skjer nødvendig utbedring.*

<sup>86</sup> Se blant annet Regjeringen.no: Høringssvar: Riksantikvaren, s. 2.

<sup>87</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Oslo kommunes uttalelse, s. 5.

<sup>88</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Riksantikvaren, s. 2.

<sup>89</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Riksantikvaren, s. 2.

også at ordet ”vedlikehold” må inn i formålsparagrafen for at forskriften skal komme i samsvar med Stortingets vedtak.<sup>90</sup> Kravet om at kommunen må dokumentere at det foreligger høy bevaringsverdi gir stor usikkerhet ved bruk av forskriften, og det vil gi kostbare prosesskostnader for kommune og eier, sier de videre. De mener altså at ”høy” må fjernes fra forskriftsteksten, og at å fjerne det kravet vil gi en nødvendig forenkling som fremmer intensjonen om kommunal bruk av forskriften.<sup>91</sup>

Møre og Romsdal fylkeskommune finner også vilkåret om høy bevaringsverdi som unødig kompliserende og mener det vil skape en byråkratisk prosess som ikke samsvarer med deres erfaring fra reelle prosesser. Riksantikvaren mener at kommunenes terskel for å pålegge utbedring uansett vil være høy, og med ”eit klart krav om faglig vekting har vi vanskeleg for å sjå at forskrifta vil bli brukt utidig, og vi ser ikkje behov for det spesifikke kravet til høg verdi”.<sup>92</sup> Stavanger kommune sier at det vil virke mot sin hensikt hvis man innenfor et verneområde skal akseptere at enkelte bygninger forfaller fordi de ikke er verneverdige ”nok”.<sup>93</sup> De påpeker også at selv om høringsforslaget åpner for at miljøverdi kan gjøre verneverdien høy for bygninger som ikke er enestående i seg selv, peker forskriften tilbake mot en tid der kulturminnevernet bare var opptatt av enkeltmomenter og ikke av kulturmiljøer. ”Dette er uheldig, og en slik forskriftstekst kommer til å føre med seg endeløse argumentasjonsøvelser fra kommunens side og langvarige diskusjoner med eier eller andre som ikke er enige i argumentasjonen”,<sup>94</sup> sier de, og tilføyer at måten man skal fastsette verneverdien på etter § 20-3 ligner en matematisk fundert verdivurdering, som verken er et godt arbeidsverktøy eller hjelpemiddel.<sup>95</sup> En slik gradering av verneverdi vil uansett gi utgangspunkt for uenigheter rundt hva som kan pålegges. Det er bred enighet i høringsuttalelsene om at det er tilstrekkelig at man benytter begrepet bevaringsverdi, uten ytterligere gradering.

#### **2.2.4. Andre begrep og formuleringer**

Flere av kommunene har innsigelser til den begrensningen som fremgår av ordlyden ”innenfor en økonomisk forsvarlig ramme” i formålsparagrafen. Risør kommune stiller seg spørrende til hvordan tolkning og vekting skal foregå, hvem skal vurdere eierens situasjon og

---

<sup>90</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Fortidsminneforeningen, s. 2.

<sup>91</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Fortidsminneforeningen, s. 2.

<sup>92</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Møre og Romsdal fylkeskommune.

<sup>93</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Stavanger kommune.

<sup>94</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Stavanger kommune.

<sup>95</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Stavanger kommune.

hvordan skal denne vektes, og viste til begrepet ”uforholdsmessig byrde” i Diskriminerings- og tilgjengelighetsloven når man skal vurdere kost/nytteeffekten av krav om universell utforming. ”Det er etter vår vurdering, viktig at økonomi bare er et av flere momenter som skal veies mot hverandre og at bevaringsverdi vektes langt høyere enn eierens situasjon”<sup>96</sup>, sier Risør kommune i høringsuttalelsen. Bærum kommune bemerker at forskriften åpner for en meningskamp både om graden av forfall og om den økonomiske gjennomførbarhet, noe som vil klart svekke kommunens mulighet for å rette pålegg etter forskriften. Bærum mener det heller burde gis et klart unntak for bygninger der forfallet er kommet så langt at istandsetting og tilbakeføring er fysisk og økonomisk urealistisk.<sup>97</sup>

Flere<sup>98</sup> av høringsuttalelsene stiller seg kritiske til begrepet ”åpenbar” i § 20-2 første ledd. Fortidsminneforeningen foreslår å bytte ut begrepet ”åpenbar” med ”påviselig”, mens Stavanger kommune foreslår å bytte det ut med ”grunn til å tro”.<sup>99</sup> Oslo kommune foreslår en språklig forenkling i §§ 20-4 og 20-5 ved å endre ”eier eller den han har overlatt ansvaret for bygningen til” til ”eier eller den ansvarlige”.<sup>100</sup>

### **2.2.5. Forhåndskonferanse, tilsyn og dokumentasjon etter § 20-2**

Flere av høringsuttalelsene uttrykker at de er positive til at det er lagt så stor vekt på dialog i forskriften, samtidig som flere stiller seg kritiske til siste setning i § 20-2 andre ledd<sup>101</sup> om at eier skal gis anledning til å ”fremme alternative forslag til bruk og utbedring”. Møre og Romsdal fylkeskommune og Fortidsminneforeningen avd. Vestfold bemerker at det må gjøres klart at forslag som kommer svært sent i prosessen ikke kan tillegges særlig vekt, for å unngå at dette blir brukt til trenering.<sup>102</sup> Det samme sier Risør kommune, som også påpeker at hensikten med å gi pålegg må være å ivareta bevaringsverdien uavhengig av bruk, og at søknad om bruksendring vil kunne trenere prosessen og forfallet enda mer.<sup>103</sup> Bærum kommune foreslår at eierens forslag bør inneholde en fremdriftsplan, og at eieren også bør foreslå strakstiltak for å hindre forfall eller fare.<sup>104</sup>

---

<sup>96</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Risør kommune.

<sup>97</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Bærum kommune.

<sup>98</sup> Bærum, Stavanger, og Oslo kommune, samt Fortidsminneforeningen.

<sup>99</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Fortidsminneforeningen og Stavanger kommune.

<sup>100</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Oslo kommune, s. 7.

<sup>101</sup> § 20-2 andre ledd: *Kommunen skal tilby forhåndskonferanse. Plan- og bygningsloven § 21-1 og denne forskrift § 6-1 om forhåndskonferanse gis tilsvarende anvendelse. Eier skal gis anledning til å fremme alternative forslag til bruk og utbedring.*

<sup>102</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Møre og Romsdal fylkeskommune og Fortidsminneforeningen avd. Vestfold.

<sup>103</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Risør kommune.

<sup>104</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Bærum kommune.

Oslo kommune mener at det ikke er grunn til å forskriftsfeste en plikt til å holde forhåndskonferanse, ettersom tiltakshaver allerede har krav på forhåndskonferanse i pbl. § 21-1, og at det følger av kommunens veiledningsplikt og alminnelige forvaltningsmessige prinsipper at kommunen må avholde forhåndskonferanser eller møter for å avklare forhold som eieren er usikker på.<sup>105</sup> Oslo kommune ser heller ikke behovet for å forskriftsfeste at eier skal kunne fremme alternativ bruk, siden det finnes en generell adgang til å søke om bruksendring etter plan- og bygningsloven. Videre mener de at det heller ikke er behov for en bestemmelse om tilsyn<sup>106</sup>, da dette følger direkte av pbl § 31-7. Oslo kommune foreslår derfor å ta bort andre og tredje ledd i § 20-2 om forhåndskonferanse og tilsyn.<sup>107</sup>

#### **2.2.6. Frist til uttalelse og forslag til alternativ bruk etter § 20-4**

Samtlige av høringsssvarene<sup>108</sup> stiller spørsmål ved hvorfor det er satt fire ukers frist til å uttale seg i § 20-4<sup>109</sup>, og mener at fristen bør settes til tre uker slik at det er i samsvar med resten av plan- og bygningsloven, henholdsvis § 32-2. Møre og Romsdal fylkeskommune påpeker at det er viktig at eieren gjennom varselet blir gjort oppmerksom på hva som gjør bygningen til et verdifullt kulturminne, og at dette vil gi føringer for hvordan pålagte tiltak kan gjennomføres. Sørumsdal kommune etterlyser opplysninger om hva varselet etter § 20-4 skal inneholde, mens Oslo kommune, Fortidsminneforeningen avd. Vestfold og Statsbygg protesterer på siste del av bestemmelsen om at kommunen skal gi forslag til alternativ bruk. Statsbygg mener at bygningsvedlikehold ikke kan ses som en funksjon av bestemte typer bruk. Det gir ikke mening å si at bygninger med høy bevaringsverdi går tapt fordi bygningen har en bestemt bruk, sier Statsbygg, det som er ”avgjørende for vedlikeholdet er ofte om bygningen er i bruk eller ikke, jfr forståelsen av at vern best sikres gjennom bruk.”<sup>110</sup>

Oslo kommune oppfatter det slik at departementet legger opp til et system der kommunen i varsel om pålegg (etter § 20-4) skal redegjøre for hvilken alternativ bruk som kan vurderes, og deretter at pålegg ikke kan gis når fremtidige bruksmuligheter taler mot det, slik det står i § 20-5 tredje ledd siste setning. Dette systemet vil, etter Oslo kommunes syn,

---

<sup>105</sup> Regjeringen.no: Høringsssvar: Oslo kommune, s. 6.

<sup>106</sup> § 20-2 tredje ledd: *Der det kan være aktuelt med pålegg etter denne forskrift, jf. plan- og bygningsloven § 31-4, kan kommunen føre tilsyn med bygningen, jf. plan- og bygningsloven § 31-7.*

<sup>107</sup> Regjeringen.no: Høringsssvar: Oslo kommune, s. 6.

<sup>108</sup> Deriblant Oslo, Risør og Stavanger kommune, samt Fortidsminneforeningen avd. Vestfold.

<sup>109</sup> § 20-4: *Før pålegg etter § 20-5 gis, skal eier eller den han har overlatt ansvaret for bygningen til, gis varsel på minst 4 uker til å uttale seg. I varselet skal det fremgå hvilke forhold pålegget vil inneholde, hvordan pålegget skal etterkommes, og hvilken alternativ bruk som kan vurderes.*

<sup>110</sup> Regjeringen.no: Høringsssvar: Statsbygg.

forsinke og hindre effektiv gjennomføring av pålegg om utbedring, og det virker uhensiktsmessig at kommunen på eget initiativ skal gå inn og gjøre disse vurderingene før et pålegg kan gis. ”Dette blir en slags foreløpig saksbehandling forut for en søknad som skal gi tiltakshaver informasjon om hvilken alternativ bruk som kan vurderes”<sup>111</sup>, bemerker de. Hvorvidt disse foreløpige vurderingene skal virke bindende ved behandling av etterfølgende søknader, og således ha noen verdi, fremstår som uklart for Oslo kommune. Forslaget legger opp til at kommunen kan gjøre de utredninger og analyser som vanligvis gjøres av tiltakshaver, påpeker de, og dette vil bidra til en tidkrevende og ” tungrodd og lite smidig prosess for oppfølging av disse tiltakene”.<sup>112</sup> Oslo kommune er derfor sterkt uenig i at kommunen skal foreslå alternativ bruk og mener at dette ligger utenfor plan- og bygningsmyndighetenes rolle og kompetanseområde, og at kravet må tas ut av forskriften.<sup>113</sup>

### 2.3. Kommunens adgang til å gi pålegg om utbedring etter § 20-5

Selv om de fleste åpner sine høringsuttalelser med at de er positive forskriftens intensjon og formål, gir mange klart uttrykk for at de er svært kritiske til bestemmelsene i forslaget til § 20-5 om kommunens adgang til å gi pålegg om utbedring. De fleste innvendingene retter seg mot bestemmelsens tredje ledd, der det pekes på flere elementer i teksten som vurderes som særlig problematisk.

#### 2.3.1. Kostnader versus bevaringsverdi

Første setning i § 20-5 tredje ledd sier at ”*Kostnadene ved gjennomføring av pålegget skal ikke være vesentlig høyere enn det forsvarlig vedlikehold ellers ville ha kostet, og skal stå i rimelig forhold til den bevaringsverdi som kan gå tapt.*”

Riksantikvaren bemerker at manglende forsvarlig vedlikehold gjennom lang tid *alltid* vil medføre at kostnadene for istandsetting blir høyere enn dersom vedlikeholdet var blitt gjennomført til rett tid. ”Det vil være normalsituasjonen at hvor forsvarlig vedlikehold har vært forsømt over tid, vil istandsettingskostnadene for byggverket bli vesentlig høyere enn hvor slikt vedlikehold er foretatt,”<sup>114</sup> sier Riksantikvaren og henviser til Innst. O. nr. 50

---

<sup>111</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Oslo kommune, s. 8.

<sup>112</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Oslo kommune, s. 8-9.

<sup>113</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Oslo kommune, s. 7.

<sup>114</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Riksantikvaren, s. 4.

2008/2009<sup>115</sup> der et bredt flertall på Stortinget mente det var en hovedhensikt at forskriften skulle forhindre spekulativt forfall:

*Spekulativt forfall karakteriseres ved villet forfall som gir store konsekvenser for byggverket og ergo blir dyrt å utbedre. Nettopp denne typen situasjoner er fra Stortingets side klart forutsatt at forskriften skal fange opp. Når man spekulerer i forfall vil man nettopp sørge for at bygget forfaller raskt, slik at utbedring blir så dyrt og vanskelig at man slipper unna krav om dette. Fra spekulantens side vil det altså være et mål å øke istandsettelseskostnadene. Også på denne bakgrunn anser Riksantikvaren at første setning [tredje ledd] i foreslått § 20-5 bør strykes.<sup>116</sup>*

Trondheim kommune etterlyser i sin høringsuttalelse en nærmere avklaring av begrepsbruken, slik som ”forsvarlig vedlikehold”, ”økonomiske bæreevne” og ”ansvarliges situasjon”, samt en avklaring av hvordan bestemmelsen er forutsatt praktisert. Til tredje ledd i § 20-5 bemerker Trondheim kommune at det er angitt en svært skjønnsmessig forutsetning som vil gjøre det vanskelig og tungt å benytte bestemmelsen, fordi det blant annet legges opp til at det skal foretas en avveining mellom de økonomiske forhold hos eier og vern av bygning, der en av problemstillingene vil være hva som skal veie tyngst. Formålsbestemmelsen referer til begge forhold, og Trondheim kommune stiller spørsmål til hvordan kommunen skal tolke denne kostnadsproblematikken.<sup>117</sup> ”Å forutsette at kostnadene ved gjennomføring ikke kan være vesentlig høyere enn forsvarlig vedlikehold ellers ville ha kostet, og heller ikke stå i ugunstig forhold til den ansvarliges situasjon, mener vi imidlertid vil gjøre forskriften bortimot verdiløs og åpne for økonomisk spekulasjon i forfall.”<sup>118</sup> På samme måte uttaler Oslo kommune at vurderingen av kostnadene ved pålegget legger opp til et ”unødvendig stort skjønnsmessig spillerom som vil vanskeliggjøre forståelsen av hva som skal ha betydning for om pålegget lar seg gjennomføre.”<sup>119</sup> Det er formulert på en måte som legger opp til at kommunene skal foreta teoretiske vurderinger av økonomiske forhold og verdier som kan tenkes at vil gå tapt dersom man unnlater å gi oppfølging. ”Det kan ikke tilligge kommunen å foreta økonomiske analyser av eiendommens driftsverdi”<sup>120</sup>, innvender de, og minner om at forvaltningen uansett må foreta vurderinger av vedtakets rimelighet. Slike vurderinger følger av forvaltningsrettslige prinsipper, og derfor mener også Oslo kommune at den første setningen i tredje ledd må tas ut av forskriftsteksten.

Fortidsminneforeningen er også dypt uenig i denne bestemmelsen i tredje ledd: ”Etter tredje ledd første punktum skal pålegget ikke koste mer enn det akkumulert forsømt

<sup>115</sup> Innst. O. nr. 50 2008/2009, side 33.

<sup>116</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Riksantikvaren, s. 4.

<sup>117</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Trondheim kommune.

<sup>118</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Trondheim kommune.

<sup>119</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Oslo kommune, s. 8.

<sup>120</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Oslo kommune, s. 8.

vedlikehold ville ha kostet. Regelmessig vedlikehold har i de fleste tilfeller en langt lavere total kostnad enn en større istandsetting på grunn av forsømt vedlikehold over tid”<sup>121</sup>, innvender de og nevner særlig vann- og soppskader på grunn av utette tak som et tilbakevendende tilfelle i praksis. Fortidsminneforeningen mener uttrykkelig at det er eierens egen risiko dersom eieren velger ikke å vedlikeholde sitt byggverk. De bemerker også at det er umulig å vurdere den estimerte økonomiske kostnaden ved pålegget opp mot ”bevaringsverdi som kan gå tapt”, slik det står i siste del av første punktum. Siden sistnevnte er et samfunnshensyn, er ikke størrelsene sammenlignbare, anfører de.<sup>122</sup>

### **2.3.2. Fremtidige bruksmuligheter**

*”Pålegg kan ikke gis når fremtidige bruksmuligheter ... taler mot det”*

Risør og Stavanger kommune påpeker, i likhet med verneinteressene, at når vedlikeholdet forsømmes, vil etterfølgende rehabilitering *alltid* være dyrere enn det løpende vedlikeholdet ville vært. Dette gjelder i større grad dess lengre forfallet har kommet, understreker de, samtidig som forfallet nødvendigvis må ha kommet et stykke for at det skal være rimelig å gi pålegg etter § 20-5. Stavanger har innvendinger til at kostnadene ikke skal overstige vanlig vedlikehold og at pålegg ikke kan gis når fremtidige bruksmuligheter, eiendommens økonomiske bæreevne eller den ansvarliges situasjon taler mot; ”Disse to forbeholdene setter en effektiv stopper for nær sagt enhver bruk av pålegg etter pbl § 31-4 med begrunnelse i bevaringsverdi.”<sup>123</sup> Bygningers bruksmuligheter, og dermed deres økonomiske potensial, vil ofte være avhengig av eierens interesser og evner, påpeker Stavanger kommune, men i noen tilfeller har eieren verken ressurser eller interesse av å ta vare på eiendommen, men som noen andre gjerne ville kjøpt og satt i stand. ”Hvis dette er et verneverdig anlegg, kan det ikke være riktig at det skal gå tapt for fremtidige generasjoner fordi det i dag har ’feil’ eier”, understreker Stavanger kommune, og legger til at et pålegg om istandsetting i et slikt tilfelle kan være det som skal til for at eieren enten begynner å tenke nytt eller selger anlegget til noen som er bedre i stand til å bevare det.<sup>124</sup>

Andre setning i tredje ledd er en invitasjon til at eier eller ansvarlig legger avgjørende vekt på nettopp manglende framtidige bruksmuligheter, manglende økonomisk bæreevne og vanskelig situasjon for øvrig, anfører Risør kommune. ”En ting er at dette er momenter som

---

<sup>121</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Fortidsminneforeningen.

<sup>122</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Fortidsminneforeningen.

<sup>123</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Stavanger kommune.

<sup>124</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Stavanger kommune.



kan spille inn i en helhetsvurdering, en helt annen ting er at man ikke skal kunne gi pålegg når nettopp disse momentene taler i mot”<sup>125</sup>, sier de, som på bakgrunn av denne vurderingen, mener at tredje ledd bør tas ut. Bærum kommune gir uttrykk for samme syn på tredje ledd, og sier at dersom det blir stående slik så vil bygningen være tapt. De foreslår at det heller gis et klart formulert unntak for bygninger der forfallet har kommet så langt at istandsetting og tilbakeføring overhodet ikke er mulig.<sup>126</sup> Buskerud fylkeskommune har samme syn på de unntakssituasjonene der pålegg ikke skal kunne gis slik det presenteres i bestemmelsens tredje ledd. De anbefaler å omformulere disse unntakene, for slik de står nå vil de gi belegg for å unnta de fleste bygninger pålegg. De påpeker at mange verneverdige bygninger er utfordrende å bruke til moderne formål, og at de har liten økonomisk bæreevne til sammenligning med moderne bygninger.<sup>127</sup> Buskerud fylkeskommune foreslår i stedet et samlepunkt, slik som:

*Pålegg om utbedring bør ikke gis dersom en helhetlig vurdering av ansvarliges økonomi, eiendommens tilstand og fremtidige brukspotensiale samlet sett er så dårlig at det ikke anses som realistisk å forvente at bygningens bevaringsverdi vil opprettholdes etter en istandsetting.*<sup>128</sup>

### **2.3.3. Økonomisk bæreevne**

*”Pålegg kan ikke gis når ... eiendommens økonomiske bæreevne eller den ansvarliges situasjon taler mot det”.*

Riksantikvaren finner formuleringen i siste setning av tredje ledd svært problematisk. Han frykter at

*en så vidt generell og omfattende begrensning i anledning til å gi pålegg om utbedring i alt for stor grad vil begrense forskriftens faktiske og praktiske anvendbarhet. Mer eller mindre dokumenterte påstander knyttet til en bygnings manglende bruksmuligheter, dårlige økonomiske bæreevne og eier eller brukers økonomiske eller andre begrensninger vil med stor sannsynlighet bli framsatt i mange saker. Hvis slike forhold alene skal kunne stoppe et pålegg, vil forskriften miste svært mye av sin effekt. Dette vil samsvare dårlig med Stortingets ønske om et effektivt nytt virkemiddel for å bekjempe forfall av bevaringsverdige bygninger.*<sup>129</sup>

Ordlyden i tredje ledd underminerer bruken av § 31-4, hevder Fortidsminneforeningen avdeling Vestfold, og påpeker også at økonomien i å utvikle verneverdige eiendommer svært ofte brukes bevisst av tiltakshavere og eiere for å kjempe gjennom tillatelse til riving, selv om det i realiteten finnes fullverdige bruksmuligheter som kanskje gir mindre gevinst enn sanering og nybygg. ”Hele planverkets del som omhandler bevaring fremstår meningsløs om

<sup>125</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Risør kommune, s. 3.

<sup>126</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Bærum kommune.

<sup>127</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Buskerud fylkeskommune.

<sup>128</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Buskerud fylkeskommune.

<sup>129</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Riksantikvaren.

slike vurderinger skal avgjøre hvorvidt en bygning skal opprettholdes eller rives<sup>130</sup>, sier de. Fortidsminneforeningens avdeling i Vestfold mener det blir en meningsløs forskrift om dette blir stående.<sup>131</sup> På samme måte reagerer Fortidsminneforeningen på kravet om eiendommens økonomiske bæreevne. Enkelteiendommer har ikke nødvendigvis økonomisk bæreevne, men eieren kan likevel ha betydelige økonomiske midler, sier de. ”Problemet i områder med tettbebyggelse vil ofte være *viljen* til vedlikehold og istandsetting hos eieren<sup>132</sup>, understreker Fortidsminneforeningen, og mener at lav eller ingen bæreevne for eiendommen ikke kan vektlegges så lenge eier eller ansvarlig har bæreevne. ”Ordlyden i tredje ledd legger opp til konfliktfylte og vanskelige vurderinger samt høye prosesskostnader for de involverte parter<sup>133</sup>, bemerker de videre. De mener at bestemmelsen i tredje ledd ”er den største trusselen mot at forskriften får den politisk tilsiktede bruk<sup>134</sup>, fordi kravene er svært strenge samtidig som de reiser så vanskelige vurderingstemaer at kommunene ikke får en reell mulighet til å anvende forskriften som et virkemiddel mot forfall.<sup>135</sup> Oslo kommune presiserer at som ”eier av en bygning forutsettes også en viss økonomisk evne til å vedlikeholde den<sup>136</sup>, og understreker at ”plan- og bygningslovens hovedansvar og formål er å *ivareta bygningens behov, ikke eiers*.<sup>137</sup> Både Oslo kommune og Fortidsminneforeningen foreslår at hele tredje ledd utgår fra forskriften. Oslo kommune legger sågar fram eget forslag til ny § 20-5:

*Kommunen kan rette pålegg om utbedring mot eier, eller den ansvarlige, når forfall eller skader vil føre til at bygning eller deler av bygning forfaller dersom det ikke skjer nødvendig utbedring. Er mer omfattende utbedring planlagt i nær fremtid, kan midlertidige tiltak være tilstrekkelig. Det kan settes vilkår for å tillate midlertidige tiltak. Ved utferdigelse av pålegg skal det settes rimelig frist for oppfyllelse.<sup>138</sup>*

## 2.4. Eierinteressene og andre generelle uttalelser

Norsk Eiendom sier i sin høringsuttalelse at de ikke kjenner seg igjen i beskrivelsen av spekulativt forfall, og at det ikke bidrar til konstruktiv dialog om å fremme samfunnsinteresser innen økonomisk bærekraftige rammer. ”Vi vil hevde at de fleste eiere har et genuint ønske om å ta godt vare på sine eiendommer også hensyntatt samfunnets ønsker<sup>139</sup>, sier de. Det samme synet fremgår i Norges bygg- og eiendomsforening sin

<sup>130</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Fortidsminneforeningen avd. Vestfold.

<sup>131</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Fortidsminneforeningen avd. Vestfold.

<sup>132</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Fortidsminneforeningen, s. 6.

<sup>133</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Fortidsminneforeningen, s. 6.

<sup>134</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Fortidsminneforeningen, s. 6.

<sup>135</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Fortidsminneforeningen, s. 6.

<sup>136</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Oslo kommune, s. 9.

<sup>137</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Oslo kommune, s. 9. Egen utheving.

<sup>138</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Oslo kommune, s. 9.

<sup>139</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Norsk Eiendom.

høringsuttalelse. De sier begge at de støtter opprettelsen av nytt kapittel i byggesaksforskriften, men at det er viktig å samordne den nye forskriften med byggherreforskriften, forebyggendeforskriften og internkontrollforskriften, som også tydeliggjør eiers ansvar for å hindre at deres bygg medfører økt helse- og sikkerhetsrisiko.<sup>140</sup>

Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg gir uttrykk for skepsis til merknadene til § 20-5 tredje ledd, fordi det her ”indikeres at utsikter til økonomisk vinning hos eier nærmest skal tale for pålegg om bevaring. Dette bør utelates ettersom dette etter vårt syn kan tas til inntekt for at ’investorperspektivet’ ikke er et legitimt hensyn ved utvikling av eiendom i Norge.”<sup>141</sup> Eierinteressene gir generelt uttrykk for at de er fornøyde med at forslaget tar hensyn til både bevaring og til økonomi og sikkerhet på en god og balansert måte, men fremhever at det bør legges bedre til rette for dialog på tidligere stadium, for å unngå den tidkrevende og kostbare uoverensstemmelsen som kan oppstå etter prosedyren etter § 20-5.<sup>142</sup>

Huseiernes Landsforbund sier at de ser viktigheten av å ta vare på bevaringsverdige bygninger, men at det økonomiske ansvaret for denne bevaringen ikke bør veltes over på eier av bygningen. ”Felles arv er felles ansvar”, sier de og fremmer at det økonomiske ansvaret helt eller delvis bør være statlig i de tilfellene der bevaringen fordyrer vedlikeholdet. Huseiernes Landsforbund foreslår at eier har ansvar for forsvarlig vedlikehold, mens staten har det økonomiske ansvaret for de ekstra kostnadene som påløper som følge av bevaringsverdien. Kostnader som medgår for å sikre bevaringsverdi bør i alle tilfelle være fritatt for moms.<sup>143</sup> Det samme synet finner vi hos Midtre Gauldal kommune, den eneste kommunen som sier at de ikke er positive til at kommunene skal få ”forsterket myndighet til å kreve påkostninger av private bygninger som kommunen selv finner bevaringsverdige.”<sup>144</sup> De mener at bygninger i privat eie, som ikke er vernet av Riksantikvaren, bør være et privat ansvar, og at krav om påkostninger kan sette eier i en vanskelig situasjon samtidig som bevaringsverdien ofte vil være et skjønnsspørsmål. Derfor mener Midtre Gauldal kommune at det offentlige bør dekke kostnadene når private bygg vernes.<sup>145</sup>

Landsorganisasjonen i Norge (LO) understreker viktigheten av at grunneiers økonomi ikke skal hindre at bevaringsverdige bygninger går tapt. De mener det er viktig at kommunen blir

---

<sup>140</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Norges bygg- og eiendomsforening og Norsk Eiendom.

<sup>141</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Entreprenørforeningen Bygg og Anlegg.

<sup>142</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Norsk Eiendom og Norges bygg- og eiendomsforening.

<sup>143</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Huseiernes Landsforbund.

<sup>144</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Midtre Gauldal kommune.

<sup>145</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Midtre Gauldal kommune.

en aktiv part i å finne en løsning sammen med grunneier, med det formål å ta vare på de antikvariske verdiene samtidig som bruksverdien blir ivaretatt på en god og fremtidsrettet måte. Forbrukerrådet påpeker at forfalne bygninger skaper mistriivsel, frustrasjon og mulig økonomisk tap for omkringliggende naboer, og at det er grunn til å frykte at omfanget av spekulativt forfall vil øke i en tid der tomtepriser sentralt i byområder øker raskt.

Forbrukerrådet omtaler departementets forslag til forskrift som et sett med svake virkemidler, og spør om det ikke vil være på sin plass med sterkere virkemidler for å hindre at opprinnelig bebyggelse forfaller.<sup>146</sup>

Stavanger kommune kommer til samme konklusjon i sin høringsuttalelse. Det er tatt inn så mange forbehold i § 20-1, § 20-2, § 20-3 og § 20-5, sier de, at til sammen vil det være nærmest umulig å bruke lovhjemmelen i praksis. De mener også at det i formålsparagrafen fremkommer et foreldet syn på kulturminneverdi, og at prosess- og saksbehandlingsrutinene som forskriften legger opp til gir grunn til bekymring. ”Vi tror forskriften slik den er formulert i forslaget vil gi en vanskelig situasjon for kommuner som ønsker å ta vare på kulturminnene sine, og at den vil føre til økt grad av forfall – også spekulativt – fordi kommunene er forhindret fra å gripe inn. Forslaget bør altså omarbeides.”<sup>147</sup>

## 2.5. Forskriftens forhold til Stortingets intensjon

Riksantikvaren viser til den tidligere omtalte arbeidsgruppen som i 2009-2010 utarbeidet et utkast til forskriftsbestemmelsene til § 31-4, og til Stortingets behandling av ny byggesaksdel i Innst. O. nr. 50 2008/2009, der flertallet bad om at det utarbeides en forskrift for bevaringsverdige bygninger. Riksantikvaren sier han er opptatt av at forskriften skal ivareta Stortingets intensjon på en betryggende måte, men at det foreliggende høringsutkastet ”i vesentlig grad svekker forslaget til bestemmelser som ble utarbeidet av den nevnte arbeidsgruppen, og dermed samsvarer dårlig med Stortingets ønske om et effektivt nytt virkemiddel for å bekjempe forfall av bevaringsverdige bygninger.”<sup>148</sup> Riksantikvaren viser blant annet til formålsbestemmelsen, som er begrenset til å ”*hindre at bygninger med høy bevaringsverdi går tapt på grunn av unnlatt sikring eller istandsetting*”, og innvender at det ”omforente forslaget fra arbeidsgruppen la til grunn at forskriften skulle hindre at **bevaringsverdige byggverk** skades eller forfaller på grunn av manglende sikring eller

---

<sup>146</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Forbrukerrådet.

<sup>147</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Stavanger kommune.

<sup>148</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Riksantikvaren.

mangelfullt vedlikehold.”<sup>149</sup> Han hevder at den endringen som er gjort i begrepsbruken, innebærer en klar innsnevring av forskriftens virkeområde, og at dette står i motstrid til Stortingets intensjon med forskriften.<sup>150</sup>

Fortidsminneforeningen avdeling Vestfold viser til sine erfaringer med saker i Vestfold der eiere ”spekulerer i forfall for å underminere politiske ønsker og vedtak om vern av bevaringsverdig eiendom i den hensikt å oppnå en større økonomisk gevinst i strid med almenhetens interesser.”<sup>151</sup> De understreker at en forskrift bør utformes slik at den blir effektiv etter sitt formål, men at de ikke kan se at forslaget gjør § 31-4 til en brukbar og effektiv paragraf. ”Forskriften er etterspurt over lang tid av verneorganisasjoner og Stortinget. Slik forslaget ser ut nå er det vanskelig å se at forslagsstiller faktisk ønsker en fungerende § 31-4”<sup>152</sup>, sier de og ber derfor Kommunal- og regionaldepartementet om å revidere forslaget.

Oslo kommune kan heller ikke se at forskriftsteksten representerer et godt svar på Storkomiteens bestilling i Innst. O. nr. 50 2008/2009, og viser til en flertallsmerknad der det anføres at ”estetisk kvalitet” også kan gi grunnlag for at kommunen kan pålegge istandsetting og vedlikehold. Estetisk kvalitet er dog fraværende i forskriftsteksten, og Oslo kommune anbefaler derfor at departementet inntar nærmere bestemmelser om hvordan dette kan utformes i bestemmelsene.<sup>153</sup> Fortidsminneforeningen viser til at alle partier på Stortinget, utenom Fremskrittspartiet, ønsket et mer effektivt regelverk mot forfall. ”Meningsforskjellene mellom disse partiene lå i hovedsak om hjemmelen skulle ligge i selve lovteksten eller i en egen forskrift. Det utsendte forslaget er ikke i samsvar med den politiske intensjonen hos noen partier.”<sup>154</sup> De anfører også at uten vesentlige endringer vil forskriften heller ikke bidra til at Miljøverndepartementet kan ivareta sitt nasjonale ansvar på kulturminneområdet slik Riksrevisjonen har forutsatt, jf. dokument 3:9 (2008-2009), s. 19.

Både Oslo kommune og Fortidsminneforeningen påpeker at tidligere hjemmel § 89 medførte en lang og tung prosess som krevde store ressurser fra kommunen, og den gav hjemmel for å avverge fare for liv og helse og ikke for å hindre tap av verneverdige bygg. De nye forskriftsbestemmelsene bør gi et bedre hjemmelsgrunnlag for kommunene enn tidligere § 89 og nye § 31-3 dersom forskriften skal tjene sin hensikt. Forslaget fra Kommunal- og regionaldepartementet gir endringer som vil gi ingen eller svært liten betydning for å redusere

---

<sup>149</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Riksantikvaren.

<sup>150</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Riksantikvaren.

<sup>151</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Fortidsminneforeningen avd. Vestfold.

<sup>152</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Fortidsminneforeningen avd. Vestfold.

<sup>153</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Oslo kommune.

<sup>154</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Fortidsminneforeningen.

forfallet av kulturminner, ettersom forslaget har flere av de samme svakheter som tidligere § 89 og nå § 31-3. Fortidsminneforeningen tror ikke at den foreslåtte forskriften vil bli anvendt. Det samme synet kommer til uttrykk i Oslo kommunes høringsuttalelse. De mener at forskriftsforslaget inneholder så mange skjønsmessige vurderingstema at den ikke lar seg praktisere slik den er foreslått, og at den ikke vil kunne ivareta de hensyn den er ment å ivareta.<sup>155</sup>

## 2.6. Sammenfatning

De fleste høringsuttalelsene er positive til at kommunene skal få et virkemiddel for å hindre spekulativt forfall, men mange mener at bestemmelsene ikke samsvarer med det gitte formålet. Riksantikvaren, foreningene med verneinteresser, de aller fleste kommunene og flere av de øvrige høringssvarene stiller seg kritiske til forskriftsforslaget. De mener den inneholder unødvendige begrensninger, upresise formuleringer og kronglete og kostnadskrevende prosessbestemmelser, som vil kunne vanskeliggjøre kommunenes mulighet til å pålegge utbedring av bevaringsverdige bygninger på en effektiv og forsvarlig måte.

Selv om det er generell enighet om behovet for forskriften, er mange uenige i den foreslåtte utformingen av bestemmelsene. Begrep og formuleringer er blant de mest sentrale momentene som tas opp i høringssvarene, da spesielt ordlyden ”høy bevaringsverdi” og begrepet ”bygninger” fremfor ”byggverk”. Disse representerer en innsnevring av forskriftens virkeområde, som vil gi høy terskel for anvendelse av forskriften. Særlig begrepet ”høy” oppfattes som kompliserende for de skjønsmessige avveininger kommunen må foreta forut for et eventuelt pålegg.

Foruten innsigelser til formuleringer og begrepsbruk i forskriftsteksten, er de fleste innvendingene rettet mot forslaget til § 20-5 om kommunens adgang til å gi pålegg om utbedring. Det er fortrinnsvis tredje ledd i § 20-5 som anses som mest problematisk i høringssvarene, særlig bestemmelsen om at kostnadene ved pålegget ikke skal være vesentlig høyere enn det forsvarlige vedlikehold ellers ville ha kostet. Et gjennomgående argument i høringssvarene, både fra kommunene, verneinteressene og øvrige, er at forsømt vedlikehold over lengre tid *alltid* vil føre til høyere kostnader enn hva normalt vedlikehold ellers ville ha gjort. Formuleringene ”fremtidige bruksmuligheter” og ”økonomisk bæreevne” i § 20-5 er også utsatt for mye kritikk i høringssvarene. Flere mener at det foreligger så mange forbehold og kompliserte avveininger i forskriften at kommunene trolig vil avstå fra å ta i bruk disse

---

<sup>155</sup> Regjeringen.no: Høringssvar: Oslo kommune, s. 2.

bestemmelsene, og forskriften vil således ikke kunne tjene sin hensikt eller fungere som et effektivt virkemiddel for å hindre spekulativt forfall. Flere stiller spørsmål ved forslagsstillers intensjoner, og mange spår at bestemmelsene vil bli såkalt ”sovende” dersom forskriften ikke omarbeides.

De fleste kommunene er opptatt av hvordan forskriften legger opp til at en saksprosess skal foregå, særlig med hensyn til den økonomiske gjennomførbarheten. Samtlige understreker at de mange forbeholdene vil gi en vanskelig og tung prosess, og flere påpeker at de skjønsmessige vurderingene trolig vil føre til uendelige meningskamper, argumentasjonsøvelser og konflikter mellom kommune og eier. De fleste kommunene gir uttrykk for enighet om at det foreliggende høringsutkastet ikke vil gi dem noen reell mulighet til å hindre forfall, og flere ber om at forskriften omarbeides.

Foruten de samme aspektene som kommunene trekker frem, er verneinteressene opptatt av at forskriften skal svare til den politisk tilsiktede bruk som fremgikk av Stortingets behandling av byggesaksdelen, og at den skal være i samsvar med resten av plan- og bygningsloven. De mener den foreslåtte forskriften står i strid med ovennevnte. I likhet med kommunene er de også opptatt av den foreslåtte forskriften vil gi høye prosesskostnader, og det foreligger for høye krav og konfliktfylte vurderingstemaer.

Eierinteressene er på sin side stort sett fornøyde med forskriften, med unntak av noen innvendinger til kostnadene ved istandsettingen, og mener at det offentlige bør dekke de ekstra kostnadene som følger av ivaretagelsen av bevaringsverdi.

## **2.7. Forskriften vedtas og trer i kraft**

Det nye tillegget til byggesaksforskriften, nå kapittel 19<sup>156</sup>, ble vedtatt og publisert av Kommunal- og regionaldepartementet den 20. august 2012 med iverksettelse den 1. januar 2013. Ble det tatt hensyn til argumentene? Hvilke endringer ble gjort som følge av høringsrunden?

Samtidig med ikrafttreddelsen publiserte Direktoratet for byggkvalitet en veileder til kapittel 19. Veilederen er ikke juridisk bindende, men den belyser og utdyper forskriftens formål og rekkevidde, gir definisjoner på begreper, og legger føringer for hvordan de ulike krav og vilkår skal forstås og tolkes, samt for hvordan pålegg om utbedring skal kunne

---

<sup>156</sup> Se vedlegg II: Kapittel 19 i byggesaksforskriften

etterkommes i praksis. Veilederen har status som rettskilde på linje med lovforarbeidene (slik som NOU og Ot. prp), og er ment å tillegges vekt ved tolkning av bestemmelsene.<sup>157</sup>

### 2.7.1. Sammenfatning av endringer

I den endelige forskriftsteksten finner vi at høringsrunden førte til noen få språklige endringer. Ordlyden ”eier eller den han har overlatt ansvaret for bygningen til” ble forenklet til ”eier eller den ansvarlige” i §§ 19-4 og 19-5 i tråd med forslag fra Oslo kommune. Begrepet ”åpenbar” ble endret til ”påviselig” i § 19-2 første ledd, slik Fortidsminneforeningen foreslo i sin høringsuttalelse. Bærum kommune foreslo at eieren skal fremlegge fremdriftsplan, og det ble tatt til etterretning og innlemmet i § 19-2 tredje ledd.

Mange av høringssvarene hadde innvendinger til at frist for å komme med uttalelse var satt til fire uker og ikke tre, og dette ble også tatt til etterretning og endret. At kommunen skal vurdere alternativ bruk etter § 19-4, ble også tatt ut av bestemmelsen. ”Der det er nødvendig for å hindre ytterligere forfall” i samme bestemmelse er også fjernet, i tråd med kommentar fra Bærum kommune om at dette behovet dekkes i § 19-6 om strakstiltak.

Den mest omstridte delen av forskriften, § 19-5 tredje ledd, har undergått en liten endring ved at det er tilføyd ”etter en samlet vurdering” i enden av andre setning, slik at det nå står at ”Pålegg kan ikke gis når fremtidige bruksmuligheter, eiendommens økonomiske bæreevne eller den ansvarliges situasjon *etter en samlet vurdering* taler mot det”. Flere av høringsuttalelsene er inne på dette, men Buskerud fylkeskommune er den som tydeligst fremmer forslag til at forholdene bør inngå i en helhetsvurdering fremfor å være selvstendige momenter som taler mot at kommunen skal kunne gi pålegg.

Høringssvarene resulterte i noen få endringer, men forskriften ble ikke på langt nær omarbeidet eller omformulert slik mange i høringsuttalelsene tilrådet departementet å gjøre. Både ”høy bevaringsverdi” og ”bygninger” ble stående i forskriften, og det samme gjelder § 19-5 tredje ledd første setning om at kostnadene ikke skal overstige hva vanlig vedlikehold ellers ville ha kostet.

---

<sup>157</sup> Oslo kommune – Plan- og bygningsetaten, ”Hvilken regel gjelder? – grunnleggende rettskildelære og tolkningsprinsipper på plan- og bygningsrettens område.” BBS-prosjektet 2013 (Samhandlingsprosjekt Bedre Byggesaksbehandling), 06.03.2014. Lastet ned 02.05.2015:  
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/Innhold/Plan%2C%20bygg%20og%20eiendom/Dokumenter/Veiledere/Lover%20og%20regler%20-%20Veileder%20for%20hva%20som%20gjelder.pdf>



## DEL III

### 3. Forskriftsanvendelse på to eksempler

#### 3.1. Innledning

For å få et klarere bilde på forskriftens praktiske anvendelighet, vil jeg applikere forskriften på to konkrete eksempler. Det innebærer at jeg foretar en juridisk analyse av adgangen til å gi pålegg om utbedring av to konkrete tilfeller med forfalne og bevaringsverdige bygninger med sentral beliggenhet i Trondheim. Det første eksempelet er to trebygninger i Nedre Møllenbergs gate 99-101, eid av Karl-Ove Bjørnstad Eiendom AS. De er klassifisert til klasse C på aktsomhetskartet for kulturminner. Klasse C betegner bygninger med antikvarisk verdi, og omfatter gjerne bygninger med verdi som del av bygningsmiljø.<sup>158</sup>

Det andre eksempelet er Huitfeldtbrygga i Kjøpmannsgata 13, eid av Huitfeldtbrygga AS.<sup>159</sup> Den er erklært fredningsverdig av Riksantikvaren og klassifisert til klasse A på aktsomhetskartet. Klasse A betegner bygninger med svært høy antikvarisk verdi, og omfatter gjerne bygninger som er enestående og sjeldent velbevarte. Ofte er bygninger i denne klassen av nasjonal verdi og dermed fredningsverdige. Bygninger i denne klassen forutsettes bevart i størst mulig grad.<sup>160</sup>

Formålet med denne delen er å demonstrere forskriftens praktiske anvendelighet, og å identifisere faktorer som kan være problematiske eller avgjørende for adgangen til å gi pålegg. Undersøkelsen bygger på elementer hentet fra juridisk metode, og består av tre ledd:

1. *Klargjøring av fakta*
2. *Klargjøring av det rettslige grunnlaget*
3. *Subsumsjon*

Det innebærer at jeg i første del beskriver situasjonen og forholdene rundt de to eksemplene. Deretter forsøker jeg å klargjøre det rettslige grunnlaget for å anvende forskriften på dem ved å vurdere om vilkårene for å gi pålegg er til stede, og vil da vurdere vilkårene i den rekkefølgen de fremgår i forskriftsteksten. I tredje del drøfter jeg resultatet av lovtolkningen i lys av reelle hensyn (innholdsmessige og virkningsbaserte vurderinger), relevante forvaltningsprinsipper (med hovedvekt på rimelighet og forholdsmessighet), og egne skjønnsmessige vurderinger. Jeg benytter også veiledningen til byggesaksforskriften kapittel 19 i andre og tredje ledd av undersøkelsen.

---

<sup>158</sup> Trondheim kommune, *Kommunedelplan for kulturminner og kulturmiljø 2013-2025*, s. 27.

<sup>159</sup> Huitfeldtbrygga AS eies av Francis Hay, Øyvind Antonsen og Hans Petter Wisth. Opplysninger fra proff.no.

<sup>160</sup> Trondheim kommune, *Kommunedelplan for kulturminner og kulturmiljø 2013-2025*, s. 27.

### 3.2. Nedre Møllenberg gate 99-101

”Kan straffes for å la hus forfalle”, lyder overskriften i en reportasje i Byavisa i oktober 2012. Her nevnes forfalne tregårder i Trondheim, deriblant Nedre Møllenberg gate 99-101 fra slutten av 1800-tallet. Eieren uttaler til avisa at ”Min bastante mening er at restbiotoper som disse tregårdene, ikke har livets rett, i en urban sammenheng”.<sup>161</sup> Reportasjen tar for seg hvordan forfall brukes som pressmiddel for å få rivingstillatelse, og annonserer at en ny forskrift som kommer etter nyttår vil gi kommunene mulighet til å gi pålegg om utbedring.



2 Nedre Møllenberg gate 99-101

Eieren uttaler videre at ”Hvis bebyggelse skal bevares, må det være noe å vise frem! Gamle takpanner og husmorvindu holder ikke. Jeg lar det skure og gå. Tiden vil selv hente inn bygget, helt til noen sier ’hvorfor skal vi la disse byggene stå videre’”.<sup>162</sup>

Han beskriver situasjonen som en stillingskrig mellom kommune og eier, og at det er gått prestisje i saken.

Opprinnelig tilhørte de to trebygningene i Nedre Møllenberg gate 99-101 en rekke med eldre trehusbebyggelse som inngikk i verneområdet for Møllenberg, regulert i 1986.<sup>163</sup> Trehusrekka er gradvis blitt revet og erstattet med fire etasjes murbebyggelse, til tross for at riving av den gamle bebyggelsen på nabotomtene var strid med reguleringsbestemmelsene for dette området. De to trehusene står tomme og omgitt av høy murbebyggelse. De utgjør likevel en verdifull rest av trehusbebyggelsen på Møllenberg, og har en historiefortellende verdi.

Området som bygningene inngår i, er regulert til spesialområde bevaringsverdig bebyggelse (etter pbl. 1985). Slik regulering er bindende, der formålet er å bevare den

<sup>161</sup> Byavisa.no: ”Kan straffes for å la hus forfalle”, publisert 16.10.2012: <http://byavisa.no/2012/10/16/kan-straffes-for-a-la-hus-forfalle/> besøkt 31.03.2015.

<sup>162</sup> Byavisa.no: ”Kan straffes for å la hus forfalle”.

<sup>163</sup> Reguleringsplan R 229, ”Verneplan for Møllenberg, Kirkesletten, Rosenborg”, vedtatt 01.09.1986. Hentet fra kart på Trondheim kommunes hjemmeside, kartlag reguleringsplaner: <http://kart5.nois.no/trondheimbraarkiv/getfile.aspx?id=20184014>, april 2015.

bestående bebyggelsen fremfor å bygge nytt. Det fremgår av verneplanen for Møllenberg at det er spesielt viktig å bevare den sammenhengende trehusbebyggelsen, og at det er de bestående bygningene fra før 1925 som inngår i bevaringsområdet.<sup>164</sup> Det er ikke tillatt å rive bygninger som inngår i bevaringsområdet, med mindre det foreligger særskilte grunner for det. Ved gjenreisning etter brann eller nødvendig riving, kan det tillates nybygg under forutsetning at denne nøye tilpasses omkringliggende bygg med hensyn til høyde, materialvalg, form, farge og gjeldende krav til brannseksjonering og brannsikring.<sup>165</sup>

Etter å ha fått gjennomslag for omregulering og nybygging på nabotomtene, kjøpte utbyggeren kvartalets siste enebolig i Nedre Møllenberg gate 99, høsten 2000. Det andre huset hadde vært i hans eie siden midten av 80-tallet.<sup>166</sup> Planen hans var å rive de gamle husene og erstatte dem med fire etasjes boligbebyggelse som på tilstøtende eiendommer. Dette inngikk i Bjørnstads utbyggingsplan langs hele kvartalet, og var siste byggetrinn med riving og oppføring av ny bebyggelse.

I 1998 sendte Bjørnstad inn en forespørsel om reguleringsendring for Nedre Møllenberg gate 99-101 og Gamle Kirkevei 12B-14A. Bygningsrådet konkluderte med at riving av eksisterende bebyggelse var akseptabelt tross deres verneverdi, og i vurderingen ble det lagt vekt på en helhetlig utforming av kvartalet. Året etter fikk Bjørnstad utarbeidet et planforslag som omfattet riving av eksisterende bygninger og oppføring av fire etasjes boligblokker. Bygningssjefen støttet bygningsrådets vurderinger og anbefalte reguleringsplanen.<sup>167</sup> Planforslaget ble imidlertid avvist av Bystyret den 23. november 2000, med begrunnelse i at bygningene var omfattet av verneplan for Møllenberg, og at riving av eiendommene var i strid mot gjeldende vernebestemmelser. Bystyret kunne ikke se at det forelå "særlige grunner" til å tillate riving. I det samme vedtaket bad Bystyret om at det skulle utarbeides vernebestemmelser for Nedre Møllenberg gate 99-101, med det formål at husene ble bevart og satt i stand.<sup>168</sup>

---

<sup>164</sup> Punkt 4.1. i Reguleringsplan R229, "Verneplan for Møllenberg, Kirkesletten, Rosenborg", vedtatt 01.09.1986.

<sup>165</sup> Reguleringsplan R229, "Verneplan for Møllenberg, Kirkesletten, Rosenborg", vedtatt 01.09.1986.

<sup>166</sup> Grunnbokinformasjon uthentet 29.04.2015: Se i eiendom:

[http://www.seeiendom.no/?\\_ga=1.25824698.688914050.1430330711](http://www.seeiendom.no/?_ga=1.25824698.688914050.1430330711).

<sup>167</sup> Planbehandling for reguleringsforslag til Nedre Møllenberg gate 99-101 og Gamle Kirkevei 12B-14A, Trondheim kommunes kart: reguleringsplaner: planregister: vedtak:

<http://kart5.nois.no/trondheimbraarkiv/getfile.aspx?id=20002233>, lastet ned 07.04.2015.

<sup>168</sup> Vedtatt av Bystyret 29.03.2001. Fra Planbehandling for reguleringsforslag til Nedre Møllenberg gate 99-101 og Gamle Kirkevei 12B-14A, Trondheim kommunes kart: reguleringsplaner: planregister: vedtak: <http://kart5.nois.no/trondheimbraarkiv/getfile.aspx?id=20002233>, lastet ned 07.04.2015.

I 2003 sendte Bjørnstad en forespørsel til byantikvaren og fylkeskommunen om å vurdere riving av de to gjenværende trebygningene til fordel for ny bebyggelse.<sup>169</sup> Byantikvar Gunnar Houen påpekte i sitt svarbrev at riving av den gamle bebyggelsen på nabotomtene var i strid med reguleringsbestemmelsene og at det samme gjaldt disse to husene i Nedre Møllenberg gate 99-101. Han uttalte at det var blitt gjennomført en ”systematisk uthuling og nærmest ’torpedering’ av verneplanens intensjoner og bestemmelser som savner sidestykke”<sup>170</sup>, og fant det beklagelig at eieren ikke hadde planer om å bruke de to trebygningene som lå igjen etter denne ”torpederingen” til boliger, men la dem forfalle. ”Situasjonen innebærer nå et lite behagelig dilemma”, uttalte byantikvaren, ”i det det på den ene siden stadig ikke finnes noe formelt eller moralsk godt grunnlag for å gi dispensasjoner ut over verneplanens rammer, og fordi det på den annen side nå knapt er mulig å se noen praktisk farbar vei for å få husene tatt i bruk og satset på til boligformål”.<sup>171</sup> Situasjonen sto svakere for disse husene enn ved forrige rivingsrunde, også tatt i betraktning at de ligger så nært den sterkt trafikkerte Innherredsveien, og har høyere bebyggelse på begge sider. Han trakk derfor ”noe motstrebende den konklusjon at husenes skjebne synes beseglet, og at et forsøk på å snu den antikvarisk meget uheldige utvikling i kvartalet antakelig vil være temmelig fåfengt i denne avsluttende fase av kvartalsfornyelsen.”<sup>172</sup> Fra byantikvarens side ville det ikke lenger bli lagt avgjørende vekt på at de to trehusene måtte bevares.<sup>173</sup>

Sør-Trøndelag fylkeskommune fant det også beklagelig at området gradvis var blitt omformet i strid med reguleringsbestemmelsene, men at de estetiske og byplanmessige argumentene for å bygge nytt på disse tomtene var forståelig slik bygningene nå fremsto. Fylkeskommunen kunne dermed, noe motvillig, akseptere at husene ble erstattet med ny bebyggelse, selv om de ikke ville anbefale en slik løsning.<sup>174</sup>

Bjørnstad søkte på nytt, og reguleringsspørsmålet ble behandlet av bygningsrådet den 16.12.2003, men de fant ikke at forutsetningene for Bystyrets vedtak var endret.<sup>175</sup> Gjenopptaking av ny reguleringssak ble derfor ikke iverksatt. Etter avslaget på rivesøknad i 2003 ble de to husene stående til nedfalls.

---

<sup>169</sup> Trondheim Byarkiv, Byggesaksmappe PBE – 5344 Nedre Møllenberg gate 99-101. Brev fra byantikvaren, ”Regulering av Nedre Møllenberg gate 91-101.” 28.04.2003.

<sup>170</sup> Trondheim byarkiv, Byggesaksmappe PBE - 5344. Brev fra byantikvaren, 28.04.2003.

<sup>171</sup> Trondheim byarkiv, Byggesaksmappe PBE - 5344. Brev fra byantikvaren, 28.04.2003.

<sup>172</sup> Trondheim byarkiv, Byggesaksmappe PBE - 5344. Brev fra byantikvaren, 28.04.2003.

<sup>173</sup> Trondheim byarkiv, Byggesaksmappe PBE - 5344. Brev fra byantikvaren, 28.04.2003.

<sup>174</sup> Trondheim byarkiv, Byggesaksmappe PBE - 5344. Uttalelse fra Sør-Trøndelag fylkeskommune, 20.08.2003.

<sup>175</sup> Trondheim kommune: Innsyn: Politiske saker i perioden 2003-2011: ”Saksfremlegg – Nedre Møllenberg gate 99-101, Gamle Kirkevei 12-15 og Innherredsveien 59; Mindre endring av reguleringsplan R0229D”, 2009: <http://publikum.trondheim.kommune.no/saker>, lastet ned 07.04.2015. (Heretter ”Saksfremlegg – Nedre Møllenberg gate 99-101 m.fl.”)

Et avisoppslag i Adresseavisen den 26. januar 2009 førte til at representanter fra byggesakskontoret i Trondheim kommune gjennomførte en utvendig befaring på Nedre Møllenberg gate 99. På bakgrunn av befaringen ble det slått fast at bygningen var i ferd med å forfalle; det var knuste vinduer, hull i taket og åpne takvinduer, løse taksteiner og ytterkledningen på deler av bygningen var tatt ned slik at tømmerkassen innenfor var eksponert. Bygården ble vurdert til å være i en slik forfatning at det kunne oppstå fare eller vesentlig ulempe for person eller eiendom, og virket skjemmende på grunn av manglende vedlikehold. Bjørnstad fikk varsel om at pålegg om at sikring etter daværende § 89 i pbl. ville bli vurdert gitt dersom eiendommen ikke var sikret innen 17. februar samme år.<sup>176</sup> Saken ble fulgt opp med ny befaring den 25. februar, og forholdene var da rettet opp. Det var imidlertid satt opp presenning der kledningen var tatt ned. Fjerning av kledning er å anse som et søknadspliktig tiltak, og saken ble derfor fulgt opp med pålegg den 4. mars 2009, med frist på 20 dager til enten å sende inn søknad om tiltaket eller å tilbakeføre fasaden til godkjent situasjon.<sup>177</sup>

Samme måned søkte Bjørnstad på nytt om rivetillatelse. Han begrunnet søknaden om dispensasjon fra reguleringsbestemmelsene ytterligere i et brev, der han viser til at husene har stått tomme siden 2003 og at forfallet har tiltatt. Byantikvarens og fylkeskommunens uttalelser fra 2003 ble tatt inn for å forsterke grunnlaget for riving. Det ble også argumentert med sikkerhetsrisikoen ved å la husene stå. Bygninger som står tomme kan utgjøre en betydelig brannfare, anføres det, men forsikrer om at risikoen vil elimineres ved å rive og erstatte husene med ny bebyggelse.<sup>178</sup> Det ble også vist til at de nærmeste naboene ”ser med velvilje på at de to husene erstattes med ny bebyggelse”.<sup>179 180</sup>

I april 2009 satte kommunen i gang mindre endring av reguleringsbestemmelsene for Nedre Møllenberg gate 99-101, der vernebestemmelser for eiendommene skulle utarbeides. Reguleringsendringen var en oppfølging av Bystyrets vedtak fra 2001 om å utarbeide

<sup>176</sup> Trondheim byarkiv, Byggesaksmappe PBE - 5344. Varsel om pålegg, 27.01.2009.

<sup>177</sup> Trondheim byarkiv, Byggesaksmappe PBE - 5344: Pålegg om sikring, 04.03.2009.

<sup>178</sup> Trondheim byarkiv, Byggesaksmappe PBE - 5344: Søknad om dispensasjon fra reguleringsbestemmelsene, 23.03.2009.

<sup>179</sup> Trondheim byarkiv, Byggesaksmappe PBE - 5344: ”Vedr. Nedre Møllenberggt. 99-101: Søknad om dispensasjon fra reguleringsbestemmelser”, skrevet av Odd Thommesen på vegne av tiltakshaver Karl-Ove Bjørnstad, 23.03.2009.

<sup>180</sup> Samme dag sendte Sameiet Nedre Møllenberg gate 91 brev til kommunen om at de støtter forslag til nybygg på nabotomta, og at det er på høy tid ”at disse kondemnabile/brannutsatte husene erstattes med noe likt vårt bygg”. Fra Trondheim byarkiv, Byggesaksmappe PBE – 5344: Brev fra Sameiet Nedre Møllenberg gate 91 v. Rolf Malvik, 23.03.2009.

vernebestemmelser.<sup>181</sup> Bjørnstad kom med innspill og bad om ny vurdering av bebyggelsens verneverdi, og en tilstandsvurdering for å belyse mulighetene for rehabilitering. Merknadene ble ikke tatt til følge, siden det tidligere var tatt stilling til bygningenes verneverdi, og denne saken handlet om vernebestemmelser.<sup>182</sup> Da det i august var begrenset høring av endringene i reguleringsplanen, fremmet Bjørnstad innsigelse der det ble anført at husene ikke har noen verneverdi, og at forutsetningene for vernevedtaket åtte år tidligere var endret. Merknadene førte ikke frem, og reguleringsbestemmelsene ble vedtatt av bygningsrådet 27.10.2009.<sup>183</sup>

Vernebestemmelsene for Nedre Møllenberg gate 99-101 ble utarbeidet i samarbeid med Byantikvaren, og med utgangspunkt i verneplanen for Møllenberg fra 1986.<sup>184</sup>

Bestemmelsene skulle være styrende for restaurerings- og vedlikeholdsarbeid, samt gjenreising av bebyggelsen dersom den går tapt som følge av brann eller annet.<sup>185</sup> Bjørnstad påklaget vedtaket i det han hevdet at det var basert på utenforliggende hensyn, og at det ikke var til det beste for byen, sett fra et byutviklingsperspektiv. Han mente at hans plan om riving og nybygging måtte anses som den beste løsningen, og etablering av flere boliger og bedre bokvalitet ville være i tråd med kommunens målsetting om fortetting og omforming av bebygde områder. Etter hans oppfatning syntes vedtaket å være ”mer begrunnet i irritasjon overfor utbyggers angivelige fremgangsmåte og tidligere politiske vedtak enn i faktiske byplanfaglige hensyn”.<sup>186</sup> Han mente at kommunens vedtak om å bevare disse husene var et utslag av urimelig forskjellsbehandling. Klagen ble ikke tatt til følge.

I slutten av 2009 vurderte Trondheim kommune hvilke juridiske muligheter man hadde for oppfølging av bygningene, med hensyn til sikring og istandsetting. Det ble gjennomført ny befaring, der det viste seg at bygningene var tilstrekkelig sikret i henhold til pbl. § 89, men fremdeles i dårlig forfatning. Muligheten til å kreve utbedring av bestående byggverk var hjemlet i § 89 annet ledd, men forutsatte at forskrift var gitt, noe det ikke var. Det var dermed ikke anledning til å kreve utbedring av bygningene.<sup>187</sup> Byggesakskontoret sendte likevel brev til eieren og bad ham redegjøre for fremtidig bruk av eiendommene, samt en vurdering av om

---

<sup>181</sup> Trondheim kommune, ”Saksfremlegg – Nedre Møllenberg gate 99-101 m.fl.”, 2009.

<sup>182</sup> Trondheim kommune, ”Saksfremlegg – Nedre Møllenberg gate 99-101 m.fl.”, 2009, s. 6.

<sup>183</sup> Trondheim kommune, ”Saksfremlegg – Nedre Møllenberg gate 99-101 m.fl.”, 2009.

<sup>184</sup> Trondheim kommune, ”Saksfremlegg – Nedre Møllenberg gate 99-101 m.fl.”, 2009.

<sup>185</sup> Reguleringsplan R229d, Nedre Møllenberg gate 99-101, Gamle Kirkevei 12-16 og Innherredsveien 59, vedtatt 29.03.2003, mindre endring vedtatt 27.10.2009.

<sup>186</sup> Trondheim byarkiv, Byggesaksmappe PBE - 5344: Tapper & Co på vegne av grunneier, Klage over vedtak om endring av reguleringsplan for Nedre Møllenberg gt 99-101, 30.11.2009.

<sup>187</sup> Trondheim byarkiv, Byggesaksmappe PBE - 5344: Notat fra bygningsrådet til rådmannen, 03.11.2009.

husene var forsvarlig sikret mot forfall sett i lys av den endrete reguleringsplanen. Bjørnstad svarte med en påminning om at bygningsrådets vedtak var påklaget, og presiserte at hans plan er å rive de to bygningene og erstatte dem med ny og høyere bebyggelse. Likevel har han forholdt seg lojalt til bygningsrådets vedtak, slik at taket nå var reparert og husene ville bli malt utvendig og satt i stand slik at de eksteriørmessig ikke er til sjenanse for nærmiljøet. Det er likevel ikke aktuelt å iverksette noen innvendig oppgradering av bygningsmassen, tilføyer han, og uttaler videre at bygningene mest sannsynlig vil bli ”stående ubenyttet i påvente av at grunneier og kommunen en gang i framtiden kan bli enige om en utnyttelse som vil være mest mulig til gagn for den enkelte og samfunnet”.<sup>188</sup> Det er ikke foretatt noe med eiendommene siden 2009, verken fra kommunens eller eierens side.

### **3.3. Kjøpmannsgata 13**

”Huitfeldt-brygga kan rase på elva” lød overskriften i Adresseavisen, tirsdag den 15. januar 1985.<sup>189</sup> Riksantikvaren hadde bevilget 400 000 kr til utbedring og sikring av fundamentet under brygga, forutsatt at en andel på 100 000 kr ble dekt av daværende eier Skibs- og Fiskeriutstyr A/S. Pelene ble reparert i 1984-85 som en del et sysselsettingsprosjekt. Det er senere blitt forsøkt å stabilisere og støtte opp brygga med ståldragere og stålsøyler, men det er ikke gjennomført omfattende restaurerings- eller vedlikeholdsarbeid.

Huitfeldtbrygga anses som den mest særpregede i rekken langs Kjøpmannsgata. Den er sammenbygget av tre brygger, der den midterste trolig stammer fra 1740, mens sidepartiene er oppført i 1841. Det er en av de eldste bryggene, og den desidert største, med en grunnflate på 500 m<sup>2</sup> og et samlet gulvareal på 1900 m<sup>2</sup>.<sup>190</sup> Bryggen fikk høyeste vernestatus som fredningsverdig – klasse A - av Antikvarisk utvalg i 1976, og er fortsatt klassifisert til A på aktsomhetskartet for kulturminner. Huitfeldtbrygga har tross sin høye antikvariske verdi vært preget av forfall i lang tid. Innvendig er det tømrede rom og ganger, gammel heisanordning, lave etasjehøyder og lite dagslys. Den opprinnelige funksjonen og det tømrede interiøret er godt bevart, paradoksalt nok som følge av manglende bruk og istandsetting.<sup>191</sup>

---

<sup>188</sup> Trondheim byarkiv, Byggesaksmappe PBE - 5344: Redegjørelse fra Tapper & Co advokatfirma på vegne av Karl-Ove Bjørnstad Eiendom AS, 01.12.2009.

<sup>189</sup> Trondheim byarkiv, Byggesaksmappe PBE - 3243 Kjøpmannsgata 13: ”Huitfeldt-brygga kan rase på elva”, side 7 i Adresseavisen, tirsdag 15. januar 1985.

<sup>190</sup> Trondheim byarkiv, Reinertsen, Huitfeldtbryggen - Tilstandsanalyse, 10.10.2014.

<sup>191</sup> Næringsforeningen i Trondheimsregionen, Trondheim kommune, Sør-Trøndelag Fylkeskommune, NTNU og HiST, *Vitaliseringsprosjektet: Vitalisering av Kjøpmannsgatebryggene i Trondheim*, Prosjektbeskrivelse 2015-2018, utarbeidet 28.01.2015, s. 12. Lastet ned 10.04.2015: <http://trondheim.kommune.no/bryggene/prosjekt>

Bryggene i Kjøpmannsgata er blant de mest spesielle og antikvarisk verdifulle kulturminnene i Trondheim, både enkeltvis og som sammenhengende kulturmiljø. Bryggerekken anses å være av nasjonal interesse, og er oppført i Riksantikvarens NB!-register over nasjonale kulturhistoriske bymiljøer.<sup>192</sup> De ble regulert til bevaring i Midtbyplanen fra 1981, som fortsatt gjelder.<sup>193</sup> Bryggene er regulert til lager, engrosvirksomhet, kontor og detaljforretninger, men bruksendring kan tillates dersom forholdene tilsier det.<sup>194</sup>

Huitfeldtbrygga har hatt mange eiere opp gjennom tiden. Skibs- og fiskeritustyr AS eide brygga fra 1972 frem til 1988, Henrik P. Thommesen fra 1988 til 1994, og Trondhjemske bygårder AS fra 1994 til 2009.<sup>195</sup> I dag eies den av Huitfeldtbrygga AS, med eierskap fordelt mellom eiendomsinvestorene Francis Stückrath Hay, Øyvind Antonsen og Hans Petter Wisth.<sup>196</sup> De fleste bryggene i Kjøpmannsgata er i privat eie. I noen av dem er det næringsvirksomhet i første og delvis andre etasje, mens etasjene over stort sett står tomme og ubrukte. Ved fraværende bruk følger manglende vedlikehold, og dette er en stor trussel for de bevaringsverdige bryggene.



3 Huitfeldtbrygga fra elvesiden

Det har lenge pågått en diskusjon om mulighetene for en mer utstrakt bruk av bryggene, bruk som ikke kolliderer med vernebestemmelsene. I 2013 åpnet politikerne i Trondheim for at boligbruk kunne bli aktuelt i bryggene. Boligbruk var ment å brukes som incitament for istandsetting av de bryggene som trengte det mest, men

vernemyndighetene ønsket ikke at de mest antikvarisk verdifulle bryggene skulle benyttes til

<sup>192</sup> Riksantikvaren: NB!-register: Trondheim: Delområde Bryggene (s. 8): <http://nb.ra.no/nb/by.jsf>, lastet ned 21.04.2015.

<sup>193</sup> Midtbyplanen ble stadfestet av Miljøverndepartementet, og skal være et styringsverktøy som er overordnet vanlige kommunedelplaner og reguleringsplaner.

<sup>194</sup> Trondheim kommune, Reguleringsplan R118, *Midtbyplanen*, vedtatt 28.08.1981, § 25.

<sup>195</sup> Trondheim byarkiv, byggesakmappe PBE - 3243: fra forprosjektrapport om Huitfeldtbrygga som senter for design, tekstilkunst, kunsthåndverk og arkitektur for Norsk Form, 1996.

<sup>196</sup> Opplysninger hentet fra proff.no



boliger. Byantikvar Gunnar Houen og antikvar Roy Åge Håpnes begrunner motforestillingen til boligbruk i en kronikk i Adresseavisen i 2012:

*Å finne egnet bruk og samtidig sikre et godt vern er en krevende balansegang. Det er gjennom bygningsstrukturen og i detaljene at også bryggene kan brukes som en historisk kunnskapsbase, og dersom summen av de små enkelttingrepene blir for stor, vil verdiene gradvis bli borte. Da vil man til slutt sitte igjen med et bilde, eller en kulisse, med en redusert kulturhistorisk verdi.<sup>197</sup>*

I *Kommunedelplan for kulturminner og kulturmiljø 2013-2025* står det at ombygging til boligformål til nå ikke har vært aktuelt, da dette vil kreve for store inngrep og tap av aldersverdier og kvaliteter, i tillegg til at det vil føre til en privatisering av et miljø som man ønsker å holde mer allment tilgjengelig. Byantikvar Houen ser imidlertid nødvendigheten av å tillate større grad av ombygginger for å sikre at bryggene overlever, men ønsker at de fylles med virksomheter som vil tiltrekke seg publikum.<sup>198</sup> Lave etasjehøyder og begrenset



4 Fra tilstandsanalysen av Huitfeldtbrygga.

dagslysinnfall gir utfordringer hva gjelder framtidig bruk, og innvendig ombygging vil bli svært omfattende og gå på bekostning av viktige interiørverdier. Boliger er lite forenlig med bryggenes egenart, og forutsetter dispensasjon fra viktige forskriftskrav. Boliger krever større endringer enn andre bruksformål, men vil være økonomisk innbringende for eieren, og bidra til istandsetting og vedlikehold.<sup>199</sup>

Å finne ut hvilke bruksformål som kan finansiere istandsetting og vedlikehold, er blant oppgavene til et pågående prosjekt for vitalisering av bryggene. Et forprosjekt som varte frem til februar 2015 var konsentrert om bruk og bevaring, og hvilke endringer

og tilpasninger som kan tillates i de enkelte bryggene. Det har dannet grunnlaget for en videreføring av prosjektet "Vitalisering av bryggene i Kjøpmannsgata". Prosjektet er et samarbeid mellom Trondheim kommune, Næringsforeningen i Trondheimsregionen, Sør-Trøndelag fylkeskommune, NTNU og HiST, og skal foregå over tre år fra 2015 til 2018. Vitaliseringsprosjektet er ment å stimulere til økt oppslutning og innsats for å ivareta og

<sup>197</sup> Gunnar Houen og Roy Åge Håpnes, "Gamle sjøhus i ny virkelighet", Kronikk i Adresseavisen, 11.01.2012. Hentet via Atekst.

<sup>198</sup> Adresseavisen, "Skal bli enklere å bygge om bryggene", 25.10.2013. Hentet via Atekst.

<sup>199</sup> Trondheim kommune, *Kommunedelplan for kulturminner og kulturmiljø 2013-2025*, s. 43.

vitalisere Kjøpmannsgatebryggene og området rundt. Å avklare rammebetingelser for vern og utvikling av hver enkelt brygge er en viktig del av prosjektet. For å få oversikt over istandsettingsbehov, bruk og kostnader til istandsetting, har prosjektet initiert tilstandsanalyse av bryggene.<sup>200</sup>

Tilstandsanalyse ble foretatt høsten 2014, og det ble da klart at pelefundamenteringen hadde alvorlige skader. Noen av pelene var i god stand, men flere var svekket, og mange av pelene i tidevannssonen var råtnet og brutt sammen, og noen deler var blitt ført bort av elva. Setning gjør at bryggen lener seg mot elva, og skader på bæresystem og golv er en følge av svikten i fundamentene. Det gamle bæresystemet kan dog benyttes hvis brygga jekkes opp. Rapporten konkluderer med at tilstandsgraden tilsier kraftige eller alvorlige skader, og et sammenbrudd kan ikke utelukkes i løpet av de neste ett til to år.<sup>201</sup>

Antikvarisk istandsetting vil være relativt kostbare, etter flere tiårs forsømt vedlikehold. Betydelige beløp vil gå med til utbedring av fundamentet, samt oppjekking, men tiltaket vurderes som nødvendig for å hindre sammenras. Med hjelp av tilskudd fra kommunen og Norsk Kulturminnefond, er det planlagt å påbegynne sikrings- og utbedringsarbeid med peling og jekking i løpet av våren 2015.<sup>202</sup> Som del av prosjektet, og i samarbeid med eierne, skal det utarbeides en plan for sikring og istandsetting med henblikk på fremtidig bruk, noe som innebærer søknader om statlig medfinansiering. Kommunale, fylkeskommunale og statlige tilskudd vil være av stor betydning for de bryggene som har størst antikvarisk verdi, som for de flestes vedkommende innebærer de tyngste økonomiske utfordringene. ”Noen vil hevde at dette blir premiering av manglende vedlikehold, men her må en se stort på det, i lys av at bryggerekken har umistelig verdi for byen, og at skadene på flere brygger har skjedd over lang tid og under flere eiere”, står det i prosjektbeskrivelsen til vitaliseringsprosjektet.<sup>203</sup>

Eieren av Huitfeldtbrygga forvalter et umistelig kulturminne, men mye tyder på manglende interesse for å ta vare på eiendommen. I følge antikvar i Sør-Trøndelag fylkeskommune, Trond Eide, er det blant annet lagret uforsvarlige mengder tømmer i et meget svakt hjørne av bygningen.<sup>204</sup> De siste årene er det flere ganger varslet fra til brannvakten om at portene på

---

<sup>200</sup> *Vitaliseringsprosjektet*

<sup>201</sup> Trondheim byarkiv, Reinertsen, ”Huitfeldtbryggen – Tilstandsanalyse”, 10.10.2014.

<sup>202</sup> *Vitaliseringsprosjektet*, s. 14.

<sup>203</sup> *Vitaliseringsprosjektet*, s. 16.

<sup>204</sup> Byantikvaren i Trondheim kommune: Kurs i pelefundamentering og jekking: Innlegg fra foredragsholderne: ”Tilstand og skader. Hva behøves av kunnskap?” av Trond Eide, STFK, [http://trondheim.kommune.no/pelekurs/besøkt 09.04.2015](http://trondheim.kommune.no/pelekurs/besøkt%2009.04.2015).

bygningen har stått vidåpne, slik at hvem som helst har kunnet ta seg inn.<sup>205</sup> Den står tom og uten alarmsystem, og er jevnlig gjenstand for tilfeldig beboelse. Det mangler også tilstrekkelig brannsikring, noe som utgjør en stor fare både for omkringliggende bryggebygninger og for tap av store kulturminneverdier. Brygga fikk installert brannvarslingsanlegg på 90-tallet, men det er etter brannvesenets syn ikke tilstrekkelig. De anbefaler innvendig, automatisk slukningsanlegg. Huseiere er selv ansvarlige for å oppgradere brannsikringen i gamle bygninger til dagens sikkerhetsnivå.<sup>206</sup>

Mellom bryggene i Kjøpmannsgata er det smale åpninger som stort sett er avsperrert med høye porter, for å unngå at uvedkommende sniker seg inn, og at mulig brannfarlig avfall blir kastet mellom bryggene. I sin masteroppgave om brannsikring i tett trehusbebyggelse, skriver Nora Belling Mangen at hun og en representant fra brannvesenet var på befaring langs bryggene i Kjøpmannsgata i februar 2014. Under befaringen oppdaget de at porten mellom Huitfeldtbrygga og brygge nr. 15 stod åpen, og at det var plassert sammenbrettet papp og annet skrot i åpningen. Brannvesenet kontaktet eieren, som fikk stengt porten, men noen uker senere var porten brutt opp igjen.<sup>207</sup>

### **3.4. Rettslig grunnlag for forskriftsanvendelse - Nedre Møllenberg gate 99-101**

Vi står overfor to formelt vernet bygninger som er ervervet av utbygger med et klart formål om å rive og erstatte dem med en fire etasjes boligblokk. Eieren er ikke villig til, og ser heller ikke verdien i, å ta vare på dem. Han erkjenner sågar åpent, overfor både kommune og presse, at han akter å la husene stå og forfalle, inntil kommunen vil samarbeide med ham i utbyggingsplanene.

Saken eksemplifiserer klart at kommunen mangler virkemidler mot spekulativt forfall. Her er tatt i bruk de midlene som finnes for å hindre en utbygger som tidligere har lyktes med å få rive bevaringsverdige bygninger og erstatte disse med økonomisk svært innbringende boligbebyggelse. Likevel ser vi at de virkemidlene som er tatt i bruk, ikke kan hindre forfallet. Innst. O. nr. 50 2008/2009 var flertallet enige om at forskriftens hovedhensikt skulle være å forhindre planlagt forfall. Spekulativt forfall betegner situasjoner der eier bevisst lar bygninger forfalle for å kunne oppnå riving og nybygging. Dette er situasjoner som forskriften er ment å fange opp. I tilfellet med Nedre Møllenberg gate 99-101 er det nettopp

---

<sup>205</sup> Adresseavisen, "Brenner Kjøpmannsgata?" av Leif Maliks for Fortidsminneforeningen - den trønderske avdelingen, 21.03.2012. Hentet via Atekst.

<sup>206</sup> Adresseavisen, "Brygger mangler fortsatt brannslukningsanlegg", 02.09.2014. Hentet via Atekst.

<sup>207</sup> Nora Belling Mangen, *Brannsikring i tett trehusbebyggelse: Bryggene i Kjøpmannsgata i Trondheim*, Masteroppgave i bygg- og miljøteknikk ved NTNU, s. 69.

en slik situasjon som har oppstått. *Men har kommunen adgang til å gi pålegg om utbedring av de bevaringsverdige bygningene?*

Før kommunen kan vurdere om pålegg kan gis, skal det først vurderes om det er bevaringsverdige bygninger, deretter fastslås at bevaringsverdien er høy, og at det foreligger klart forfall. Det første som skal avklares ved bruk av forskriften, er altså bygningenes bevaringsverdi. *Er bygningene å anse som bevaringsverdige etter byggesaksforskriften § 19-3?* Ettersom bygningene er formelt underlagt vern gjennom reguleringsbestemmelser, er det klart at de oppfyller kriteriet om bevaringsverdi i henhold til § 19-3 første ledd. I spørsmål om bevaringsverdien er ”høy”, må det foretas en nærmere verdivurdering ved hjelp av § 19-3 annet ledd. Her skal representativitet, autentisitet, arkitektoniske verdi, identitetsverdi og sammenheng med kultur- eller naturmiljø vurderes. Argumentene som nevnes i saksdokumentene er at bygningene ”utgjør en rest av den småskårne trehusbebyggelsen på Møllenberg, og markerer en overgang til de mer regelmessige og større dimensjonerte murgårdene i kvartalet østover langs Innherredsveien.”<sup>208</sup> Byantikvaren har framhevet at bygningene ”med godt stell igjen vil kunne framstå som miljømessig positive karakterbygninger ved en av ’hovedinngangene’ til Møllenbergområdet”<sup>209</sup>, og fylkeskommunen har fremmet at småhusene har en viktig misjon i overgangen mot de større murgårdene langs Innherredsveien.<sup>210</sup> Som de siste gjenværende trehusene i kvartalet, har de også en viktig historiefortellende verdi.

I følge veiledningen til forskriften, skal kunnskapsverdien (herunder representativitet, autentisitet, arkitektonisk verdi, sammenheng med miljø) veie tyngre enn opplevelsesverdien (identitetsverdi, symbolverdi og ”fortellerverdi”). Bygningene representerer trehusbebyggelsen på Møllenberg, men på grunn av tidligere modernisering og ombygging er deres autentisitet svekket. Bevaringsverdien ville ganske sikkert vært betydelig høyere dersom de ennå var en del av rekken med trehusbebyggelse. Kommunen har altså selv bidratt til å svekke bevaringsverdien gjennom å tillate riving og nybygg på nabotomta. Slik situasjonen er nå, er det først og fremst symbolverdien og fortellerverdien som kan knyttes til de to bygningene. Tatt i betraktning at de tilhører klasse C på aktsomhetskartet, er det samlet sett et svakt grunnlag for å si at bygningene er kvalifisert til ”høy bevaringsverdi”. Det betyr

---

<sup>208</sup> Trondheim kommune, ”Saksframlegg – Nedre Møllenberg gate 99-101 m.fl.”, 2009..

<sup>209</sup> Trondheim kommune, ”Saksframlegg – Nedre Møllenberg gate 99-101 m.fl.”, 2009.

<sup>210</sup> Trondheim kommune, ”Saksframlegg – Nedre Møllenberg gate 99-101 m.fl.”, 2009.

at Nedre Møllenberg gate 99-101 ikke oppfyller kriteriene som aktuelle kandidater for pålegg om utbedring, og kommunens adgang til å anvende forskriften er dermed avskåret.

Kommunen har ikke anledning til å gi pålegg fordi bevaringsverdien ikke er høy nok, hvilket de selv har bidratt til gjennom tidligere vedtak. Samstundes er dette et typisk eksempel på spekulativt forfall, som forskriften er ment å fange opp. Denne saken faller utenfor, fordi den ikke oppfyller kravet om at bevaringsverdien skal stå i rimelig forhold til det inngrepet et pålegg vil være. Et pålegg om utbedring er inngripende i forhold til eiendomsretten, og forutsetter at bevaringsverdien er såpass høy at sannsynligheten for at beslutningen sammenfaller med samfunnsinteressen er til stede.

Situasjonen nå er at riving ikke tillates av kommunen, og istandsetting ikke er ønskelig av eieren. Kommunen kan ikke pålegge eieren verken å utbedre eller bruke husene, og eieren ikke kan rive dem uten tillatelse fra kommunen. Resultatet er at ingen av partene kommer noen vei, husene fortsetter å forfalle, og ingen er i realiteten tjent med denne situasjonen. Bjørnstad kunne naturligvis valgt å selge husene, men vil da risikere at noen andre drar fordelene av det økonomiske potensialet som ligger her, for det er tydelig at Bjørnstad mener at han en dag vil få gjennomslag for planene sine.<sup>211</sup> Det virker fånyttet å kjempe for bevaring mot en eier som åpenbart ikke ønsker å ta vare på dem, og når det ikke finnes anledning til å kreve istandsetting. Resultatet vil nok uansett bli videre forfall. Som byantikvaren bemerket, synes husenes skjebne å være beseglet.

### **3.5. Rettslig grunnlag for forskriftsanvendelse - Huitfeldtbrygga**

Situasjonen er derimot annerledes når vi kaster blikket på Huitfeldtbrygga. I en ellers nokså velholdt bryggerekke, skiller den seg klart ut. Den antikvariske verdien på denne brygga er svært høy, både som enkeltobjekt og som del av et viktig kulturmiljø. Raser den i elva, forringes verdien til hele bryggerekka, som representerer en viktig del av byens egenart. Det er stor politisk og samfunnsmessig vilje til å ta vare på den bygningsarven som Huitfeldtbrygga representerer, men det må handling til for at bygningen skal få stå til ettertiden.

---

<sup>211</sup> I salgsannonse for en av leilighetene i naboblokka (91-97) i 2013, opplyses det om at "Karl-Ove Bjørnstad Eiendom AS (som også eier denne leiligheten) har planer om å rive dagens bebyggelse i Nedre Møllenberg gate 99 og 101 for å bebygge eiendommene med blokkbebyggelse. En evt utbygging her er ikke avklart av kommunen pt", hentet fra boligannonse (sist endret 24.08.2013): Eiendomsmegler1.no:

<https://www.eiendomsmegler1.no/eiendommer/eiendom/?propertyid=43386200>

*Har kommunen adgang til å gi eieren pålegg om utbedring av Huitfeldtbrygga?* Bygningen er gitt den høyeste vernestatus i kommunen, og med alle forhold tatt i betraktning, er det åpenbart at den oppfyller kriteriene til høy bevaringsverdi både etter § 19-3 og §§ 19-1 og 19-5. *Foreligger det et klart forfall?* Foruten at bygningens forfatning taler for seg, kan det også henvises til tilstandsvurdering foretatt av studenter i 2012<sup>212</sup>, samt til tilstandsrapport utarbeidet av Reinertsen høsten 2014.

Vurderingene som skal foretas før et pålegg viser at bygningen tilfredsstillende vilkårene for anvendelse av forskriften. Denne forhåndsavklaringen åpner adgangen til å gi pålegg om dokumentasjon, tilby forhåndskonferanse og føre tilsyn, samt gi varsel om pålegg etter § 19-2 og § 19-4.

*Er det adgang til å gi pålegg om utbedring etter § 19-5?* I bestemmelsens første ledd står det at kommunen kan gi pålegg om utbedring når forfall eller skader vil føre til at bygning med høy bevaringsverdi eller deler av den forfaller dersom det ikke skjer nødvendig utbedring. Pålegget kan, etter annet ledd, omfatte nødvendig utbedring av 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. Man kan altså kreve utbedring av fundamentet og de bærende konstruksjonene, hvilket er de mest kritiske delene av Huitfeldtbryggas tilstand. I siste passus av annet ledd er det anført at pålegg også kan omfatte ”andre bygnings- og vedlikeholdsmessige forhold som er nødvendige for at bygningen ikke skal gå tapt”. I det ligger muligheten for å pålegge eieren å sette inn eller reparere låser, vinduer og dører, for å sikre at uvedkommende ikke kan ta seg inn i bygningen og gjøre skade.<sup>213</sup>

I tredje ledd står det at kostnadene ved gjennomføring av pålegget ikke skal være ”vesentlig høyere enn det forsvarlige vedlikehold ellers ville ha kostet, og skal stå i rimelig forhold til den bevaringsverdi som kan gå tapt”. Kostnadene ved utbedring av Huitfeldtbrygga vil utvilsomt bli høye, trolig langt høyere enn det løpende vedlikeholdet ville ha kostet. Det

---

<sup>212</sup> Sverre Bjerkholt Aamlid, Adrien Burgat, Sunniva Fonn, Monika Sletteberg Haugen, Line Henriksen, Marie Lozow, Sigrid Løkken, Hildegunn Løvold Ohren, Anne Bjørg Evensen Svestad, *Kjøpmannsgata 13*, prosjektrapport i AAR4825 – Bygningsdokumentasjon og tilstandsanalyse, NTNU høst 2012. Lastet ned fra <http://www.husnyckeln.org/images/Publikationer/Artiklar/kjopmannsgata13.pdf>

<sup>213</sup> Direktoratet for byggkvalitet (dibk), ”Veiledning til kapittel 19 i byggesaksforskriften – om kommunens adgang til å gi pålegg om utbedring av bevaringsverdige bygninger”, s. 9. Hentet fra dibk.no: <http://dibk.no/no/BYGGEREGLER/Gjeldende-byggeregler/Veiledning-om-byggesak/?dpx=/dpx/content/byggesak/19/>, lastet ned 25.11.2014.

sier seg selv at utbedring av en nesten 300 år gammel verneverdig bygning vil kreve mer kunnskap, ressurser, tid og penger enn ved nyere bygninger. Selv om det vil være kostnadskrevenne å sette i stand Huitfeldtbrygga til et tilfredsstillende nivå, må kostnadene likevel kunne anses å stå i rimelig forhold til dens høye bevaringsverdi og alder, dens beliggenhet og dens volum, dimensjoner og bruksareal. Kostnadene står altså i rimelig forhold til den bevaringsverdi som kan gå tapt, men de vil helt klart være vesentlig høyere enn det forsvarlige vedlikehold ellers ville ha kostet.

Denne avveiningen må ses i lys av formålsbestemmelsens ordlyd om at verdiene skal ivaretas ”innenfor en økonomisk forsvarlig ramme”. Hva man skal legge i ”økonomisk forsvarlig ramme”, og hvordan man skal vurdere grensen for hva som er økonomisk forsvarlig og ikke, er ingen enkel vurdering. Det ligger imidlertid i ordet ”forsvarlig” at det må vurderes i *forhold* til noe annet, som angis nettopp i § 19-5 tredje ledd første punktum. Kostnadene må være forsvarlig i forhold til forsømt vedlikehold over tid og i forhold til den høye bevaringsverdien. I tillegg kan det vurderes i forhold til *alternativet*, altså at pålegg ikke gis og utbedring ikke foretas, der konsekvensen vil være at bygningen går tapt. I lys av disse momentene kan pålegg om utbedring vurderes som forsvarlig. Spørsmålet er kanskje om det kan anses som rimelig av kommunen å pålegge en privat eier å gjennomføre en utbedring med kostnader i millionklassen innenfor et begrenset tidsrom? Ja, det er ikke så urimelig - sett i lys av at det er et soleklart eieransvar, men det bør da være en klar forutsetning at kommunen bistår aktivt med å skaffe tilskudd til utbedringen.

Så langt er det mulig å ta forskriften i bruk. I § 19-5 tredje ledd annet punktum står det imidlertid at pålegg ikke kan gis når ”fremtidige bruksmuligheter, eiendommens økonomiske bæreevne eller den ansvarliges situasjon etter en samlet vurdering taler mot det”. Her finner vi to svært problematiske punkter knyttet til Huitfeldtbrygga: de fremtidige bruksmulighetene og eiendommens økonomiske bæreevne. Den er regulert til forretning, kontor og lager, men disse bruksformålene er ikke regningssvarende i forhold til det istandsettingsarbeidet som må gjennomføres for å oppnå forsvarlig stand tilpasset bruk. Eiendommens økonomiske bæreevne kunne imidlertid blitt sikret hvis det ble boligetablering i brygga. Den antikvariske verdien er imidlertid vurdert til å være umistelig, og vernemyndighetene i kommunen har ikke ønsket å åpne for så store inngrep som ombygging til boliger til medføre. Det er et sterkt ønske om å finne en egnet bruk som muliggjør den krevende balansegangen mellom vern og bruk. Ut fra ordlyden i bestemmelsen er det ”fremtidige bruksmuligheter” som taler mot at pålegg kan gis. Inntil bruksformål er avklart, må man forholde seg til bruksformålene som er

nedsatt i reguleringsplanen. Dette, i kombinasjon med det brukspotensialet og volumressursen Huitfeldtbrygga representerer, taler for at *mulighetene* er til stede. Likevel står det at pålegg ikke kan gis når ”fremtidige bruksmuligheter, eiendommens økonomiske bæreevne eller den ansvarliges situasjon *etter en samlet vurdering* taler mot det”. Det ligger inneforstått i dette at det må foreligge konkrete muligheter for fremtidig bruk, og at den fremtidige bruken må være forventet å gi økonomisk avkastning. Den økonomiske bæreevnen må nødvendigvis være basert på et fremtidig scenario ut fra hvilke bruksmuligheter som er til stede, hvilket betyr at de to vilkårene om bruk og bæreevne i mange tilfeller vil måtte ses i sammenheng med hverandre.

Det kan virke uklart hva som menes med ”den ansvarliges situasjon”. I veiledningen nevnes eksempelvis tilfeller i bymessige strøk der forfallet fremtrer som spekulativt for å oppnå uforholdsmessig stor fortjeneste. Det vil si at dersom eieren fremstår som en eiendomsspekulant, vil dette være et moment som styrker adgangen til å gi pålegg. De tre momentene om fremtidig bruk, økonomisk bæreevne og den ansvarliges situasjon skal vurderes samlet. De første to momentene er allerede diskutert, og det synes som at begge er forhold som svekker adgangen til å gi pålegg.

Slik brygga står i dag, har den i realiteten ingen økonomisk verdi. Tomta den står på derimot, er sentrumsnær, ligger like ved det populære området Bakklandet, og har direkte tilgang til elva. Tomteverdien har derfor langt større økonomisk verdi enn bygningen. Sidestiller vi dette med eierens manglende vilje til å hindre forfall, innbrudd og hærverk, og brann, er det mye som tyder på at ”den ansvarliges situasjon” er et moment som styrker adgangen til å gi pålegg. Den samlede vurderingen gir altså to svekkende momenter mot ett som styrker adgangen til å gi pålegg. Resultatet gir en samlet vurdering som taler mot at pålegg kan gis, jf. siste setning i § 19-5 tredje ledd.

I de tilfellene der konsekvensene av et pålegg om utbedring uansett vil virke urimelig tyngende, er det i § 19-5 siste ledd angitt en mulighet for å pålegge sikring av bygningen for å stanse påbegynt forfall. Ved pålegg om sikring gjelder § 19-6, som angir at kommunen kan gi pålegg om umiddelbare sikringstiltak for å avverge skade eller ytterligere forfall. Pålegg om sikring gjelder også der bygning med høy bevaringsverdi kan bli skadet ved brann, hærverk eller lignende, eller forfallet av slike eller andre grunner er kommet så langt at bygningen ikke kan reddes dersom det ikke gripes inn umiddelbart. Nødvendige strakstiltak kan være å dekke tak med presenning, låse av en bygning som står åpen eller sørge for nødvendig brannvarsling. Slike umiddelbare minimumstiltak begrenser seg til hva som er strengt



nødvendig, og er i følge veiledningen først og fremst tiltenkt tilfeller der kommunen vurderer videre oppfølging med pålegg om dokumentasjon og utbedring. Det betyr at forutsetningene for å kunne gi pålegg om umiddelbar sikring er de samme som ved pålegg om utbedring, slik at § 19-6 lar seg ikke anvende der kriteriene for pålegg om utbedring ikke er oppfylt. Dette er direkte selvmotsigende til hva som står i § 19-5 siste ledd, om at pålegg om sikring kan gis der pålegg om utbedring uansett vil virke urimelig tyngende. Veiledningen har i realiteten ingen rettsvirkning, den kan kun forklare meningsinnhold og gi føringer for hvordan kravene kan etterkommes i praksis. Dermed kan vi tolke ordlyden i § 19-5 siste ledd og § 19-6 som en mulighet for å gi pålegg om sikring for å hindre bygningen fra å gå tapt. Dette omfatter, i følge veiledningen, nødvendige strakstiltak og umiddelbare minimumstiltak slik som å låse av en bygning som står åpen, dekke over lekk tak med presenning, og lignende. Den åpner altså ikke for å kreve umiddelbar istandsetting av fundamentet, ikke en gang der det foreligger fare for sammenras av bygningen om kort tid.

### **3.6. Subsumsjon - drøfting av resultat**

Nedre Møllenberg gate 99-101 og Huitfeldtbrygga danner to ulike grunnlag for vurderingen av forskriftens anvendelse. For førstnevnte viser vurderingen at kravet om ”høy bevaringsverdi” utelukker muligheten for å gi pålegg om utbedring. Dette avklares tidlig, slik at videre vurdering av forskriftens anvendelse ikke er foretatt.

Det er forståelig at bevaringsverdien må ligge til grunn før man kan vurdere pålegg, men er det rimelig at *graden* av bevaringsverdi alene skal hindre muligheten til å stanse forfallet? Kravet om ”høy bevaringsverdi” har sammenheng med ordlyden i selve forskriftshjemmelen i plan- og bygningsloven § 31-4: ”Pålegg kan bare gis der utbedring vil gi vesentlig forbedring av byggverkets eller installasjonens funksjon som tilsies av tungtveiende hensyn til universell utforming, helse, miljø, sikkerhet eller bevaringsverdi.” Det er altså angitt at bevaringsverdien skal tilsvare et ”tungtveiende hensyn” - derav kravet til høy bevaringsverdi.

Kriteriet kan likevel gi føringer i retning av selektiv utvelgelse av bygninger som er ”verdige nok” til å reddes fra forfall, som ligner på en vernepraksis man nå har gått bort fra.<sup>214</sup> Dagens kulturminnepolitikk handler om å ta vare på mangfoldet av kulturminner, et utvalg som illustrerer et tverrsnitt av historien. Det er ikke lenger bare monumentale ”fyrtårn” som skal bevares, men et representativt utvalg fra alle sosiale lag, tidsepoker og næringsområder

---

<sup>214</sup> Dette argumenterer også Stavanger kommune for i sin høringsuttalelse.

av betydning for den lokale, regionale eller nasjonale historien.<sup>215</sup> Fra dette perspektivet fremstår kriteriet om ”høy bevaringsverdi” som en del av en utgått tankegang. På den andre side henger dette nøye sammen med *legalitetsprinsippet*. Jo mer inngripende en hjemmel er, desto høyere krav stilles til en klar og presis lovtekst. En tydelig og spesifisert angivelse av virkeområde gir mer egenvekt og større slagskraft i de tilfellene den kommer til anvendelse.<sup>216</sup> Nødvendigheten av kravet om høy bevaringsverdi bør også ses i lys av prinsippet om forholdsmessighet. *Forholdsmessighetsprinsippet* går ut på at det skal være et visst samsvar mellom mål og middel. Inngrepet som tiltaket representerer må altså stå i et rimelig forhold til det formålet som søkes oppnådd. Jo mer inngripende tiltaket er, desto mer tungtveiende må formålet være. Høy grad av bevaringsverdi vil med andre ord kunne veie opp for påleggets inngripende karakter. Kravet til ”høy bevaringsverdi” synes imidlertid veldig innskrenkende for forskriftens anvendelse, og konsekvensen er at forskriften i mange tilfeller ikke favner det spekulative forfallet, som jo var den politiske intensjonen med forskriften.

For Huitfeldtbryggas vedkommende, er det i all hovedsak de uavklarte forholdene knyttet til fremtidig bruk som hindrer adgangen til å gi pålegg. Ved uavklart bruk, vil kostnadene ved gjennomføring av pålegget virke urimelig, og tale mot at pålegg kan gis. Dersom drivverdige bruksområder hadde vært avklart, ville det vært mulig å vurdere eiendommens økonomiske bæreevne, og det igjen kunne forsvart kostnadene ved gjennomføring av pålegget.

De verdiene Huitfeldtbrygga representerer bør i utgangspunktet være tilstrekkelig for å kunne kreve utbedring. Så hvorfor er fremtidige bruksmuligheter og økonomisk bæreevne momenter som taler mot at pålegg kan gis? Et pålegg om utbedring er tross alt ikke et pålegg om istandsetting til bruk. Pålegget omfatter kun nødvendige tiltak for å sikre den bevaringsverdige bygningen fra å gå tapt. Vurderingen av fremtidig bruk, økonomisk bæreevne og den ansvarliges situasjon handler dog om forholdsmessighet i forvaltningen, altså at pålegget ikke skal være urimelig sett i forhold til disse momentene. Det handler om finne frem til en bruk som kan styrke bevaringen for bygningen. I det ligger to aspekter; tanken om at bruk vil være det beste vern, og om kulturminner som ressurser for næringslivsutvikling i et verdiskapingsperspektiv. Det må være formålstjenlig å investere penger og ressurser i et utbedringsprosjekt – investeringen må stå i forhold til hva man

---

<sup>215</sup> Se for eksempel St.meld. nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner* og St.meld. nr. 35 (2012-2013) *Framtid med fotfeste*.

<sup>216</sup> Kahn, *Lærebok i kulturminnerett*, s. 27.

oppnår, altså en slags kost/nytte-vurdering. Bevaringsformålet i seg selv er med andre ord ikke tilstrekkelig. Formålet strekker seg ganske langt utover påleggets utstrekning, men det er trolig fordi man vil unngå at bygningen blir overlatt til nytt forfall etter gjennomføring av pålegget - da vil jo alt være bortkastet. Forhold som gjelder fremtidig bruk og økonomi må derfor avklares på forhånd. Nødvendigheten av å avklare fremtidig bruk øker dessuten mulighetene for å få innvilget økonomisk støtte til utbedringen. Bygninger som ikke er i bruk og som ikke gir inntekt, vil ha mindre mulighet for å få støtte enn bygninger som bidrar til verdiskaping.<sup>217</sup>

For denne sakens vedkommende er det å finne frem til bruk som gir gode inntjeningsmuligheter en komplisert avveining, som ikke uten videre kan foretas av en vilkårlig saksbehandler. Manglende avklaring av fremtidig bruk er direkte til hinder for adgangen til å gi pålegg, siden eiendommens inntjeningssevne er avhengig av bruk. Påleggets utstrekning er dog begrenset til å gjelde nødvendig utbedring av hele eller deler av bygningen og 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. Det kan hende målet er å transformere bygningen til en vellykket næringseiendom, men pålegget strekker seg på ingen måte så langt. Likevel er bestemmelsen utformet på en måte som gjør at adgangen til å gi pålegg *forutsetter* at bygningen blir satt i stand og tilpasset en bruk som gir gode inntjeningsmuligheter. Med andre ord er fremtidig bruk et *vilkår* for adgangen til å gi pålegg.

Utfordringene i forhold til bruk og kostnader er sammensatt og fordrer en gjennomtenkt løsning som kan imøtegå hensynene på en tilfredsstillende måte. Om det hadde vært adgang til å kreve utbedring av Huitfeldtbrygga uten at fremtidig bruk var avklart, ville det på sett og vis ikke løst problemet. Det trengs en større innsats til for å redde bryggerekken fra forringelse, og dette har kommunen allerede erkjent og signalisert gjennom Vitaliseringsprosjektet.

### **3.7. Konklusjon**

Bygningene i Nedre Møllenberg gate 99-101 når ikke opp til kravet om ”høy bevaringsverdi”, og er dermed ikke kvalifisert for forskriftens anvendelse. Huitfeldtbrygga befinner seg derimot i nedslagsfeltet for forskriften, både i forhold til høy bevaringsverdi og fremskredet

---

<sup>217</sup> Jf. Norsk Kulturminnefondets formål. Se Norsk Kulturminnefondets strategiplan 2014-2018: <http://www.kulturminnefond.no/content/1358243479/Strategiplan-2014-2018>

forfall. Situasjonen taler i utgangspunktet for at pålegg om utbedring er nødvendig for å hindre tap av en verdifull bygning, men kostnadene og de uavklarte forholdene hva gjelder fremtidig bruk og dermed eiendommens inntjeningsmuligheter taler mot at pålegg kan gis. Kostnadene ved gjennomføring vil bli vesentlig høyere enn det løpende vedlikeholdet ellers ville ha kostet, men det kan likevel vurderes som forsvarlig i forhold til både bevaringsverdi, forfallets art og bygningens fysiske og særegne form og karakter. I tillegg kan kostnadene avhjelpest med tilskudd, der bruk og høy bevaringsverdi vil vise seg nyttig. Selv om kostnadene kan forsvares, er likevel forholdene knyttet til bygningens fremtidige bruks- og inntjeningsmuligheter momenter som taler i mot, og resultatet er at forskriften ikke kan anvendes i dette tilfellet.

På bakgrunn av denne undersøkelsen, kommer jeg til to slutninger:

- Forskriften dekker ikke det formålet den var forutsatt å gjøre, altså å hindre spekulativt forfall.
- Forskriften kan ikke hindre svært bevaringsverdige bygninger fra å gå tapt dersom fremtidig bruk ikke er avklart på forhånd.

## DEL IV

### 4. Etter forskriften

#### 4.1. Innledning

I denne avsluttende delen vil jeg se nærmere på tiden etter at forskriften ble iverksatt. Finnes det forvaltningspraksis - har kommunene tatt i bruk den lenge etterlyste forskriften? Jeg vil i forsøke å bringe på det rene om forskriften faktisk er praktikabel eller ikke, ved å undersøke om det finnes forvaltningspraksis på området, og gjennom å foreta en nærmere drøfting av forskriftens innhold. Er det en forskrift mot spekulativt forfall?

#### 4.2. Oslo kommune ber departementet revurdere forskriften

Oslo kommune, som var en av de viktigste initiativtakerne til å få utarbeidet forskriften, har uttrykt skuffelse over at kommunens innvendinger i høringsuttalelsen i liten grad ble tatt til følge i den vedtatte forskriften. I anledning Kommunal- og regionaldepartementets arbeid med utarbeidelsen av forenklinger og effektivisering av plan- og bygningsloven i 2014, rettet Oslo kommune en henvendelse til departementet om at byggesaksforskriften om pålegg om utbedring burde revurderes for å gjøres operative. Departementet svarte i brev den 23. juni 2014 at de ville vurdere denne delen av forskriften på et senere tidspunkt, etter at bestemmelsene har virket en tid for å få et bilde av hvordan de virket.<sup>218</sup>

I oktober 2014 sendte representant fra bystyret i Moss kommune en forespørsel til Oslo kommune om deres erfaringer med kommunale virkemidler overfor gårdeiere som lar bygninger og eiendommer forfalle. Byråd for byutvikling i Oslo kommune, Bård Folke Fredriksen, bekreftet at kommunen opplevde behov for og har fremmet forslag om bedre virkemidler i plan- og bygningsloven overfor bygninger som står og forfaller. I brevet står det forklart at Oslo kommune har vært opptatt av dette temaet, og viser til høringsuttalelsen fra 2012 om forslag til nytt kapittel i byggesaksforskriften. Ordføreren i Moss kommune sendte deretter brev til Statsråd Jan Tore Sanner ved Kommunal- og moderniseringsdepartementet (tidl. Kommunal- og regionaldepartementet).<sup>219</sup> I brevet forklarer ordfører Tage Pettersen at kommunen opplever et problem med den manglende muligheten til å gripe inn med pålegg i situasjoner der bygninger forfaller som følge av manglende vedlikehold fra eiernes side. Moss kommune finner ”at plan- og bygningsloven ikke gir det tilstrekkelige verktøyet som er

---

<sup>218</sup> Gjengitt i brev fra Oslo kommune v. Bård Folke Fredriksen til Moss kommune v. Sverre Alhaug Høstmark, 22.10.2014.

<sup>219</sup> Brev om ”Kommunens adgang til å gi pålegg” fra Moss kommune v. ordfører Tage Pettersen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet v. Statsråd Jan Tore Sanner, 11.11.2014.

nødvendig for å unngå forfall og forslumming av det offentlige rom”.<sup>220</sup> Kommunen er kjent med at dette er et problem også i andre kommuner, står det videre, og viser til brev fra byråd Bård Folke Fredriksen i Oslo kommune. På bakgrunn av det, ber politikerne i Moss kommune om at departementet arbeider videre med denne problemstillingen for å unngå at bygninger forfaller.<sup>221</sup>

”Departementet vurderer fortløpende om regelverket vi er ansvarlige for virker etter intensjonen”<sup>222</sup>, forsikrer de om i svarbrev den 27. februar 2015. De mulighetene kommunen har til å pålegge eier enkelte tiltak, er pålegg ved fare, etter plan- og bygningsloven § 31-3, og mulighetene i forskrift til § 31-4 om pålegg om utbedring for å ivareta særskilte hensyn. ”Det vil være et politisk spørsmål hvorvidt man vil utvide plan- og bygningsloven eller annet regelverk i den retning Moss kommune ønsker”, og understreker videre at en utvidelse av lovens rekkevidde for eksisterende byggverk også vil ha andre rettslige og økonomiske konsekvenser. ”Endringen i byggesaksforskriften vedrørende utbedring av bevaringsverdige bygninger har vært i kraft i to år. Dette er for liten tid til å få et bilde av hvordan reglene virker”, forklarer de, men forsikrer om at ”Departementet vil vurdere byggesaksforskriftens kapittel 19 på et senere tidspunkt, og vil da kunne ta opp igjen synspunktene fra Moss kommune om behov for sterkere verktøy for å unngå forfall og forslumming av det offentlige rom”.<sup>223</sup>

### 4.3. Forvaltningspraksis

Har den lenge etterspurte hjemmelen til å gi pålegg om utbedring av bevaringsverdige bygninger blitt tatt i bruk av landets kommuner etter at forskriften trådte i kraft?

Opplysninger hentet fra Statistisk Sentralbyrå viser at til sammen 8 kommuner har truffet vedtak i medhold av forskrift til pbl. § 31-4 om pålegg om utbedring av bevaringsverdige bygninger.<sup>224</sup> De største kommunene blant disse er Drammen, Karmøy og Sandefjord

---

<sup>220</sup> Brev om ”Kommunens adgang til å gi pålegg” fra Moss kommune v. ordfører Tage Pettersen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet v. Statsråd Jan Tore Sanner, 11.11.2014.

<sup>221</sup> Brev om ”Kommunens adgang til å gi pålegg” fra Moss kommune v. ordfører Tage Pettersen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet v. Statsråd Jan Tore Sanner, 11.11.2014.

<sup>222</sup> Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Moss kommune v. ordfører Tage Pettersen, 27.02.2015.

<sup>223</sup> Brev fra Kommunal- og moderniseringsdepartementet til Moss kommune v. ordfører Tage Pettersen, 27.02.2015.

<sup>224</sup> Statistikken viste opprinnelig at Moss og Eidskog kommune hadde gitt ett pålegg i 2014, og at Lund kommune hadde gitt to pålegg. Moss og Eidskog har i e-post opplyst at de ikke finner slikt pålegg i sitt arkiv, og Lund har svart at det beror på en feilregistrering.

kommune. De andre kommunene er Åmot, Sveio, Eid, Vågan og Moskenes.<sup>225</sup> Karmøy opplyser at de kun har gitt varsel om pålegg, og at disse sakene ble løst gjennom dialog og således unngikk pålegg om utbedring.<sup>226</sup> Sveio kommune har også opplyst at de kun har gitt forhåndsvarsel, og at bygningseier foretok sikringstiltak og berga taket, og at ved eventuell misstkjøtsel vil kommunen vurdere pålegg på nytt.<sup>227</sup> Statistikken viser imidlertid at ingen av de største byene har gitt pålegg om utbedring etter at kapittel 19 i byggesaksforskriften trådte i kraft.

Kommuner	2013	2014
Åmot	1	
Drammen	1	
Sandefjord	1	1
Karmøy		3*
Sveio	1*	
Eid	1	
Vågan	6	
Moskenes	2	

Eid kommune<sup>228</sup> er blant de få kommunene i landet som har gjennomført en hel saksprosess etter forskriften. Den 11. mars 2013 sendte kommunen brev med tilbud om forhåndskonferanse til eieren av tre bevaringsverdige bygninger, som ligger rundt den fredete hovedbygningen Yris hotell i sentrum av Nordfjordeid. En omfattende restaurering av hovedbygningen er blitt gjennomført av Riksantikvaren, men de tre andre bygningene ligger utenfor hans virkeområde.<sup>229</sup> Den 26. april sendte kommunen pålegg om dokumentasjon, og bad om bygningshistorikk, fotodokumentasjon, tilstandsregistrering og eventuelle tegninger. Kommunen fikk ingen tilbakemelding fra eieren på noen av brevene. I begynnelsen av juni, sendte naboene inn klage til kommunen angående eiendommen rundt Yris hotell. Her ble det fremholdt at plenen ikke ble slått, at det var fare for at de store trærne skulle velte over husene deres ved sterk vind, og at husene manglet vedlikehold; ”Det er så stygt rundt eiendommen at

<sup>225</sup> Drammen, Åmot, Vågan og Moskenes kommune har ikke bekreftet at tallene fra SSB stemmer.

<sup>226</sup> E-postkorrespondanse med Kjell Kristian Mydland, tilsynsingeniør i Karmøy kommune, 14.04.2015.

<sup>227</sup> E-postkorrespondanse med Kristian Råsberg, rådgiver plan og næring i Sveio kommune, 16.04.2015.

<sup>228</sup> Kommune i Sogn og Fjordane, med 5987 innbyggere.

<sup>229</sup> I brev fra Eid kommune, ”Tilbud om forhåndskonferanse”, 11.03.2013.

det skjemmer oss som bur der; ein stygg flekk på det elles så fine Eid”.<sup>230</sup> Den 21. juni sendte kommunen ut varsel om pålegg med frist for uttalelse 1. august 2013. Eieren tok fortsatt ikke kontakt med kommunen. Pålegg om utbedring og vedlikehold etter § 19-5 ble deretter sendt den 9. september, med frist for å etterkomme pålegget den 1. juli 2014. Pålegget omfattet vedlikehold og utbedring av blant annet tak, utvendige vegger og vinduer på de tre bygningene. Vedtaket etter § 19-5 omfattet også beskjæring og skjøtsel av de gamle trærne på eiendommen, som var av kulturhistorisk verdifulle og regulert til bevaring. Kommunen fikk kontakt med eieren, og det ble avholdt et møte den 12. november. Avtale med eieren ble utformet og signert 18. november. De ble enige om at kommunen skulle ta ansvar for umiddelbar sikring slik at bygningene berget over vinteren, og at kommunen skulle hjelpe til med å lage en plan for å sikre bygningene for fremtiden. I slutten av mai 2014 sendte kommunen påminning om pålegg om vedlikehold, og opplyste om at dersom pålegget ikke ble etterkommet, kunne kommunen vedta tvangsmulkt. Den 30. mai sendte eieren brev til kommunen der hun bad om utsettelse. Grunnen var at alle håndverkerne hun hadde vært i kontakt med, var fullbooket i lang tid fremover. I formannskapetets møte i slutten av august ble det laget en skisse til arbeidsplan for vedlikeholdsarbeidet, og i oktober innvilget fylkeskommunen tilskudd på 50 000 kr til takpanner på stabburet tilhørende Yris hotell. Vedlikeholdsarbeidet med anneksbygningen var ferdigstilt i februar 2015, og arbeidet med stabburet og resterende bygningsmasse skulle starte opp etter påske.

Hva kan denne saken fortelle oss om forskriftens anvendelse? For det første ser vi at saken har tatt mer enn to år å gjennomføre. De tre bygningene saken gjaldt, hadde ikke langt fremskredet forfall, og kostnadene ble derfor ikke vesentlig høyere enn hva forsvarlig vedlikehold eller ville ha kostet. Fylkeskommunen bisto dessuten med økonomiske midler til utbedring av stabburet, på bakgrunn av at bygningen tilhørte det fredete hotellet. Pålegget omfattet, etter anbefaling fra fylkeskommunen, også de store trærne på eiendommen. Selv om forskriften er innrettet mot bygninger, vil ordlyden ”og andre bygnings- og vedlikeholdsmessige forhold som er nødvendige for at bygningen ikke skal gå tapt” i § 19-5 annet ledd kunne tolkes i utvidende forstand til også å gjelde trær som er i fare for å velte over bygningene.

Det mest påfallende ved denne saken, er at det er en mindre kommune i Sogn og Fjordane som er blant de første til å ta i bruk forskriften. Hva skyldes at de største

---

<sup>230</sup> Brev til Eid kommune - Naboklage, 05.06.2013.



bykommunene, som har det største behovet, ikke har tatt i bruk forskriften? Og er det mulig å si noe om årsaken til at så få kommuner har gitt pålegg etter den nye forskriften?

## 5. Drøfting

### 5.1. Forskriftens innhold og virkning

Det tok 20 år før det ble besluttet å utforme forskrift som gir adgang til å gi pålegg om utbedring av bevaringsverdige bygninger. Behovet har med andre ord vært der lenge, men de juridiske virkemidlene kom ikke før i 2013. Hittil har ingen av de største bykommunene tatt i bruk forskriften. Det i seg selv gir grunn til å stille spørsmål ved forskriftens anvendbarhet. For å forstå dybden av helhet og sammenheng i utformingen av forskriftsbestemmelsene, kan det være hensiktsfullt å se nærmere på meningsinnholdet og rammen rundt de ulike vilkårene som er innfelt i bestemmelsene.

For at et pålegg om utbedring ikke skal virke grovt urimelig, er det viktig at forskriftsbestemmelsene og de kravene den hjemler, bygger på et fornuftig forhold mellom forvaltningsinteressene og borgernes rettssikkerhet. Det er videre nødvendig at forskriften er utformet på en måte som ivaretar hensikten, og samtidig unngår uønskede virkninger. Bestemmelsene må også ha et innhold som er tilpasset rettssystemet for øvrig, og som samsvarer med de verdier og holdninger som forskriften bygger på eller er uttrykk for. *Så hvordan ivaretar forskriften det formålet den tar sikte på å realisere, og hvordan sørger den for å hindre uønskede virkninger?*

Formålet med forskriften, slik det fremgår i formålsparagrafen (§ 19-1), er først og fremst å hindre bygninger med høy bevaringsverdi fra å gå tapt ved unnlatt sikring eller istandsetting. Forskriften tar altså sikte på å hindre at forfall fører til tap av bygninger med høy bevaringsverdi. Det skal gjøres ved å ta vare på de verdiene slike bygninger representerer innenfor en økonomisk forsvarlig ramme. Meningsinnholdet i ordlyden ”de verdier som slike bygninger representerer” referer ikke bare til de rent antikvariske verdiene, men peker hen til det sammensatte begrepet ”verdiskaping”. Begrepet bygger på den kulturminnepolitiske strategien om at kulturminner skal tas i bruk som ressurs i samfunnsutviklingen, for å bidra til sosial, kulturell og økonomisk utvikling, slik det fremgår i St.meld.nr 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner*, og nærmere definert i den nye kulturminnemeldingen Meld. St. 35 (2012-2013) *Framtid med fotfeste*. Verdiskapingsbegrepet består av komponentene ”miljømessig

verdiskaping” (styrke kvalitetene og verdiene knyttet til kulturminner, landskap og kulturmiljø), ”kulturell verdiskaping” (bidra til økt kunnskap og bevissthet om lokal kulturarv, forstått som både materiell og immateriell kulturarv), ”sosial verdiskaping” (utvikling av felles forståelse og tilhørighet, fellesskap, samarbeid og samhandling), og ”økonomisk verdiskaping” (økt lønnsomhet gjennom næringsutvikling, drift, sysselsetting, merkevare- og omdømmebygging). Når disse komponentene settes sammen, skal det oppstå et gjensidig forsterkende samspill mellom dem, og resultatet av denne sammensetningen blir bevaring gjennom verdiskaping. Verdiskaping anses som et viktig bidrag til bærekraftig utvikling, og dette er i tråd med plan- og bygningslovens formålsparagraf (§ 1-1 første ledd) om at loven ”skal fremme bærekraftig utvikling til beste for den enkelte, samfunnet, og framtidige generasjoner”.

For å unngå uønskede virkninger av forskriften, er virkeområdet avgrenset med en økonomisk ramme; verdiene skal ivaretas ”innenfor en økonomisk forsvarlig ramme”. Dette innebærer en vurdering av forholdsmessigheten mellom mål og middel, for å unngå at eieren blir pålagt en uforholdsmessig stor byrde som følge av pålegget. Begrepet ”skal” betyr at dette er et eksplisitt krav for bruk av forskriftsbestemmelsene. Hva en økonomisk forsvarlig ramme innebærer, er ingen entydig definisjon, men noe som må vurderes i hver enkelt sak.

Forskriftsteksten angir ikke noen presis øvre eller nedre grense for å kunne fastslå hva som ligger innenfor rammen av økonomisk forsvarlighet, men det er nærmere angitt hvilke momenter som skal vurderes for å finne ut om et pålegg etter forskriften kan anses å være innenfor en økonomisk forsvarlig ramme. Momentene angis i påleggsbestemmelsen § 19-5 tredje ledd første setning: ”Kostnadene ved gjennomføring av pålegget skal ikke være vesentlig høyere enn det forsvarlige vedlikehold ellers ville ha kostet”. Det er imidlertid ikke mulig å si noe konkret om forholdet mellom de to størrelsene, så lenge ”regnestykket” består av to ukjente faktorer.

Vurderingen av kostnadene ligger i påleggsbestemmelsen § 19-5, og før pålegg kan gis skal det foreligge en tilstandsrapport som følge av pålegg om dokumentasjon etter § 19-2. Dokumentasjon kan kreves når det foreligger klare indikasjoner på at tilstanden av en bevaringsverdig bygning er slik at det kan være aktuelt med pålegg. Muligheten til å gi pålegg om dokumentasjon og å føre tilsyn er åpen, og ikke begrenset av om adgangen til å gi pålegg

viser seg å ikke være til stede.<sup>231</sup> Det fremgår av § 19-2 tredje ledd at dokumentasjonen skal inneholde en tilstandsrapport, og angi hvilke tiltak som er anbefalt å iverksette for å bringe bygningen til en tilstand som ivaretar bevaringsverdiene. Kravet om dokumentasjon følger av det generelle forvaltningsprinsippet, som også er lovfestet i forvaltningsloven § 17, om at ”forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes”. Vurderingen av om pålegg skal gis, skal altså gjøres på bakgrunn av de opplysninger som foreligger i dokumentasjonen, og ut fra de dem vil man kunne komme frem til et kostnadsoverslag.

Når kostnadene ved gjennomføring av pålegget er kjent, må den andre størrelsen avklares. Kostnadene ved forsvarlig vedlikehold vil være vanskelig å fastsette, ettersom regnestykket består av to ukjente faktorer. Ordlyden ”forsvarlig vedlikehold” indikerer at man skal legge til grunn hva det ville ha kostet for året å opprettholde den opprinnelige tilstanden, altså å holde bygningen ved like. Når man har kommet fram til størrelsen på de normale vedlikeholdskostnadene, må dette multipliseres med antall år bygningen har stått uten vedlikehold. Resultatet av denne utregningen vil gjøre kostnadene ved forsvarlig vedlikehold gjøres kjent, og de to størrelsene om kostnader ved gjennomføring og kostnader ved vedlikehold kan da vurderes opp mot hverandre. Differansen mellom dem avgjør om kostnadene som følger av pålegget blir *vesentlig* høyere enn det forsvarlige vedlikehold ellers ville ha kostet. Grensen for hva som er å anse som vesentlig høyere, er en skjønnsmessig vurdering, og dette vil tegne opp grensen for hva som ligger innenfor den økonomisk forsvarlige rammen.

Det kan virke unødig prosessskapende å foreta en slik vurdering. Resultatet vil dessuten være nokså opplagt, ettersom vedlikehold i de fleste tilfeller vil gi betydelig lavere kostnader enn den utbedring som må gjøres ved langt etterslep på vedlikeholdet. Men det er ikke sånn at forfall nødvendigvis er et resultat av flere tiår med etterslep på vedlikeholdet; tilstanden til en bygning vil forringes innen relativt få år dersom det er hull i taket, knuste vinduer og et nedløp fra takrenne som er vridd slik at vannet føres veggen istedenfor bort fra bygningen. Det vil da oppstå fare for forfall dersom ikke noe gjøres, og det kan gi grunn til pålegg. Der det foreligger langt fremskredet forfall, vil regnestykket i mange tilfeller gi et resultat som tilsier at kostnadene ved gjennomføring av pålegget blir vesentlig høyere enn kostnadene ville vært ved løpende vedlikehold.

---

<sup>231</sup> Beslutning om tilsyn og pålegg om dokumentasjon er prosessledende avgjørelser og kan ikke påklages. Dibk, veiledningen, s. 4.

I tillegg skal kostnadene stå i rimelig forhold til den bevaringsverdi som kan gå tapt. Dette vil være en skjønnsmessig vurdering mellom to størrelser som i utgangspunktet ikke er sammenlignbare, men de gir en langt mer fleksibel ramme for tolkning enn det forrige vilkåret.

Vilkårene om fremtidig bruk og eiendommens inntjeningsmuligheter henger sammen, ved at det siste er avhengig av det første. Disse to momentene knytter seg til formålet med forskriften, og henspiller på den kulturminnepolitiske bevaringsstrategien om bevaring gjennom verdiskaping, og føringene om vern gjennom bruk og å ta i bruk kulturminner som ressurser for blant annet næringsutvikling.<sup>232</sup>

Bruk og vedlikehold er avgjørende for å holde en bygning i god stand, men vern av bygninger krever på den ene siden at visse endringer som reduserer verneverdien hindres, og på den andre siden at endringer må stimuleres og iverksettes for å sikre at verdiene ikke går tapt. I et slikt perspektiv vil vern innebære begrensninger i hva eieren kan gjøre av tiltak på sin eiendom - rådighetsinnskrenkninger - og det kan kreve aktiv drift av eiendommen.<sup>233</sup> I mange tilfeller vil kombinasjonen av behovet for både vern og aktive tiltak by på flere utfordringer, både faglig, rettslig og administrativt, og disse må løses på en måte som oppleves som rettferdig for alle partene. Å bistå aktivt, eller tilrettelegge, for økonomisk støtte til gjennomføring av pålegget, er en måte å løse utfordringer knyttet til kostnadene på. I forbindelse med fremtidige bruksmuligheter, vil det i mange tilfeller bli behov for dispensasjoner i forhold til plan- og bygningsloven og teknisk forskrift. For bevaringsverdige bygninger vil det kreve en vurdering av hva som er akseptabelt innenfor rammen av vern og tekniske krav i lover og forskrifter (også krav til brannsikring). Resultatet er avhengig av samhandling med ulike faginstanser, og vurderingene i forhold til bruk og drift er i det hele tatt et komplekst bilde.

Kravet om høy bevaringsverdi er der for å styrke hensynet som legges til grunn i forskriften, men til syvende og sist vil det være de økonomiske argumentene som avgjør om pålegg kan gis. De økonomiske momentene vil i mange tilfeller tale mot at pålegg kan gis, uavhengig av hvor høy bevaringsverdien er.

---

<sup>232</sup> Bevaring gjennom verdiskaping er for øvrig hovedvisjonen i kulturminnefondets virksomhet.

<sup>233</sup> Hans Chr. Bugge, "Vern av verdifulle kulturlandskap: Har vi de rettslige redskapene som trengs?", i Utmark – tidsskrift for utmarksforskning, 02.06.2013. Utmark.org: [http://www.utmark.org/utgivelser/pub/2013-1/Bugge\\_Utmark\\_1\\_2013.html](http://www.utmark.org/utgivelser/pub/2013-1/Bugge_Utmark_1_2013.html)

## **5.2. Forskriftens politiske innhold**

Forvaltningen er naturlig nok underordnet politisk styring, og må forholde seg til de retningslinjene som er trukket opp i proposisjoner og Stortingsmeldinger, og som Stortinget har gitt tilslutning til. I tillegg er forvaltningsvirksomheten underlagt generelle forvaltningsprinsipper og regler som må følges, for blant annet å ivareta borgernes rettssikkerhet og unngå myndighetsmisbruk. På bakgrunn av det, er det kanskje fornuftig at forskriften er utformet i samsvar med retningslinjene i kulturminnepolitikken, og med relevante lovtekniske, rettslige og forvaltningsmessige prinsipper. Innholdet i forskriftsteksten er i høy grad preget av disse hensynene og føringene, noe som kompliserer forskriften og anvendelsen av den. Den er så konsentrert om å ivareta disse momentene, at formålet med forskriften delvis overskygges. Men viktigere er det å bemerke at to vesentlige føringer er utelatt fra forskriften: Den nasjonale målsetningen om å redusere forfall og tap av kulturminner, og den intensjonen som Stortinget la til grunn da de beordret at forskriften skulle utarbeides – at den skulle være et effektivt virkemiddel for å hindre spekulativt forfall.

## **5.3. Vilkårenes forhold til hverandre**

Pålegg om utbedring forutsetter en omstendelig saksgang der mange momenter skal vurderes og veies mot hverandre. Pålegg om utbedring er et inngripende vedtak som påfører eieren plikter og økonomiske kostnader, og vil være aktuell i saker det vurderes som ytterst nødvendig, og der eieren i utgangspunktet er uvillig til å ta vare på bygningen. Et vedtak om pålegg må treffes ut fra et saklig og forsvarlig skjønn, der alle relevante momenter er vurdert. I enhver interessekonflikt vil ethvert argument for bevaring kunne møtes med et argument mot. Resultatet av en vurdering vil alltid bero på hvilke kriterier som legges til grunn og hvordan disse vektlegges innbyrdes.

Alle vilkårene i forskriftsbestemmelsene henger på sett og vis sammen, samtidig som de også motarbeider hverandre. Eksempler på denne tendensen, finner vi i kravet om høy bevaringsverdi og kravet til klart forfall, to momenter som i utgangspunktet styrker grunnlaget for å gi pålegg. Når disse stilles opp mot kostnadene ved gjennomføring, tydeliggjøres de gjensidige motsetningene. Den høye graden av bevaringsverdi gir grunnlag for å kreve utbedring, men vil samtidig bidra til å øke kostnadene ved istandsetting, ettersom det i slike tilfeller vil være høyere krav til antikvarisk gjennomføring, materialkvalitet og håndverksmessig utførelse. Forfallskriteriet henger sammen med forskriftshjemmelen § 31-4 der det er angitt at utbedringen må gi ”vesentlig forbedring” av byggverkets funksjon som tilsies av ”tungtveiende hensyn” til bevaringsverdi. Graden av forfall begrunner behovet og

bidrar til å styrke adgangen til å gi pålegg. Ved langt fremskredet forfall vil avstanden mellom den lave tilstandsgraden og det nivået man ønsker å oppgradere til, påvirke omfanget av kostnadene av gjennomføring. Det betyr at dess større skadeomfang og forfall, jo høyere blir kostnadene, og dette vil i neste omgang tale *mot* at pålegg kan gis. Den samme runddans ser vi når fremtidig bruk og inntjeningsmuligheter ikke er avklart, og pålegg ikke kan gis. Vilkåret om høy bevaringsverdi vil da fratras all virkning, og bygningen kan overlates til videre forfall.

Det økonomiske aspektet har fått stor plass i forskriften. En ting er å la økonomiske hensyn påvirke omfanget av utbedringen som kan kreves, noe annet er det å la de fremtidige økonomiske verdiene stå som et viktig moment i vurderingen av om pålegg skal gis. En kan stille spørsmål ved om det er formålstjenlig å la nytteperspektivet og de økonomiske verdiene være den målestokken som avgjør om en bygning med høy bevaringsverdi skal tas vare på, eller om den skal få gå til grunne.

Det økonomiske aspektet veier tungt i vektskålen vis a vis alle de andre ikke-målbare verdiene. Sett fra dette perspektivet gir forskriften uttrykk for at kulturminnenes verdi er en gitt størrelse hvis verdi avhenger av om kulturminnet kan brukes instrumentelt for å oppnå økonomisk gevinst. Holdningen er for så vidt beslektet med de kulturminnepolitiske føringene, men opptrer i denne sammenheng i et noe forskjøvet bilde.

Vurderingene koker uansett ned til en kamp mellom bevaringsverdi og økonomi, to verdier som egentlig ikke er sammenlignbare, ettersom bevaringsverdi ikke kan måles på samme måte som penger.<sup>234</sup> Det synes som om lovgiver har forsøkt å skape en balanse i forskriften, mellom hensynet til bevaringsverdi og hensynet til eiers rettssikkerhet. Men om disse størrelsene skal behandles i en likevekt, vil det etterlate lite rom for forskriftens virkeområde. Det er flere elementer som gjør at forskriften bærer preg av frykt for kommunalt maktmisbruk, slik Oslo kommune fryktet. Det er tatt så mange forbehold, så mange hensyn, og gitt så mange vilkår for bruk av forskriften, at den på langt nær kan sies å være et effektivt virkemiddel mot spekulativt forfall. Det må gå fram av lovteksten at det er tatt et standpunkt – enten så godtar vi at noen bevisst ødelegger kulturminner, eller så gjør vi ikke det. Standpunkt er allerede tatt - både regjeringspartiene og opposisjonen var enige om en felles intensjon: å hindre spekulativt forfall av bevaringsverdige bygninger. Stortingets beslutning om å

---

<sup>234</sup> Dette er også noe Fortidsminneforeningen har argumentert for.

utarbeide denne forskriften, baserte seg på dette grunnlaget. Resultatet av forskriften sammenfaller imidlertid ikke med intensjonen. Slik forskriften står nå, rammer den det spekulative forfallet i minst grad. I de tilfellene forskriften eventuell rammer spekulantene, så innbyr forskriften til en konfliktfylt meningskamp der vilkårene gir medhold i retning av eierens interesser vel så mye som hensynet til bevaringsverdi, og dette gir i seg selv en økt risiko for lange klagesaker og rettssaker. Forskriftsteksten kan på den måten være en ”utstrakt hånd til dem som ønsker å undergrave lokalpolitiske vedtak om bevaring gjennom å la være å vedlikeholde en bygning”, som Oslo kommune uttalte. For at forskriften skal være et godt virkemiddel mot spekulativt forfall, er det nødvendig at den heller i retning av bevaring.

#### **5.4. Konklusjon**

Forskriften ivaretar den politiske intensjonen i liten grad, og er et komplisert og tidkrevende virkemiddel for å hindre forfall og tap av bevaringsverdige bygninger.

De mange kriteriene som skal legges til grunn i vurderingen, virker innskrenkende på forskriftens virkeområde. En hel saksgang etter forskriften forutsetter antakelig en utvidet tolkning av disse kriteriene, men adgangen til å gi pålegg om dokumentasjon er åpen. I noen tilfeller kan det kanskje være nok med et slikt pålegg, for at eieren foretar noe med bygningen?





## Vedlegg I:

### Forslag til forskrift til plan- og bygningsloven § 31-4 om kommunenes adgang til å gi pålegg om utbedring av bevaringsverdige bygninger

#### § 20-1 Formål

Denne forskrift kapittel 20 skal hindre at bygninger med høy bevaringsverdi går tapt på grunn av unnlatt sikring eller istandsetting, og ivareta de verdier slike bygninger representerer innenfor en økonomisk forsvarlig ramme.

#### § 20-2 Pålegg om dokumentasjon, forhåndskonferanse, tilsyn

Der det er åpenbart at tilstanden til en bevaringsverdig bygning er slik at det kan være aktuelt med pålegg etter denne forskrift, kan kommunen kreve de opplysninger av bygningens eier som er nødvendig for å vurdere grunnlaget for pålegg, og hva pålegget skal gå ut på.

Kommunen skal tilby forhåndskonferanse. Plan- og bygningsloven § 21-1 og denne forskrift § 6-1 om forhåndskonferanse gis tilsvarende anvendelse. Eier skal gis anledning til å fremme alternative forslag til bruk og utbedring.

Der det kan være aktuelt med pålegg etter denne forskrift, jf. plan- og bygningsloven § 31-4, kan kommunen føre tilsyn med bygningen, jf. plan- og bygningsloven § 31-7.

Dokumentasjonen skal vise bygningens tilstand og angi hvilke tiltak som kan iverksettes for å bringe bygningen tilbake til en tilstand som i tilstrekkelig grad ivaretar bevaringsverdiene. Tiltakene kan omfatte bygningens eksteriør, samt fundament, bærende konstruksjoner, og andre bygnings- og vedlikeholdsmessige forhold med betydning for bevaring av bygningen.

Ved utferdigelse av pålegg om dokumentasjon skal det settes rimelig frist for utarbeidelse av dokumentasjonen.

#### § 20-3 Bevaringsverdige bygninger

Følgende bygninger som etter plan- og bygningsloven er gitt bevaringsstatus, er å anse som bevaringsverdig etter denne forskrift:

- a) bygninger i område regulert til spesialområde bevaring etter plan- og bygningsloven av 14.06.1985 nr 77 § 25 første ledd nr. 6
- b) bygninger som etter plan- og bygningsloven av 27.06.2008 nr 71 § 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,
- d) bygninger etter § 12-5 annet ledd nr 5 er byggverk som innenfor planformålet landbruk, natur og friluft (LNFR) er vist med underformål vern av kulturmiljø eller kulturminne.

Ved vurderingen av andre bygningers bevaringsverdi etter denne forskrift skal det legges vekt på bygningens

- a) representativitet
- b) autentisitet
- c) arkitektoniske verdi
- d) identitetsverdi
- e) sammenheng med kultur- eller naturmiljø

#### § 20-4 Varsel om pålegg om sikring eller utbedring

Før pålegg etter § 20-5 gis, skal eier eller den han har overlatt ansvaret for bygningen til, gis varsel på minst 4 uker til å uttale seg. I varselet skal det fremgå hvilke forhold pålegget vil inneholde, hvordan pålegget skal etterkommes, og hvilken alternativ bruk som kan vurderes.

#### § 20-5 Pålegg om utbedring

Kommunen kan rette pålegg om utbedring mot eier eller den han har overlatt ansvaret for bygningen til, når forfall eller skader vil føre til at bygning med høy bevaringsverdi eller deler av den forfaller dersom det ikke skjer nødvendig utbedring.

Pålegget kan omfatte nødvendig utbedring for å bringe hele eller deler av bygningen til en tilstand som ivaretar den høye bevaringsverdien. Der det er nødvendig for å hindre ytterligere forfall, kan kommunen også gi pålegg om istandsetting av fundament, bærende konstruksjoner, og andre bygnings- og vedlikeholdsmessige forhold for at bygningen ikke skal gå tapt.

Kostnadene ved gjennomføring av pålegget skal ikke være vesentlig høyere enn det forsvarlig 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 taler mot det. Er mer omfattende utbedring planlagt i nær fremtid, kan midlertidige tiltak være tilstrekkelig. Det kan settes vilkår for å tillate midlertidige tiltak. Hvor konsekvensene av et pålegg om utbedring uansett vil virke urimelig tyngende, kan kommunen gi pålegg om sikring av bygningen, for å stanse påbegynt forfall.

Ved utferdigelse av pålegg skal det settes rimelig frist for oppfyllelse. Kommunen kan forlenge fristen i påvente av økonomiske tilskudd, utredninger om alternativ bruk, omregulering mv.

#### **§ 20-6 Pålegg om sikring**

Hvis det er fare for at bygning som nevnt i § 20-1 kan bli skadet ved brann, hærverk eller lignende, eller forfallet av slike eller andre grunner er kommet så langt at det vil hindre fremtidigutbedring, kan kommunen gi eier eller den han har overlatt ansvaret for bygningen til pålegg om umiddelbare sikringstiltak for å avverge skade eller ytterligere forfall. Slikt pålegg kan gis uten forhåndsvarsel.

## Vedlegg II:

### Kapittel 19. Kommunenes adgang til å gi pålegg om utbedring av bevaringsverdige bygninger

#### § 19-1. Formål

Bygninger med høy bevaringsverdi skal ikke gå tapt på grunn av unnlatt sikring eller istandsetting. De verdier slike bygninger representerer skal ivaretas innenfor en økonomisk forsvarlig ramme.

#### § 19-2. Pålegg om dokumentasjon, forhåndskonferanse, tilsyn

Der det er påviselig at tilstanden til en bevaringsverdig bygning er slik at det kan være aktuelt med pålegg etter denne forskrift, kan kommunen kreve de opplysninger av bygningens eier som er nødvendig for å vurdere grunnlaget for pålegg, og hva pålegget skal gå ut på.

Kommunen skal tilby forhåndskonferanse. Plan- og bygningsloven § 21-1 og forskriften § 6-1 om forhåndskonferanse gis tilsvarende anvendelse.

Dokumentasjonen skal vise bygningens tilstand og angi hvilke tiltak som kan iverksettes for å bringe bygningen til en tilstand som i tilstrekkelig grad ivaretar bevaringsverdiene. Eier eller den ansvarlige skal gis anledning til å fremme alternative forslag til bruk og utbedring, eventuelt riving, og skal fremlegge fremdriftsplan for gjennomføringen. Tiltakene kan omfatte bygningens eksteriør, samt fundament, bærende konstruksjoner, og andre bygnings- og vedlikeholdsmessige forhold med betydning for bevaring av bygningen.

Ved utferdigelse av pålegg om dokumentasjon skal det settes rimelig frist for utarbeidelse av dokumentasjonen.

#### § 19-3. Bevaringsverdige bygninger

Følgende bygninger som etter plan- og bygningsloven er gitt bevaringsstatus, er å anse som bevaringsverdig etter denne forskrift:

- a) bygninger i område regulert til spesialområde for bevaring etter plan- og bygningsloven (1985) § 25 første ledd nr. 6,
- b) bygninger som etter plan- og bygningsloven § 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 denne forskrift skal det legges vekt på bygningens

- a) representativitet
- b) autenticitet
- c) arkitektoniske verdi
- d) identitetsverdi
- e) sammenheng med kultur- eller naturmiljø

#### § 19-4. Varsel om pålegg om sikring eller utbedring

Før pålegg etter § 19-5 gis, skal eier eller den ansvarlige gis varsel på minst 3 uker til å uttale seg. I varselet skal det fremgå hvilke forhold pålegget vil inneholde og hvordan pålegget skal etterkommes.

#### § 19-5. Pålegg om utbedring

Kommunen kan rette pålegg om utbedring mot eier eller den ansvarlige når forfall eller skader vil føre til at bygning med høy bevaringsverdi eller deler av den forfaller dersom det ikke skjer nødvendig utbedring.

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.

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.

Er mer omfattende utbedring planlagt i nær fremtid, kan midlertidige tiltak være tilstrekkelig. Det kan settes vilkår for å tillate midlertidige tiltak. Hvor konsekvensene av et pålegg om utbedring uansett vil virke urimelig tyngende, kan kommunen gi pålegg om sikring av bygningen, for å stanse påbegynt forfall.

Ved utferdigelse av pålegg skal det settes rimelig frist for oppfyllelse. Kommunen kan forlenge fristen i påvente av økonomiske tilskudd, utredninger om alternativ bruk, omregulering mv. Eier eller den ansvarlige skal gi melding til kommunen om fremdrift og gjennomføring av pålegget.

#### **§ 19-6. Pålegg om sikring**

Hvis det er fare for at bygning som nevnt i § 19-1 kan bli skadet ved brann, hærverk eller lignende, eller forfallet av slike eller andre grunner er kommet så langt at bygningen ikke kan reddes dersom det ikke gripes inn umiddelbart, kan kommunen gi eier eller den ansvarlige pålegg om umiddelbare sikringstiltak for å avverge skade eller ytterligere forfall. Slikt pålegg kan gis uten forhåndsvarsel.

## KILDER

### Lovdata.no:

Plan- og bygningsloven (2008)

Plan- og bygningsloven (1985)

Byggesaksforskriften

Skoghøy, Jens Edvin A. ”Reelle hensyn som rettskilde”, *Lov og Rett* (LOR-2013-257), Universitetsforlaget 2013. Utskrift fra Lovdata 07.03.2013.

### Forarbeid og politiske dokumenter:

**St. meld. nr. 16** (2004-2005) *Leve med kulturminner*, s. 16. Regjeringen.no:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/c6311a10138f40e590c81f3891c96a87/no/pdfs/stm200420050016000dddpdfs.pdf>

**St.meld. nr. 35** (2012-2013) *Framtid med fotfeste*.

NOU 2003: 24, *Mer effektiv bygningslovgivning*, s. 13-14. Regjeringen.no:

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2003-24/id147997/>

**NOU 2005:12**, *Mer effektiv bygningslovgivning II*, s. 356. Regjeringen.no:

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/nou-2005-12/id154014/>

**Ot.prp. nr. 45** (2007-2008), *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling*, s. 12.

Regjeringen.no: <https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/otprp-nr-45-2007-2008-/id506136/>

**Kommunal- og regionaldepartementet**, Rundskriv H-1/10 Ikraftsetting av ny byggesaksdel i plan- og bygningsloven, 22.06.2010. Regjeringen.no:

<https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/ikraftsetting-av-byggesaksdelen-i-plan--/id607665/>

**Innst. O. nr. 50** (2008-2009), *Innstilling fra Kommunal- og forvaltningskomiteen om lov om endringer i plan- og bygningsloven* (byggesaksdelen). Stortinget.no:

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Odelstinget/2008-2009/inno-200809-050/>

**Odelstinget - Møtereferat**, 17.03.2009, s. 365. Stortinget.no:

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Odelstinget/2008-2009/090317/1/>

**Sak nr. 6** i referat fra møte i Lagtinget 24.03.2009. Stortinget.no:  
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Lagtinget/2008-2009/090324/6/>

**Besl. O. nr. 68** (2008-2009) , *Vedtak til lov om planlegging og byggesaksbehandling*, 17.03.2009. Stortinget.no: <https://stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Vedtak/Beslutninger/Odelstinget/2008-2009/beso-200809-068/>

Regjeringen.no: ”Høyringar”: <https://www.regjeringen.no/nb/dokument/hoeyringar/id1763/>

**Kommunal- og regionaldepartementet**, ”Høring – forslag til endringer i byggesaksforskriften”, 01.12.2011. Regjeringen.no:  
[https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-byggesa/id665711/?regj\\_oss=10](https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-byggesa/id665711/?regj_oss=10)

Alle høringssvar hentet fra ”Høring – Forslag til endringer i byggesaksforskriften”.  
Regjeringen.no: [https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-byggesa/id665711/?regj\\_oss=10](https://www.regjeringen.no/nb/dokumenter/horing---forslag-til-endringer-i-byggesa/id665711/?regj_oss=10)

**Direktoratet for byggkvalitet** (dibk), ”Veiledning til kapittel 19 i byggesaksforskriften – om kommunens adgang til å gi pålegg om utbedring av bevaringsverdige bygninger”. Hentet fra dibk.no: <http://dibk.no/no/BYGGEREGLER/Gjeldende-byggeregler/Veiledning-om-byggesak/?dvp=/dvp/content/byggesak/19/>, lastet ned 25.11.2014.

#### **Arkiv:**

Trondheim Byarkiv, Byggesaksmappe PBE – 5344 Nedre Møllenberg gate 99-101

Trondheim Byarkiv, Byggesaksmappe PBE - 3243 Kjøpmannsgata 13

Trondheim byarkiv (etter innsynsbegjæring), Reinertsen, Huitfeldtbryggen - Tilstandsanalyse, 10.10.2014

Eid kommune, saksdokumenter – pålegg om utbedring, 2013-2015:

[https://eid.kommune.no/innsyn/wfinnsyn.ashx?response=arkivsak\\_detaljer&arkivsakid=2013000555&](https://eid.kommune.no/innsyn/wfinnsyn.ashx?response=arkivsak_detaljer&arkivsakid=2013000555&)

### **Reguleringsplaner:**

Reguleringsplan R 229, ”Verneplan for Møllenberg, Kirkesletten, Rosenborg”, vedtatt 01.09.1986. Hentet fra kart på Trondheim kommunes hjemmeside, kartlag reguleringsplaner: <http://kart5.nois.no/trondheimbraarkiv/getfile.aspx?id=20184014>, april 2015.

Planbehandling for reguleringsforslag til Nedre Møllenberg gate 99-101 og Gamle Kirkevei 12B-14A, Trondheim kommunes kart: reguleringsplaner: planregister: vedtak: <http://kart5.nois.no/trondheimbraarkiv/getfile.aspx?id=20002233> , lastet ned 07.04.2015

Trondheim kommune: Innsyn: Politiske saker i perioden 2003-2011: ”Saksfremlegg – Nedre Møllenberg gate 99-101, Gamle Kirkevei 12-15 og Innherredsveien 59; Mindre endring av reguleringsplan R0229D”, 2009: <http://publikum.trondheim.kommune.no/saker>, lastet ned 07.04.2015.

Trondheim kommune, Reguleringsplan R118, *Midtbyplanen*, vedtatt 28.08.1981.

### **Annen litteratur:**

Boro, Marte. ”’Planlagt’ forfall”, i *Årbok for Fortidsminneforeningen*, 161. årgang, 2007, s. 29-35.

Bugge, Hans Chr. ”Vern av verdifulle kulturlandskap: Har vi de rettslige redskapene som trengs?”, i *Utmark – tidsskrift for utmarksforskning*, 02.06.2013. Utmark.org: [http://www.utmark.org/utgivelser/pub/2013-1/Bugge\\_Utmark\\_1\\_2013.html](http://www.utmark.org/utgivelser/pub/2013-1/Bugge_Utmark_1_2013.html)

Byantikvaren og Plan- og bygningsetaten i Oslo kommune, *SUV-prosjektet; Prosjektrapport sikring, utbedring og vedlikehold av eksisterende byggverk*, Oslo kommune, desember 2011.

Dom i Borgarting lagmannsrett, LB-2009-55987 - RG-2010-520, den 2010-03-22. Lovdata Pro <https://lovdata.no/pro/#document/LBSTR/avgjorelse/lb-2009-55987> , lastet ned 21.01.2015.

Kahn, Michael. *Lærebok i kulturminnerett*, Tapir akademiske forlag, Trondheim 2007.

Trondheim kommune, *Kommunedelplan for kulturminner og kulturmiljøer 2013-2025*.

Mangen, Nora Belling. *Brannsikkerhet i tett trehusbebyggelse: Bryggene i Kjøpmannsgata i Trondheim*, Masteroppgave i bygg- og miljøteknikk ved NTNU.

Oslo kommune, ”Ny bygningsdel til plan- og bygningsloven”, 25.09.2008.

Sverre Bjerkholt Aamlid, Adrien Burgat, Sunniva Fonn, Monika Sletteberg Haugen, Line Henriksen, Marie Lozow, Sigrid Løkken, Hildegunn Løvold Ohren, Anne Bjørg Evensen Svestad. *Kjøpmannsgata 13*, prosjektrapport i AAR4825 – Bygningsdokumentasjon og tilstandsanalyse, NTNU høst 2012. Lastet ned fra

<http://www.husnyckeln.org/images/Publikationer/Artiklar/kjpmannsgata13.pdf>

Tyrøn, Carl Wilhelm. *Plan- og bygningsloven: Kommentirutgave*, Universitetsforlaget: Oslo 2010.

Næringsforeningen i Trondheimsregionen, Trondheim kommune, Sør-Trøndelag Fylkeskommune, NTNU og HiST. *Vitaliseringsprosjektet: Vitalisering av Kjøpmannsgatebryggene i Trondheim*, Prosjektbeskrivelse 2015-2018, utarbeidet 28.01.2015. Trondheim kommune.no: [http://trondheim.kommune.no/bryggene/prosjekt\\_lastet\\_ned\\_10.04.2015](http://trondheim.kommune.no/bryggene/prosjekt_lastet_ned_10.04.2015).

Riksantikvarens NB!-register: Trondheim: Delområde Bryggene (s. 8):

<http://nb.ra.no/nb/by.jsf>, lastet ned 21.04.2015.

Oslo kommune – Plan- og bygningsetaten, ”Hvilken regel gjelder? – grunnleggende rettskildelære og tolkningsprinsipper på plan- og bygningsrettens område.” BBS-prosjektet 2013 (Samhandlingsprosjekt Bedre Byggesaksbehandling), 06.03.2014. Lastet ned 02.05.2015:

<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/Innhold/Plan%20og%20bygg%20og%20eiendom/Dokumenter/Veiledere/Lover%20og%20regler%20-%20Veileder%20for%20hva%20som%20gjelder.pdf>

Norsk Kulturminnefonds strategiplan 2014-2018:

<http://www.kulturminnefond.no/content/1358243479/Strategiplan-2014-2018>

Norske lovforarbeid: <http://www.ub.uib.no/fag/rettsvit/norskforarb.htm>, 05.02.2015.

Grunnbokinformasjon uthentet 29.04.2015: Se i eiendom:

[http://www.seeiendom.no/?\\_ga=1.25824698.688914050.1430330711](http://www.seeiendom.no/?_ga=1.25824698.688914050.1430330711).

#### **Avisartikler:**

”Eier av bygård avviser for dårlig sikring”, NTB Nyhetsklipp, 08.01.2007. Hentet fra Atekst 21.01.2015: <http://web.retriever-info.com/services/archive/displayDocument?documentId=055013200701080726390701080809&serviceId=2>



Aftenposten, "Spekulativt forfall og ny plan- og bygningslov", innlegg av Magnhild Meltveit Kleppa, 15.05.2009. Regjeringen.no: Historisk arkiv:  
<https://www.regjeringen.no/nb/aktuelt/spekulativt-forfall-og-ny-plan--og-bygni/id566200/>

Byavisa.no: "Kan straffes for å la hus forfalle", publisert 16.10.2012:  
<http://byavisa.no/2012/10/16/kan-straffes-for-a-la-hus-forfalle/> besøkt 31.03.2015.

Gunnar Houen og Roy Åge Håpnes, "Gamle sjøhus i ny virkelighet", Kronikk i Adresseavisen, 11.01.2012. Hentet via Atekst.

Adresseavisen, "Skal bli enklere å bygge om bryggene", 25.10.2013. Hentet via Atekst.

Byantikvaren i Trondheim kommune: Kurs i pelefundamentering og jekking: Innlegg fra foredragsholderne: "Tilstand og skader. Hva behøves av kunnskap?" av Trond Eide, STFK,  
<http://trondheim.kommune.no/pelekurs> besøkt 09.04.2015.

Adresseavisen, "Brenner Kjøpmannsgata?" av Leif Maliks for Fortidsminneforeningen - den trønderske avdelingen, 21.03.2012. Hentet via Atekst.

Adresseavisen, "Brygger mangler fortsatt brannslukningsanlegg", 02.09.2014. Hentet via Atekst.

Boligannonse (sist endret 24.08.2013): Eiendomsmegler1.no:  
<https://www.eiendomsmegler1.no/eiendommer/eiendom/?propertyid=43386200>

Bilder:

- 1.Madserud alle 28: <http://froemartinsen.blogspot.no/2008/10/langaardvillaen.html>
2. Nedre Møllenberg gate 99-101: Utklipp fra google earth street view
3. Kjøpmannsgata 13: Foto av Jan Habberstad 2014, WikiStrinda  
[http://www.strindahistorielag.no/wiki/index.php?title=Kj%C3%B8pmannsgata\\_13](http://www.strindahistorielag.no/wiki/index.php?title=Kj%C3%B8pmannsgata_13)
4. Pelene under Huitfeldtbrygga, fra tilstandsrapporten.