



Saksframlegg

Saksnr.	Utvalg	Møtedato
21/058	Planutvalg	21.09.2021

Høring av Regional plan for kulturmiljø i Trøndelag 2022-2030

Kommunedirektørens innstilling

Ørland kommune ved planutvalget slutter seg til vurderingene i saksframlegget og ber om at dette sendes som høringsinnspill til *Regional plan for kulturmiljø i Trøndelag 2022-2030*.

Sammendrag

Trøndelag fylkeskommune har sendt forslag til *Regional plan for kulturmiljø i Trøndelag 2022-2030* på høring. Høringsfrist er 1. oktober.

Planen inneholder en ny og felles kulturmiljøpolitikk i Trøndelag.

Ørland kommune er positiv til en ny regional plan for kulturmiljø. Høringsutkastet til *Regional plan for kulturmiljø* danner et godt grunnlag for videre forvaltning og utvikling i fylket, for alle relevante aktører og virksomheter. Vi mener planen bidrar til å synliggjøre og tydeliggjøre fylkeskommunens oppgaver og roller i kulturmiljøforvaltningen, samtidig som den fremhever betydningen og ansvaret kommunen har som plan- og byggesaksmyndighet. Mål og retningslinjer bygger opp under formålet med planen; det er et overordnet mål å ta vare på et mangfold av godt bevarte kulturmiljø som trønderne engasjerer seg i. Det er lagt vekt på at samarbeid og samordning på tvers av fagområder og mellom relevante aktører er avgjørende for å oppnå målene.

Planutvalg 21.09.2021

Behandling

Votering nr 1

Forslag: **Opprinnelig forslag**

For: Opprinnelig forslag: 7 stemmer (100%)

Mot: Opprinnelig forslag: 0 stemmer (0%)

PLU - 21/058 vedtak

Ørland kommune ved planutvalget slutter seg til vurderingene i saksframlegget og ber om at dette sendes som høringsinnspill til *Regional plan for kulturmiljø i Trøndelag 2022-2030*.

Sakens bakgrunn og innhold

Trøndelag fylkeskommune har utarbeidet forslag til *Regional plan for kulturmiljø i Trøndelag 2022-2030*. Planforslaget ble vedtatt sendt på offentlig høring i fylkestinget den 15.06.2021. Høringsfrist er 1. oktober 2021.

Regional plan for kulturmiljø i Trøndelag 2022-2030 inneholder en ny kulturminnepolitikk for Trøndelag, og erstatter de to eldre kulturminneplanene for Sør-Trøndelag fylkeskommune og Nord-Trøndelag fylkeskommune. Planen består av tre hoveddokument:

- *Regional plan for kulturmiljø i Trøndelag 2022-2030* – hoveddokument
- *Mangfoldige Trøndelag* – vedlegg
- *Handlingsprogram 2022-2023*

Den nye regionreformen styrker fylkeskommunens rolle som kulturminnemyndighet, og trekker fylkeskommunen fram som en retningsgivende, samordnende og mobiliserende aktør. Dette er sentralt i fylkeskommunens rolle som veileder og myndighetsutøver på kulturminneområdet.

Fylkeskommunen, Sametinget og kommunene forvalter både lokale, regionale og nasjonale kulturmiljøverdier, og en overordnet plan og retningslinjer er ment å bidra til samordning og samarbeid.

Formålet med planen er:

- å gi veiledning og tydelige føringer om regionale kulturmiljøverdier og interesser
- samordne ressurser og virkemidler blant aktuelle aktører og fremme felles satsinger
- ta opp kommune- og sektoroverskridende problemstillinger og fremme løsninger
- avveie nasjonale og internasjonale føringer og forventninger

Regional plan for kulturmiljø har til hensikt å gi en retning og å samordne innsatsen i utviklingsarbeidet. God forvaltning fordrer samarbeid med eiere, frivillige, museer og det offentlige, både som eier, myndighet og utviklingsaktør. Kommunene er plan- og bygningsmyndighet, og har en viktig rolle i arbeidet med å ivareta og koordinere kulturmiljøhensynene i arealplanlegging og i den enkelte byggesak. Dette er også nedfelt i *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*.

Planen består av et hoveddokument, som inneholder overordna mål og delmål. Delmålene knytter seg til seks ulike tema, og til hvert tema/delmål følger retningslinjer.

De seks temaene er:

- Regionale verdier og kunnskapsformidling
- By- og stedsutvikling
- Håndverk og materialproduksjon
- Klima
- Opplevelsesnæringer
- Kulturmiljø, felleskap, demokrati

Retningslinjene er ment som virkemidler for å nå målene, og omhandler samarbeid, saksbehandling og prioriteringer i utviklingsprosjekt og areal- og miljøforvaltning.

I henhold til plan- og bygningsloven § 8-2 skal en regional plan «legges til grunn for regionale organers virksomhet og for kommunal og statlig planlegging og virksomhet i regionen». Det er lagt til grunn at relevante offentlige myndigheter skal ta hensyn til denne planens mål og retningslinjer i sitt

planarbeid og virksomhet. Retningslinjene i planen er ikke juridisk bindende, men de gir en felles retning som det ligger en forpliktelse i å følge.

Det er presisert at regional plan for kulturmiljø ikke fører med seg en utvidelse eller endring av klage- og innsigelsesadgangen. Planen vil derimot avklare regionale kulturmiljøinteresser og gi forutsigbarhet i arealforvaltningen, og på det viset bidra til felles, gjennomtenkte, og langsiktige satsinger i kulturmiljøforvaltningen.

Det overordna målet i planen er: «I 2030 engasjerer trønderne seg i et mangfold av godt bevarte kulturmiljø». Retningslinjene sier at FN's bærekraftsmål skal legges til grunn for god forvaltning og bærekraftig samfunnsutvikling, at alle skal kunne engasjere seg og ta ansvar for kulturarven, og at kulturmiljø ses i sammenheng med andre samfunnsområder, slik som folkehelse, friluftsliv, skole, reiseliv, landbruk, klima og miljø, brannsikring og universell utforming.

Overordna mål og retningslinjer gjengir også relevante retningslinjer fra *Regional plan for arealbruk 2021-2030 – Bærekraftig og stedstilpasset arealpolitikk i Trøndelag*, som nylig har vært på høring.

I høringsbrevet skriver Trøndelag fylkeskommune at de ønsker spesielt tilbakemelding på:

- *Vil planen bli et nyttig verktøy for kommunens og andre myndigheters virksomhet og planlegging?*
- *Er mål og retningslinjer relevante og forståelige?*
- *Vil planen bidra til en felles retning og mer samarbeid?*
- *Vil planen bidra til mer forutsigbarhet i plan- og byggesaksbehandlingen?*
- *Hvilke satsinger med tiltak og aktiviteter mener dere bør inn i handlingsprogrammet for at vi sammen kan nå mål i planen?*

Vedlegg til planen

Til planen følger et vedlegg kalt *Mangfoldige Trøndelag* som inneholder oversikt over regionalt og nasjonalt verneverdige kulturmiljø, kulturlandskap og fartøy. Det er oppgitt i vedlegget at formålet med oversikten er å synliggjøre verneverdige kulturmiljøer og kulturlandskap som forteller viktige deler av Trøndelags historie, og som bidrar til å gi et samla bilde av Trøndelag.

Oversikten er ment som et kunnskapsgrunnlag for videre planlegging og utvikling i fylket, samt bidra til forutsigbarhet. De utvalgte kulturmiljøene er valgt ut på bakgrunn av eksisterende kunnskap, slik som kommunale kulturminneplaner, de to tidligere regionale planene for kulturminner i Nord- og Sør-Trøndelag, kulturlandskap fredet etter kulturminneloven og naturmangfoldsloven, Utvalgte kulturlandskap i landbruket (UKL), og andre tidligere registreringer (Nasjonal registrering av verdifulle kulturlandskap, Riksantikvarens NBI-register, KULA, mv.). Det er i tillegg vektlagt områder som forteller en vesentlig del av Trøndelags historie, har stor tidsdybde eller høy verneverdi basert utvalgskriterier i kulturminneforvaltningen (representativitet/sjeldenhet, alder og autentisitet, kunnskapsverdi, opplevelsesverdi og kulturhistorisk verdi, bevaringstilstand, identitetsverdi/symbolverdi og kunstnerisk/arkitektonisk verdi).

Ørland kommune er oppført i oversikten med til sammen fem kulturmiljø:

- Austrått og landskapet rundt
- Sjøgata og Uthaug (i rød støysone)
- Vellersund handelssted
- Valseidet og Koet
- Tarva

Fylkeskommunen oppfordrer kommunene til å melde fra i høringen om kommunen er enig i utvalget som er med.

Det hører også et handlingsprogram til planen, som inneholder konkrete tiltak for perioden 2022-2023. Ett av tiltakene som nevnes er at det i løpet av hele planperioden skal utarbeides faktaark for hvert av de regionalt verneverdige kulturmiljøene, med kart, foto og beskrivelse.

Begrepet kulturmiljø

Tradisjonelt sett har begrepet kulturmiljø omfattet et område hvor flere kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng. I *Meld. St. 16 (2019-2020) Nye mål i kulturmiljøpolitikken* ble ordet kulturmiljø lansert som samlebetegnelse for de tre begrepene kulturminner, kulturmiljø og kulturlandskap. Kulturminneforvaltningen omtales derfor nå som kulturmiljøforvaltning og fylkeskommunens plan ble underveis endret til regional plan for kulturmiljø.

Medvirkning

I løpet av planprosessen har fylkeskommunen arrangert seminarer og innspillsverksted for kommunene, samt et høringsseminar den 31.08.2021. Ørland kommune har deltatt med ulike representanter på flere av disse seminarene.

FN's Bærekraftsmål

Bærekraftig utvikling innebærer at vi skal dekke våre behov i dag uten å ødelegge mulighetene for at kommende generasjoner kan dekke sine behov. Bærekraftsmålene ser miljømessig, sosiale og økonomisk utvikling i sammenheng. Bærekraftsmålene er universelle og gjelder for alle politikkområder, og krever helhetlig samfunnsplanlegging. «Innsats for å verne om og sikre verdens kultur- og naturarv» er omtalt som eget delmål under bærekraftsmål nr. 11 Bærekraftige byer og samfunn. Kulturmiljø bidrar til å oppfylle flere av de andre målene også, blant annet bærekraftsmål nr. 12 om å sikre bærekraftige forbruks- og produksjonsmønstre, herunder oppnå bærekraftig forvaltning og redusere avfallsproduksjon gjennom ombruk og gjenbruk av eksisterende bygninger.

Administrasjonens vurdering

Administrasjonen mener det er positivt at det kommer en ny, felles plan for kulturmiljø i fylket. Forslag til *Regional plan for kulturmiljø* tar for seg et bredt utvalg av temaer, og planen har en oversiktlig og ryddig utforming med relevante mål og retningslinjer. Planforslaget følger opp og samordner nasjonale mål og føringer, og tilpasser disse til trøndersk sammenheng.

Regional plan for kulturmiljø berører flere fagområder i kommunen, blant annet klima- og miljø, opplevelsesnæring, folkehelse, oppvekst, landbruk, kultur og formidling, mv. Det er dog spesielt kommunens rolle som plan- og bygningsmyndighet som trekkes fram som sentral i arbeidet. God forvaltning av kulturmiljøer bidrar til å bevare stedenes særpreg og identitet, og som igjen bidrar til gode steder å leve og bo.

Administrasjonen mener det er gjort kloke grep i planen. Skillet mellom hva som er et fylkeskommunalt anliggende og hva som er kommunens ansvar er forsøkt klargjort i planen, i tillegg til at kommunenes sentrale rolle som myndighet etter plan- og bygningsloven anerkjennes og fremheves. Det er lagt vekt på medvirkning, involvering, samarbeid og samordning, hvilket er i tråd med de nasjonale målene i *Meld.St. 16 (2019-2020)* og FN's bærekraftsmål.

Det er avgjørende for en god, helhetlig og bærekraftig forvaltning og utvikling at det legges til rette for samarbeid for å nå målene. Forslaget til *Regional plan for kulturmiljø i Trøndelag* fremstår som nettopp det planen skal og bør være – en plan som gir felles retning og som bidrar til samordning av innsatsen i utviklingsarbeidet.

Kulturmiljø som er lokalt, regionalt eller nasjonalt viktige skal kommunene legge inn i sine arealplaner. Dette er nedfelt i *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging*. I planforslaget fremgår det at retningslinjene gjengitt fra forslag til *Regional plan for arealbruk* at kommunene er mer eller mindre forpliktet til å sikre regionalt og nasjonalt viktige kulturmiljøer i kommune- og reguleringsplaner. For de lokalt viktige kulturmiljøene vil det være kommunens ansvar å kartlegge og verdivurdere disse, og å eventuelt sikre dem i kommuneplanens arealdel og reguleringsplaner. Administrasjonen vil påpeke at retningslinjene til *Regional plan for arealbruk* er noe upresist formulert. Det kan tolkes som at kommunene har ansvar for å foreta utredninger i private reguleringsplaner.

Ordlyden er tonet ned betraktelig i *Regional plan for kulturmiljø*, og vi oppfatter det slik at kommunen er ment å sikre regionalt og nasjonalt viktige kulturmiljøer i arealplaner, men at ansvaret for å avveie hensynene som skal ivaretas innenfor det enkelte kulturmiljø og å utarbeide bestemmelser og retningslinjer er lagt til kommunen som planmyndighet. Det er noen uklarheter knyttet til dette temaet, men vi forstår at det er begrenset hvor dekkende en slik plan kan være, og vi opplever at planen inviterer til dialog og samarbeid. Vi legger til grunn at fylkeskommunen bistår ved behov for veiledning i arbeidet med å implementere regionalt og nasjonalt verneverdige kulturmiljøer i kommuneplanens arealdel.

Hva gjelder oversikten over regionalt viktige kulturmiljø i *Mangfoldige Trøndelag*, så inneholder denne fem kulturmiljøer i Ørland kommune. Austråttområdet, Sjøgata og Uthaugsgården, Vallersund handelssted, Valseidet og Koet, samt Tarva er alle kjente kulturmiljø i kommunen, og alle er per i dag omfattet av hensynssone bevaring i kommuneplanens arealdel. Administrasjonen slutter seg til utvalget, men vil påpeke at Sjøgata og Uthaugsgården ligger i gul støysone og ikke rød støysone. Vi ser imidlertid ikke behovet for å oppgi støysonen i denne sammenhengen.

Det fremgår ikke klart av dokumentet om oversikten skal revideres med jevne mellomrom og i hvilken grad kommunene skal involveres ved eventuelle tilføyelser eller endringer i planperioden og som initieres av fylkeskommunen. Det antydes samtidig at endringer kan skje som følge av kommunale planvedtak.

Oversikten er ment som synliggjøring av regionale og nasjonale kulturmiljøverdier, og som kunnskapsgrunnlag for videre planlegging og utvikling. Det vil også bidra til større forutsigbarhet i plan- og byggesaker. En regional oversikt innebærer i seg selv ikke et formelt vern, men det er oppgitt at mange av områdene fra før av er juridisk vernet gjennom plan- og bygningsloven eller kulturminneloven. Sammenholder vi denne oversikten med retningslinjene i planforslaget, samt retningslinjene til tema kulturmiljø i *Regional plan for arealbruk*, så fremgår det klart at de regionalt og nasjonalt viktige kulturmiljøene skal sikres i kommune- og reguleringsplaner. Denne virkningen av oversikten finner vi noe underkommunisert i beskrivelsen av hva det innebærer at et område er med i oversikten, selv om de fleste områdene fra før innehar en eller annen form for vern.

Det fremgår av hoveddokumentet til planen at de nasjonalt og regionalt verneverdige kulturmiljøene og kulturlandskapene skal kartfestes digitalt. Det presiseres at mange allerede er kartfestet i tidligere prosesser, mens andre må kartfestes i løpet av planperioden, og at det forslagsvis kan gjøres i forbindelse med kommunenes arbeid med å utarbeide kommuneplanens arealdel. Kartfesting inngår ikke i handlingsplanen for 2022-2023, men ligger som et tiltak for hele planperioden 2022-2030 i hoveddokumentet. Det er uklart om kartfesting vil innebære områdenes geografiske utstrekning, men vi gjør oppmerksom på at nasjonalt og regionalt verneverdige kulturmiljøer også kan inneha lokale verdier, og at utstrekninga av slike områder kan påvirkes av flere faktorer enn kun regionale og nasjonale verdier i kommuneplanens arealdel. Hvert kulturmiljø bør derfor undergå en egen vurdering med tanke på omfang og utstrekning ut fra de regionale og nasjonale verdiene.

Vi viser til delmål og retningslinjer til temaet Klima. Gjenbruk og rehabilitering av eksisterende bygninger fremfor å rive og bygge nytt er et viktig klimatiltak, noe som også fremheves i Riksantikvarens nye *Klimastrategi for kulturmiljøforvaltningen 2021-2030*.

Bevaring, gjenbruk og oppgradering av bygninger slik at de tilfredsstiller moderne brukerbehov uten at det går på bekostning av kulturhistoriske verdier er et viktig tiltak for å redusere avfall, oppnå energibesparelser og redusere klimagassutslipp. I møte med utbyggere, som allerede har planlagt tiltaket, kan det være en utfordring for kommunen som byggesaksmyndighet å formidle og å få gehør for løsninger som i utgangspunktet er i henhold til teknisk forskrift (TEK17). I andre tilfeller kan regelverket oppleves som en barriere, i det den vanskeliggjør og forlenger søknads- og saksbehandlingsprosessen, og på det viset motvirker målet om bærekraftig utvikling – eller i hvert fall ikke bidrar til å stimulere økt til bruk av eksisterende bygninger. Mangel på økonomiske insentiver for tiltakshavere er også en faktor av betydning.

I Ørland kommune er det i dag en rekke vernede bygninger i rød støysone som er innløst av Forsvarsbygg og som står tomme og uten bruk. Det pågår et arbeid med utarbeiding av reguleringsplan som skal legge til rette for flytting av de vernede byggene til en ny lokasjon i Brekstad sentrum, slik at bygningene kan få en formålstjenlig bruk og danne et nytt bygningsmiljø i samspill med nye bygg.

Det er gledelig å se at tiltak 3 under Klima i handlingsprogrammet omhandler kunnskapsbygging knyttet til gjenbruk av bygninger, der det nevnte prosjektet på Ørlandet skal brukes til å utvikle kunnskapsgrunnlaget ved klimagevinsten av å flytte eldre bygg framfor å bygge nytt.

I forbindelse med flytteprosjektet, men også knyttet til generell saksbehandling, ser vi behovet for økt kunnskap og kompetanse knyttet til tekniske krav ved flytting, gjenbruk og istandsetting av eldre bygg. Vi foreslår derfor at det tas inn tiltak i handlingsprogrammet som bidrar til økt kompetanse i kommunene, kanskje spesielt knyttet til utfordringer og muligheter ved behandling av fravik fra tekniske krav i medhold av plan- og bygningsloven § 31-2 fjerde ledd.

Det nevnes i planen at det vil være «nødvendig å sikre kompetanse i kommunal byggesaksbehandling om hvordan vi kan fremme gjenbruk og transformasjon av eksisterende bygninger som et alternativ til å rive og bygge nytt». Videre står det at «[e]t viktig verktøy i dette arbeidet er å bruke livsløpsanalyser av bygninger, og dokumentere ulike alternativer og deres totale klimapåvirkning og ressursbruk», og det fremheves at offentlige eiere har mulighet til å gå foran som et godt eksempel ved å utrede gjenbruk, ombruk og transformasjon av bygninger som et første alternativ framfor å rive og bygge nytt (jf. retningslinjene). Hvordan er det tenkt at det skal foregå i praksis når det kommer inn en rivesøknad til kommunen – skal man kreve dokumentasjon i form av livsløpsanalyser og hjemle det i forvaltningsloven § 17 om at en sak skal være så godt opplyst som mulig før vedtak treffes? Vil det i så fall påvirke utfallet av saken, utover å påvise klimapåvirkningen av tiltaket?

Samlet vurdering

Ørland kommune er positiv til ny regional plan for kulturmiljø. *Regional plan for kulturmiljø* danner et godt grunnlag for videre forvaltning og utvikling i fylket, for alle relevante aktører og virksomheter. Vi mener planen bidrar til å synliggjøre og tydeliggjøre fylkeskommunens oppgaver og roller i kulturmiljøforvaltningen, samtidig som den fremhever betydningen og ansvaret kommunen har som plan- og byggesaksmyndighet. Mål og retningslinjer bygger opp under formålet med planen; det er et overordnet mål å ta vare på et mangfold av godt bevarte kulturmiljø som trønderne engasjerer seg i. Det er lagt vekt på at samarbeid og samordning på tvers av fagområder og mellom relevante aktører er avgjørende for å oppnå målene.

Vi finner at planen har en hensiktsmessig og oversiktlig utforming, og at den danner et godt og konstruktivt grunnlag for helhetlig kulturmiljøforvaltning- og utvikling fremover. Planen vil helt klart utgjøre et nyttig verktøy for kommunen, både i daglig plan- og byggesaksbehandling og i arbeidet med ny kommuneplan for Ørland.

Andre dokumenter i saken

Høringsforslag Regional plan for kulturmiljø i Trøndelag 2022-2030

Regional plan for kulturmiljø i Trøndelag 2022 - 2030 - Offentlig ettersyn med frist 1. oktober 2021