

**NOU**

Noregs offentlege utgreiingar **2025: 3**

# Ny kulturmiljølov



# Noregs offentlege utgreiingar 2025

Seriens redaksjon:  
Tryggings- og serviceorganisasjonen til departementa  
Teknisk redaksjon

---

1. Felles ansvar, felles gevinst  
*Kunnskapsdepartementet*
2. Samfunnsvern og omsorg  
*Justis- og beredskapsdepartementet og  
Helse- og omsorgsdepartementet*
3. Ny kulturmiljølov  
*Klima- og miljødepartementet*

# Ny kulturmiljølov

Utgreiing frå utvalet oppnemnt ved kongeleg resolusjon 22. juni 2022.  
Avgitt til Klima- og miljødepartementet 24. mars 2025.

ISSN 0806-2633 (online)  
ISSN 0333-2306 (trykt utg.)

---

Aksell AS

## Til Klima- og miljødepartementet

Kulturmiljølovutvalet vart oppnemnt ved kongeleg resolusjon 22. juni 2022 for å kome med eit framlegg til ny kulturmiljølov i staden for dagens kulturminnelov. Utvalet legg her fram utgreiinga si.

Oslo 24. mars 2025

Gunnar O. Hæreid  
leiar

Kjersti Gram Andersen

Nils Anfinset

Torvald Falch

Jarand Felland

Ola H. Fjeldheim

Caroline Wang Gierløff

Christian Hintze Holm

Ingunn Elise Myklebust

Marianne Olsson

---

Mathys Truyen  
sekretariatsleiar

Elisabeth Fougner

Elisabeth Nordling

Jakob Thorsen  
Bleskestad

Kristin Heggelund

Terje Birkrem Hovland



# Innhald

<b>Del I</b>	<b>Innleiande del</b> .....	15	5.1.1	Verdsarvområde .....	57
<b>1</b>	<b>Lovframlegg</b> .....	17	5.1.2	Kulturminne og kulturmiljø som er freda i medhald av kulturminnelova .....	58
<b>2</b>	<b>Samandrag</b> .....	30	5.1.3	Listeførte kulturminne- og kulturmiljø .....	60
2.1	Oppnemning og mandat .....	30	5.1.4	Oversyn over kulturmiljø og landskap av nasjonal interesse .....	60
2.2	Overordna vurderingar frå utvalet .....	30	5.1.5	Kulturminne og kulturmiljø med kommunalt vern .....	60
2.3	Samandrag av dei einskilde delane i utgreiinga .....	31	5.2	Tilstanden ved kulturmiljøet .....	61
<b>3</b>	<b>Utvalets arbeid</b> .....	35	5.2.1	Tilstand basert på data frå miljøovervaking .....	61
3.1	Oppnemning og samansetjing av utvalet .....	35	5.2.2	Tilstandsregistrering i Askeladden .....	64
3.2	Mandat .....	35	5.3	Samfunnsutfordringar og utviklingstrekk som kan ha konsekvensar for forvaltning av kulturmiljø og regelverk på kulturmiljøområdet .....	67
3.3	Korleis utvalet forstår mandatet, og avgrensing av arbeidet .....	39	5.3.1	Klimaendringar og miljøforringing .....	68
3.3.1	Avgrensingar .....	40	5.3.2	Tap av naturmangfald .....	69
3.4	Møte og arbeidsform i utvalet .....	40	5.3.3	Demografiske endringar og press på areala .....	70
3.4.1	Utvalsemøte .....	40	5.3.4	Endringar i trygging- og beredskapssituasjonen .....	72
3.4.2	Kunnskapsinnhenting .....	40	5.3.5	Aukande skilnader i samfunnet ....	72
3.4.3	Studiereiser .....	41	5.3.6	Endra styringsformer, medverknad og demokratisering – definisjonsmakt og eigarskap .....	73
<b>Del II</b>	<b>Bakgrunn</b> .....	43	5.3.7	Frivillig engasjement .....	74
<b>4</b>	<b>Grunngjeving for å ta vare på kulturmiljø</b> .....	45	5.3.8	Digitalisering, akselererande teknologisk endring og hyper-tilkopling .....	75
4.1	Kva er kulturmiljø? .....	45	5.3.9	Auka press på sårbare kulturmiljø frå ferdslø, reiseliv og turisme .....	76
4.2	Historikk og utviklingstrekk .....	46	5.3.10	Mangel på handverkskompetanse og materialar .....	77
4.2.1	1700- og 1800-talet .....	46	5.3.11	Redusert handlingsrom i offentlege budsjett .....	78
4.2.2	Første halvdel av 1900-talet .....	47	5.4	Målkonfliktar .....	78
4.2.3	Perioden frå ca. 1950 til 2000 .....	48	<b>6</b>	<b>Kulturminnelova</b> .....	80
4.2.4	Perioden frå 2000 og fram til i dag .....	49	6.1	Innhaldet i kulturminnelova i dag .....	80
4.2.5	Tilhøvet mellom natur og kultur ...	50	6.2	Lovhistoria .....	83
4.3	Kulturmiljø – eit gode for samfunnet .....	51	6.2.1	Utviklinga av lovgrunnlaget .....	83
4.3.1	Kulturmiljø som berar av kunnskap .....	51	6.2.2	Innhaldet i kulturminnelova ved vedtakinga .....	86
4.3.2	Kulturmiljø som meining .....	52	6.2.3	Seinare lovendringar .....	87
4.3.3	Kulturmiljø som grunnlag for oppleving og bruk .....	52			
4.4	Kriterium for verdisetjing og verdivekting .....	53			
4.5	Andre aspekt av verneverdi .....	55			
4.6	Verdigrunnlaget for lovforslaget frå utvalet .....	55			
<b>5</b>	<b>Tilstand, påverkningsfaktorar og målkonfliktar</b> .....	57			
5.1	Oversyn over freda, verna og listeførte kulturmiljø .....	57			

<b>7</b>	<b>Anna regelverk om vern av kulturmiljø</b> .....	90	9.1.6	Konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, ålmenn deltaking i avgjerdsprosessar og tilgang til rettsmiddel i miljøsaker (Århuskonvensjonen) .....	104
7.1	Plan- og bygningslova .....	90			
7.2	Naturmangfaldlova .....	91			
7.3	Svalbardmiljølova .....	91			
7.4	Trussamfunnslova og kyrkjebyggforskrifta .....	92	9.1.7	Konvensjonen om vern av den immaterielle kulturarven .....	104
7.5	Gravplasslova og gravplassforskrifta .....	92	9.2	Relevante Europaråds-konvensjonar som Noreg har ratifisert .....	105
7.6	Oreigningslova .....	93			
7.7	Straffelova .....	93	9.2.1	Konvensjon om vern av faste kulturminne i Europa – ETS nr. 121 (Granadakonvensjonen) ...	105
7.8	Jordlova, nydyrkingforskrifta og forskrift om tilskot til drenering av jordbruksjord .....	93	9.2.2	Den europeiske konvensjonen om vern av den arkeologiske kulturarven (revidert) – ETS nr. 143 (Vallettakonvensjonen) ....	106
7.9	Skogbrukslova og forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier .....	94	9.2.3	Rammekonvensjonen for vern av nasjonale minoritetar – ETS nr. 157 .....	108
7.10	Miljøinformasjonslova .....	94			
7.11	Kulturlova .....	95	9.2.4	Europarådets landskapskonvensjon – ETS nr. 176 .....	108
7.12	Andre lover og forskrifter som regulerer arealbruk .....	95	9.2.5	Europarådet sin ramme-konvensjon om kulturarven sin verdi for samfunnet – ETS 199 (Farokonvensjonen) .....	109
<b>8</b>	<b>Ansvarlege styresmakter og andre aktørar i kulturmiljøforvaltninga</b> .....	96	9.3	Andre relevante internasjonale avtalar, politiske erklæringar og handlingsprogram .....	110
8.1	Utviklinga av kulturmiljøforvaltninga – historikk .....	96	9.3.1	FNs erklæring om urfolks rettigheter og framforhandla forslag til Nordisk same-konvensjon .....	110
8.2	Aktørar som har oppgåver etter dagens kulturminnelov og ansvarsforskrift .....	97	9.3.2	Venziacharteret om bevaring av arkitektur og kulturminne .....	111
8.3	Andre aktørar som er sentrale for forvaltninga av kulturmiljø .....	99	9.3.3	Unesco-konvensjonen om vern av kulturarven under vatn .....	111
<b>9</b>	<b>Internasjonale konvensjonar</b> ...	101	9.3.4	Tryggingsrådet i FN sin resolusjon 2199 .....	111
9.1	Relevante FN-konvensjonar som Noreg har ratifisert .....	101	9.3.5	Europarådet sin konvensjon om kulturkriminalitet (Nikosia-konvensjonen) .....	112
9.1.1	Overeinskomst om vern av kulturverdiar i tilfelle av væpna konflikt, med protokoll (Haag-konvensjonen) .....	101	<b>10</b>	<b>Utanlandsk rett</b> .....	113
9.1.2	Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar (ØSK) .....	102	10.1	Sverige .....	113
9.1.3	Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettar (SP) ..	102	10.1.1	Automatisk freding .....	113
9.1.4	Konvensjonen om vern av verdas kultur- og naturarv (Verdsarv-konvensjonen) .....	103	10.1.2	Vedtaksfreding .....	114
9.1.5	Konvensjonen om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar ILO nr. 169 .....	104	10.1.3	Områdefreding .....	114
			10.1.4	Lause kulturminne .....	115
			10.2	Finland .....	115
			10.2.1	Automatisk freding .....	115
			10.2.2	Vedtaksfreding .....	115
			10.2.3	Områdefreding .....	116
			10.2.4	Lause kulturminne .....	117
			10.3	Danmark .....	117



10.3.1	Automatisk freding .....	117	13.2.1	Anna rettsleg regulering av kulturmiljø til havs .....	143
10.3.2	Vedtaksfreding .....	117	13.2.2	Internasjonale rammer for vern av kulturmiljø til havs .....	143
10.3.3	Områdevern .....	118	13.2.3	Verkeområde for ny kulturmiljølov .....	143
10.3.4	Lause kulturminne .....	118			
<b>11</b>	<b>Urfolk og nasjonale minoriteter</b> .....	<b>119</b>	<b>14</b>	<b>Definisjonar</b> .....	<b>145</b>
11.1	Fellesskap og ulikskap .....	119	14.1	Omgrep som er definerte i dagens lov .....	145
11.1.1	Etniske fellesskap og grensetrekking .....	119	14.2	Omgrep i framlegget til ny kulturmiljølov .....	146
11.1.2	Nasjonsbygging og kulturell standardisering .....	120	14.2.1	Kulturminne .....	146
11.1.3	Internasjonal rettsutvikling og anerkjenning av kulturelt mangfald .....	121	14.2.2	Kulturmiljø .....	146
11.2	Kulturhistoriske hovudtrekk til urfolk og nasjonale minoriteter .....	122	14.2.3	Landskap .....	147
11.2.1	Samane .....	122	14.2.4	Lovframlegg .....	147
11.2.2	Romanifolket/taterane .....	124	14.3	Framlegg frå utvalet .....	147
11.2.3	Skogfinnane .....	125	<b>15</b>	<b>Lovfesting av miljørettslege prinsipp på kulturmiljøområdet</b> .....	<b>148</b>
11.2.4	Kvenane/norskfinnane .....	126	15.1	Innleiing .....	148
11.2.5	Romane .....	127	15.2	Historikk – utvikling av prinsipp på miljøfeltet .....	148
11.2.6	Jødane .....	128	15.3	Lovfesting av miljørettslege prinsipp i Noreg .....	150
<b>Del III</b>	<b>Føremål, verkeområde, definisjonar og prinsipp</b> .....	<b>131</b>	15.3.1	Svalbardmiljølova .....	151
<b>12</b>	<b>Føremålet med kulturmiljølova</b> .....	<b>133</b>	15.3.2	Naturmangfaldlova .....	151
12.1	Gjeldande rett .....	133	15.4	Lovfesting av sentrale og relevante prinsipp på kulturmiljøområdet .....	152
12.2	Føremålsføresegner i andre nordiske land .....	134	15.4.1	Målet om ei berekraftig utvikling .....	152
12.3	Utvalet sine vurderingar og framlegg .....	134	15.4.2	Sektorprinsippet – kulturmiljø som sektorovergripande ansvar .....	153
12.3.1	Å ta vare på kulturmiljø .....	135	15.4.3	Samordning mellom kulturmiljøstyresmaktene .....	153
12.3.2	Kulturmiljø som eit gode og som ein ressurs .....	135	15.4.4	Generell aktsemdsplikt .....	154
12.3.3	Kulturmiljø og mangfald .....	137	15.4.5	Prinsipp om at omsyn til kulturmiljø skal integrerast i alle avgjerdsprosessar .....	154
12.3.4	Framtidsperspektivet .....	137	15.4.6	Prinsipp om kunnskapsgrunnlag og kunnskapsbasert saks- handsaming .....	154
12.3.5	Ansvar .....	137	15.4.7	Føre var-prinsippet .....	155
12.3.6	Andre omsyn som er vurdert .....	138	15.4.8	Prinsipp om samla belastning .....	156
12.4	Framlegg frå utvalet .....	138	15.4.9	Prinsipp om best mogleg teknologi og metode .....	157
<b>13</b>	<b>Verkeområdet for ei ny kulturmiljølov</b> .....	<b>139</b>	15.4.10	Prinsipp om at den som forureinar skal betale .....	157
13.1	Kva kulturmiljø som kan takast vare på etter lova .....	139	15.4.11	Prinsipp om aktiv medverknad og informasjon om kulturmiljø .....	158
13.1.1	Kulturhistorisk verdi .....	140	15.4.12	Vektlegging av kulturmiljøa til urfolk og nasjonale minoriteter .....	159
13.1.2	Nasjonal verdi og nasjonal interesse .....	140	15.5	Framlegg frå utvalet .....	159
13.1.3	Medverknad og definisjonsmakt ..	142			
13.1.4	Utvalet sitt framlegg .....	142			
13.2	Kvar skal ei ny kulturmiljølov gjelde? .....	142			

<b>16</b>	<b>Verkemiddel for vern av kultur- miljø</b> .....	161	17.7.4	Dekning av kostnader til arkeologiske undersøkingar .....	201
16.1	Rettslege verkemiddel .....	161	17.8	Fredingsgrense .....	215
16.1.1	Generelle forbod, påbod og individuell regulering .....	161	17.8.1	Innleiing .....	215
16.1.2	Freding .....	163	17.8.2	Grunngjeving for dagens fredings- grense .....	215
16.1.3	Plan- og bygningslova .....	164	17.8.3	Demografisk utvikling i åra 1500–1850 .....	216
16.1.4	Offentleg eigedomsrett .....	165	17.8.4	Skriftlege kjelder frå perioden 1600–1850 .....	216
16.2	Økonomiske verkemiddel .....	166	17.8.5	Jordfaste kulturminne som kjelder .....	217
16.2.1	Forsikring .....	166	17.8.6	Flytting av grensa for automatisk freding .....	218
16.2.2	Tilskot .....	167	17.8.7	Ny grense 1650 .....	219
16.2.3	Fritak frå skattar og avgifter .....	168	17.8.8	Ny grense 1850 .....	220
16.2.4	Gebyr- og sektoravgift .....	171	17.9	Nye mekanismar for vern av kulturmiljø frå perioden 1650 til og med 1850 .....	221
16.2.5	Administrative sanksjonar og andre forvaltningstiltak ved brot på føresegner .....	172	17.9.1	Rett til å undersøkje kulturmiljø frå perioden 1650 til og med 1850 ved registrering og mindre utgravingar .....	222
16.3	Sakshandsamingsverktøy .....	173	17.9.2	Undersøkingar av kulturmiljø frå 1650 til og med 1850 ved større utgraving og mellombels freding .....	223
16.4	Pedagogiske verkemiddel .....	174	17.9.3	Undersøking av kulturlag frå perioden 1650 til og med 1850 ved vilkår om utgraving av automatisk freda kulturmiljø .....	224
<b>Del IV</b>	<b>Freding</b> .....	177	17.9.4	Vurderingane til utvalet .....	224
<b>17</b>	<b>Vern av jordfaste kulturmiljø</b> ...	179	17.10	Særleg om automatisk freding av jordfaste samiske kulturmiljø .....	228
17.1	Gjeldande rett .....	179	17.11	Særleg om automatisk freding av dei jordfaste kulturmiljøa til taterane/romanifolket, skog- finnane, kvenane/norskfinnane, romane og jødane .....	228
17.2	Lovhistorikk .....	179	17.12	Framlegg frå utvalet .....	232
17.3	Internasjonale konvensjonar .....	180	<b>18</b>	<b>Automatisk freding av bygningar</b> .....	233
17.3.1	Europeisk konvensjon om vern av den arkeologiske kulturarv .....	180	18.1	Innleiing .....	233
17.3.2	Unesco-konvensjonen om vern av kulturarven under vatn .....	181	18.2	Gjeldande rett .....	234
17.4	Utanlandsk rett .....	181	18.3	Lovhistorikk .....	236
17.4.1	Sverige .....	181	18.4	Internasjonale konvensjonar .....	236
17.4.2	Danmark .....	182	18.5	Utanlandsk rett .....	236
17.4.3	Finland .....	182	18.6	Automatisk freding av bygningar i ny kulturmiljølov .....	237
17.5	Terminologi .....	183	18.6.1	Automatisk freding som verkemiddel for vern av bygningar .....	237
17.6	Automatisk freding av jordfaste kulturminne i den nye kultur- miljølova .....	184	18.7	Kva bør vere fredingsgrense for bygningar? .....	237
17.6.1	Automatisk freding som verke- middel for vern av jordfaste kulturminne .....	184			
17.6.2	Kva jordfaste kulturminne bør vere automatisk freda – definisjonsføresegn .....	185			
17.6.3	Alternative former for vern .....	185			
17.7	Innhaldet i fredinga og forvaltninga av automatisk freda jordfaste kulturminne .....	187			
17.7.1	Åtferdsnorm .....	187			
17.7.2	Sikringssone eller avgrensing av jordfaste kulturminne .....	190			
17.7.3	Meldeplikt, løyve, undersøkings- plikt og registrering, undersøking, sikring med meir av automatisk freda kulturmiljø .....	191			

18.8	Erklæringsordninga .....	240	19.6.3	Vilkår for fredning ved vedtak .....	265
18.9	Sikringssone .....	241	19.7	Rettsverknader av fredning ved vedtak i ny kulturmiljølov .....	266
18.10	Innhaldet i fredinga og forvaltninga av automatisk freda bygningar .....	241	19.7.1	Regulering gjennom fredingsvedtak .....	266
18.10.1	Åtferdsnorm .....	241	19.7.2	Lovfeste rammer for kva kulturmiljøstyresmakta kan regulere i fredingsvedtak .....	266
18.10.2	Dispensasjon frå fredinga .....	242	19.7.3	Tilbakeføring og igangverande bruk .....	267
18.10.3	Særleg om løyve gjennom plan .....	243	19.7.4	Regulering av vedlikehald i fredingsvedtaket .....	267
18.10.4	Undersøkingssplikt for tiltakshavaren .....	244	19.7.5	Særleg om regulering av visse kategoriar av kulturmiljø .....	268
18.10.5	Rett til å undersøke, sikre og halde ved like automatisk freda bygningar .....	244	19.7.6	Særleg om visse former for regulering – nye fellesføresegner .....	269
18.11	Presisering av automatisk fredning .....	245	19.8	Moment i vurderinga av om kulturmiljø skal bli freda ved vedtak .....	278
18.12	Særleg om automatisk fredning av samiske bygningar .....	245	19.9	Omsyn ved utforming av fredingsføresegna i vedtaket .....	279
18.13	Særleg om automatisk fredning av bygningane til dei nasjonale minoritetane .....	246	19.10	Val av vedtaksform – enkeltvedtak eller forskrift .....	280
18.14	Særleg om automatisk fredning av bygningar i Nord-Noreg .....	246	19.11	Mellombels fredning .....	281
18.15	Bør lova nytte automatisk fredning som verkemiddel for vern av andre kategoriar av bygningar? .....	247	19.12	Framlegg frå utvalet .....	282
18.16	Framlegg frå utvalet .....	247			
<b>19</b>	<b>Vedtaksfreding, inklusiv vern av større samanhengar .....</b>	<b>248</b>	<b>20</b>	<b>Heimel for ulike gradar av vern .....</b>	<b>283</b>
19.1	Lovhistorikk .....	248	20.1	Gjeldande rett .....	283
19.2	Gjeldande rett .....	249	20.2	Utanlandsk rett .....	284
19.2.1	Kulturminnelova .....	249	20.3	Er det behov for eit enklare og mindre omfattande verkemiddel for vern av kulturmiljø? .....	284
19.2.2	Anna lovverk .....	252	20.4	Rettsleg omgrep .....	285
19.3	Nordisk rett .....	253	20.5	Kva organ bør ha kompetanse til å bruke forenkla freding? .....	286
19.3.1	Sverige .....	253	20.6	Kva kulturmiljø bør kunne få vern ved forenkla freding? .....	286
19.3.2	Danmark .....	254	20.7	Vedtak om forenkla freding, rettsverknad av vern, dispensasjon og anna forvaltning .....	287
19.3.3	Finland .....	255	20.8	Økonomiske og administrative konsekvensar av ordninga med forenkla freding .....	287
19.4	Behov for heimlar til å verne kulturmiljø i ny kulturmiljølov .....	255	20.9	Framlegg frå utvalet .....	288
19.5	Særleg om vern av område i den nye kulturmiljølova .....	256	<b>21</b>	<b>Avfreding .....</b>	<b>289</b>
19.5.1	Landskap .....	256	21.1	Gjeldande rett .....	289
19.5.2	Område med jordfaste kulturminne .....	257	21.2	Lovhistorikk .....	290
19.5.3	Marine kulturmiljø .....	257	21.3	Utenlandsk rett .....	290
19.5.4	Behov for fleire kategoriar for vern av kulturmiljø .....	258	21.4	Utvalet sine vurderingar .....	290
19.5.5	Behov for meir einskaplege reglar for vern av område .....	259	21.5	Framlegg frå utvalet .....	291
19.6	Vern av kulturmiljø i ny kulturmiljølov: fredning ved vedtak .....	261			
19.6.1	Vidareføring og tydeleggjering av gjeldande rett .....	261			
19.6.2	Endring av gjeldande rett .....	263			

<b>22</b>	<b>Erstatning og førehandsskjøn ved vedtak om fredning</b> .....	292	<b>Del V</b>	<b>Andre rettslege verkemiddel for vern</b> .....	313
22.1	Gjeldande rett .....	292			
22.2	Erstatning og førehandsskjøn i framlegget til ny lov .....	293	<b>25</b>	<b>Riving og vesentleg endring av bygningar frå 1650 til 1850</b> ...	315
22.3	Framlegg frå utvalet .....	293	25.1	Meldeplikta i gjeldande rett .....	315
			25.2	Er meldeplikta eit tilstrekkeleg effektivt verkemiddel? .....	316
<b>23</b>	<b>Vern av kulturhistoriske verdier i kyrkjer, på gravplassar og i kyrkje-omgjevnader</b> .....	294	25.3	Bør lova ha krav om samtykke til riving og vesentleg endring av eldre byggverk og anlegg? .....	316
23.1	Gjeldande føresegner om vern .....	295	25.4	Spørsmål om særleg grense for samtykkeordninga i Nord-Troms og Finnmark .....	318
23.1.1	Kyrkjer .....	295	25.5	Framlegg frå utvalet .....	318
23.1.2	Gravplassar og kyrkje-omgjevnader .....	296			
23.2	Lovhistorikk .....	297	<b>26</b>	<b>Tilhøvet mellom kultur- miljølova og plan- og bygningslova</b> .....	319
23.3	Utanlandsk rett .....	298	26.1	Problemstilling, rettsleg og faktisk bakteppe .....	319
23.4	Vern av kyrkjer i den nye kulturmiljølova .....	298	26.2	Samordning mellom plan- og bygningslova og sektorlovgjevinga i sakshandsaminga .....	320
23.4.1	Trengst det særlege føresegner om vern og forvaltning av kyrkjer som kulturminne? .....	298	26.3	Løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturminne gjennom plan .....	320
23.4.2	Bør listeføringsordninga avviklast? .....	299	26.4	Gjeldande rett .....	320
23.4.3	Korleis bør ei ny kulturmiljølov gje vern til kyrkjene? .....	300	26.4.1	Allmenne utgangspunkt .....	320
23.4.4	Vern av inventaret i kyrkja .....	303	26.4.2	Plandelen .....	321
23.4.5	Vern av kyrkjegardar og kyrkjeomgjevnader .....	304	26.4.3	Freding i strid med gjeldande reguleringsplan .....	324
23.5	Framlegg frå utvalet .....	304	26.4.4	Byggjesak .....	324
			26.5	Vurderinga til utvalet .....	326
<b>24</b>	<b>Vern av statens kulturhistoriske eigedomar</b> .....	305	26.5.1	Om løyve til inngrep i jordfaste kulturminne gjennom plan .....	327
24.1	Lovhistorikk .....	305	26.5.2	Styrking av rolla til fylkeskommunen .....	327
24.2	Gjeldande rett .....	306	26.5.3	Omsynssone i arealdelen i kommuneplanen i plan- og bygningslova § 11-8 tredje avsnitt bokstav c .....	328
24.3	Freding av statlege kulturhistoriske eigedomar etter ny kulturmiljølov .....	307	26.5.4	Plan- og bygningslova § 11-9 nr. 6 og 7 om generelle føresegner i arealdelen i kommuneplanen .....	329
24.4	Bør lova ha ei særleg føresegn om dispensasjon for byggverk og anlegg freda som kulturhistorisk eigedom i statleg eige? .....	308	26.5.5	Plan- og bygningslova § 29-1 og § 29-2 om klargjering av avslagsheimlar .....	329
24.5	Forvaltning og avhending av freda og verneverdige eigedomar i statleg eige .....	309	26.5.6	Krav til søknaden .....	331
24.6	Vern av statleg kulturhistoriske byggverk og anlegg i verneklasse 2 (vk2) .....	310	26.5.7	Forskriftsheimel om å ta vare på miljø i plan- og bygningslova § 29-10 .....	331
24.7	Framlegg frå utvalet .....	311	26.5.8	Vedlikehald og istandsetjing etter plan- og bygningslova .....	331
			26.5.9	Unntak frå tekniske krav .....	333

26.6	Framlegg frå utvalet .....	334	<b>31</b>	<b>Tilhøvet mellom vern av kulturmiljø og naturmangfald ..</b>	356
<b>27</b>	<b>Lause kulturminne .....</b>	335	31.1	Kopling mellom kulturmiljøverdiar og naturmangfald i gjeldande rett .....	356
27.1	Gjeldande rett .....	335	31.1.1	Vern av kulturmiljø i naturmangfald-lova og i framleg til ny lov om vern av marin natur utanfor territorial-farvatnet .....	356
27.2	Utenlandsk rett .....	337	31.1.2	Vern av naturmangfald i kulturminnelova .....	357
27.3	Korleis sikre vern av lause kulturminne? .....	338	31.2	Vurdering og framlegg frå utvalet .....	358
27.3.1	Vern av lause kulturminne gjennom statleg eige .....	338	31.3	Framlegg frå utvalet .....	359
27.3.2	Andre alternativ enn statleg eige ..	338	<b>32</b>	<b>Vern ved avtale .....</b>	360
27.3.3	Er styresmaktene eigar eller forvaltar? .....	339	32.1	Gjeldande rett .....	360
27.3.4	Kva ligg i råderetten styresmakta har over dei lause kulturminna? ...	340	32.2	Utvalet sine vurderingar .....	361
27.4	Kva skal vere lause kulturminne i den nye lova? .....	341	32.2.1	Særleg om bruk av avtale for vern av båtar og andre transportminne .....	361
27.4.1	Namn på kategorien .....	341	32.2.2	Anna mogleg behov for avtaleheimel i lova – Avtalar mellom offentlege og private og mellom private .....	362
27.4.2	Korleis skal lova definere lause kulturminne? .....	341	<b>Del VI</b>	<b>Andre verkemiddel .....</b>	363
27.4.3	Aldersgrense for kva som er lause kulturminne etter funn .....	341	<b>33</b>	<b>Meldeplikt og pålegg ved naturleg skade .....</b>	365
27.4.4	Myntar .....	341	33.1	Gjeldande rett .....	365
27.4.5	Krigsmateriell frå andre verdskrigen .....	342	33.2	Utenlandsk rett .....	366
27.4.6	Særleg om menneskelege leivningar og skjelettmateriale .....	342	33.3	Meldeplikt ved naturleg skade på kulturmiljø .....	366
27.4.7	Heimel for erklæring ved funn av lause kulturminne .....	342	33.4	Pålegg om istandsetjing, oppattbygging, sikringstiltak eller dokumentasjon av kulturmiljø etter naturleg skade .....	367
27.4.8	Klargjering av det statlege ansvaret for lause kulturminne uavhengig av alder .....	343	33.4.1	Vidareføring av gjeldande rett .....	367
27.5	Forbod mot å skade lause kulturminne .....	343	33.4.2	Ein felles og generell påleggsheimel ved naturleg skade på kulturmiljø .....	367
27.6	Regulering av søkjeverksemd .....	344	33.4.3	Krav om dokumentasjon som alternativ til istandsetjing eller oppattbygging .....	368
27.7	Finnarløn .....	345	33.4.4	Samordning med plan- og bygningslova .....	368
27.8	Framlegg frå utvalet .....	345	33.5	Kostnadsdekning, tilskot og forsikring .....	369
<b>28</b>	<b>Skipsfunn .....</b>	347	33.5.1	Kostnadsdekning av antikvariske meirkostnader .....	369
28.1	Gjeldande rett .....	347	33.5.2	Forbod mot å avslå forsikring av kulturmiljø og høgare premietariffar som følgje av vernestatus ..	370
28.2	Vurderingane til utvalet .....	347			
<b>29</b>	<b>Vern av immateriell kulturarv ..</b>	349			
29.1	Gjeldande rett .....	350			
29.2	Utenlandsk rett .....	350			
29.3	Vurderingane til utvalet .....	350			
29.3.1	Praksisar og medverknad .....	351			
29.3.2	Kunnskap som trengst for å ivareta materiell kulturarv .....	351			
29.3.3	Framlegg frå utvalet .....	351			
29.4	Framlegg frå utvalet .....	352			
<b>30</b>	<b>Verdsarv .....</b>	353			
30.1	Korleis er verdsarv regulert i andre land? .....	354			
30.2	Drøfting og tilråding frå utvalet ....	354			

33.5.3	Forbod mot å ta auka forsikringspremie som følgje av fredings- eller vernestatus .....	370	34.3.1	Gjeldande rett .....	386
33.5.4	Pålegg om å halde tilbake forsikringssum .....	371	34.3.2	Utanlandsk rett .....	386
33.5.5	Anna regulering av forsikring .....	371	34.3.3	Tilgang til og undersøking av privat eigedom og etterkoming av pålegg knytt til privat eigedom i ny kulturmiljølov .....	387
33.6	Framlegg frå utvalet .....	371	34.4	Direkte gjennomføring og dekning av kostnader .....	388
<b>34</b>	<b>Handheving</b> .....	<b>372</b>	34.4.1	Gjeldande rett .....	388
34.1	Retting .....	372	34.4.2	Utanlandsk rett .....	388
34.1.1	Gjeldande rett .....	372	34.4.3	Direkte gjennomføring og dekning av kostnader i ny kulturmiljølov .....	389
34.1.2	Utanlandsk rett .....	373	34.5	Framlegg frå utvalet .....	390
34.1.3	Pålegg om retting i ny kulturmiljølov .....	374	<b>35</b>	<b>Andre sanksjonar ved brot på kulturmiljølova</b> .....	<b>391</b>
34.1.4	Kva kan utløyse pålegg om retting .....	374	35.1	Lovbrotsgеbyr .....	392
34.1.5	Kva kan det gjevast pålegg om? ....	374	35.1.1	Kva slags typar lovbroт? .....	394
34.1.6	Gjenoppretting og krav om kopiar .....	375	35.1.2	Skuldkrav .....	394
34.1.7	Pålegg om stans og opphøyr av bruk .....	376	35.1.3	Utmåling .....	394
34.1.8	Bruk av skjøn i avgjerder om pålegg .....	376	35.1.4	Styresmakt til å ileggje lovbrotsgеbyr .....	395
34.1.9	Kostnadsdekning .....	376	35.1.5	Forelding .....	395
34.1.10	Kven eit pålegg om retting kan rettast mot? .....	377	35.1.6	Andre reglar .....	395
34.1.11	Frist for forelding og frist for styresmakta til å reagere .....	378	35.2	Tvangsmulkt .....	396
34.1.12	Kva kategoriar av kulturminne skal pålegg om retting kunne gjelde for? .....	378	35.3	Framlegg frå utvalet .....	396
34.2	Eigaransvar for å halde ved like og setje i stand kulturmiljø verna etter eller i medhald av kulturmiljølova .....	379	<b>36</b>	<b>Straff</b> .....	<b>397</b>
34.2.1	Gjeldande rett .....	379	36.1	Kulturmiljøkriminalitet .....	397
34.2.2	Utanlandsk rett .....	380	36.2	Gjeldande rett .....	398
34.2.3	Eit generelt prinsipp om å halde kulturmiljø som er verna i medhald av kulturmiljølova i forsvarleg stand .....	381	36.3	Straff ved brot på føresegner i eller i medhald av kulturmiljølova .....	398
34.2.4	Regulering av vedlikehaldsplikt i fredingsvedtaket .....	382	<b>37</b>	<b>Oreigning og forkjøpsrett</b> .....	<b>400</b>
34.2.5	Individuelle pålegg om å halde ved like eller setje i stand .....	382	37.1	Gjeldande rett .....	400
34.2.6	Kva kan kulturmiljøstyresmakta kunne påleggje? .....	382	37.2	Føresegner om oreigning .....	401
34.2.7	Meir einskaplege reglar om vedlikehald og istandsetjing av kulturmiljø? .....	383	37.3	Føresegner om forkjøpsrett .....	401
34.2.8	Endring og effektivisering av sakshandsaminga .....	384	37.4	Framlegg frå utvalet .....	401
34.2.9	Tilskot til vedlikehald .....	384	<b>38</b>	<b>Sakshandsaming</b> .....	<b>402</b>
34.3	Tilgang til og undersøking av eigedom .....	386	38.1	Reglar om rettleiing, medverknad, kunnskap og informasjon .....	402
			38.1.1	Reglar om sakshandsaming .....	402
			38.1.2	Særskilde reglar for dispensasjonshandsaming for store og omfattande byggverk og anlegg .....	407
			38.1.3	Rettleiingsplikt for kulturmiljøstyresmakta .....	408
			38.1.4	Rett til å ta initiativ til freding .....	408
			38.1.5	Nemnd for medverknaden til nasjonale minoritetar i forvaltning og vern av kulturmiljøet deira .....	409
			38.1.6	Miljøvedtaksregister .....	410

38.2	Digitalisering og personvern .....	412	40.14	Avfreding .....	430
38.2.1	Personopplysningar .....	412	40.15	Klageinstans for vedtak gjorde av fylkeskommunen og Sametinget .....	430
38.2.2	Automatisert sakshandsaming .....	412	40.16	Klageinstans for vedtak gjorde av Riksantikvaren og av departementet .....	432
38.3	Omgjering og endring .....	413	40.17	Avgjerd om kva som er rette forvaltningsstyresmakt .....	432
38.4	Framlegg frå utvalet .....	413	40.18	Underretningsplikt ved overprøving av faglege tilrådingar og avgjerds makt til å overta alle typar saker .....	433
<b>39</b>	<b>Utførsel, innførsel og tilbakelevering av kulturgjenstandar ..</b>	<b>414</b>	40.19	Samarbeid mellom fylkeskommunen, Sametinget og forvaltningsmuseet .....	435
39.1	Kort om føresegnene om utførsel, innførsel og tilbakelevering av kulturgjenstandar i kulturminnelova .....	414	40.20	Oppgaver som gjeld nemnder for nasjonale minoritetar .....	435
39.2	Bør kulturmiljølova regulere utførsel, innførsel og tilbakelevering av kulturgjenstandar? .....	415	40.21	Korleis bør forvaltningsmakt og oppgaver etter lova tildelast? .....	436
39.3	Vurdering .....	415	40.22	Framlegg frå utvalet .....	436
39.4	Framlegg frå utvalet .....	416			
<b>40</b>	<b>Fordeling av oppgaver og avgjerds makt i den nye kulturmiljølova .....</b>	<b>417</b>	<b>41</b>	<b>Administrative og økonomiske konsekvensar .....</b>	<b>438</b>
40.1	Bør kommunane ha avgjerds makt eller oppgaver etter ny kulturmiljølov? .....	418	41.1	Generelle administrative og økonomiske konsekvensar av heile lova .....	438
40.2	Fredingsstyresmakt .....	420	41.2	Fredingsgrense for automatisk freda jordfaste kulturminne .....	439
40.3	Vedtak om mellombels freding .....	421	41.3	Fredingsgrense for automatisk freda bygningar .....	440
40.4	Avgjerd om kva som er automatisk freda kulturminne .....	421	41.4	Samtykke til å rive bygg frå før 1850 .....	440
40.5	Presisering av automatisk freding .....	421	41.5	Fleksibel og generell vedtaksfredingsføresegn .....	441
40.6	Forskrift om utsett undersøkingsplikt .....	421	41.6	Utviding av høvet til å frede transportminne .....	441
40.7	Arkeologiske undersøkingar ved utgraving (forvaltningsgravingar) .....	421	41.7	Forenkla freding .....	441
40.8	Arkeologiske undersøkingar ved registrering .....	423	41.8	Dekning av arkeologiske kostnader i landbruket .....	442
40.9	Løyve til forskingsinisierte utgravingar .....	424	41.9	Endringar for urfolk og minoritetar .....	442
40.10	Vedtak om dekning av kostnader til arkeologiske undersøkingar eller vernetiltak .....	424	41.10	Andre framlegg med økonomiske og administrative konsekvensar ..	442
40.11	Forvaltningsstyresmakt for freda kulturmiljø .....	425	<b>42</b>	<b>Merknader til dei enkelte føresegnene .....</b>	<b>443</b>
40.11.1	Forvaltningstyresmakt for transportminne .....	426	<b>Kjelder</b>	<b>.....</b>	<b>480</b>
40.11.2	Forvaltningsstyresmakt for særlege typar kulturmiljø .....	426			
40.12	Skipsfunn .....	428			
40.13	Lause kulturminne .....	429			





*Del I*  
*Innleiande del*



## Kapittel 1

# Lovframlegg

Framlegget frå utvalet

### Framlegg til lov om kulturmiljø (kulturmiljølova)

#### Kapittel 1 Føremål, verkeområde og definisjonar

##### § 1 Føremål

Føremålet med lova er å ta vare på eit mangfald av kulturmiljø som kjelde til kunnskap og som grunnlag for tilhøyrslø, oppleving og bruk for dagens og komande generasjonar.

Det er eit felles ansvar å ta vare på kulturmiljø som del av kulturarven gjennom vern og berekraftig bruk, og i ei heilskapleg miljø- og ressursforvaltning.

##### § 2 *Kva kulturmiljø som kan takast vare på etter lova*

Kulturmiljø med høg kulturhistorisk verdi kan takast vare på etter denne lova.

Når det skal vurderast om eit kulturmiljø har høg kulturhistorisk verdi, kan det leggjast vekt på immateriell kulturarv og viktig naturmangfald. Så langt dei høver, gjeld reglane i denne lova òg botaniske, zoologiske eller geologiske førekomstar som har kulturhistorisk verdi.

##### § 3 *Kvar lova gjeld*

Lova gjeld på norsk landterritorium, medrekna innsjøar og vassdrag, i territorialfarvatnet og i sjøområda ut til 24 nautiske mil frå grunnlinjene.

På kontinentalsokkelen og i jurisdiksjonsområde som er oppretta i medhald av lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone, gjeld lova så langt ho høver.

##### § 4 *Definisjonar*

I denne lova tyder

- a) kulturmiljø: eitt eller fleire kulturminne og heile det fysiske miljøet der kulturhistoria kjem til uttrykk

- b) kulturminne: alle spor etter menneskeleg verksemd i det fysiske miljøet som kan vere kjelder til kunnskap, eller som blir tillagt kulturhistorisk verdi og meining
- c) jordfaste kulturminne: kulturminne som ligg i eller på grunnen eller i vatn, og som ikkje kan flyttast, til dømes bergkunst, gravminne, ruinar, spor etter byggverk, skogbruk, jordbruk og fangst, og stader som det er knytt historiske hendingar, tru eller tradisjon til
- d) lause kulturminne: kulturminne som er gjenstandar, til dømes smykke, myntar, reiskapar, våpen eller ting med innskrifter eller bilete
- e) transportminne: kulturminne som er framkomstmiddel, til dømes båtar, fly, bilar, tog, vogner eller sykklar
- f) skipsfunn: ikkje-flytande båtar, skipsskrog, last og anna som høyrer til eller har vore om bord

#### Kapittel 2 Allmenne føresegner

##### § 5 *Generell aktsemdsplik*

Alle skal ta omsyn til kulturmiljøet og stelle seg slik at det ikkje blir skadd.

Kulturmiljø skal forvaltast og haldast i forsvarleg stand, slik at dei kulturhistoriske verdiane blir tekne vare på.

##### § 6 *Samordning av kulturmiljøforvaltninga*

Kulturmiljøstyresmakta skal samordne seg og syte for ei heilskapleg og føreseieleg forvaltning av kulturmiljø i heile landet.

##### § 7 *Prinsipp for offentlege avgjerder*

Føremålet i lova i § 1 og prinsippa i §§ 8 til 14 gjeld som retningslinjer når eit forvaltningsorgan tek avgjerd i alle saker der kulturmiljø kan bli påverka. Det same gjeld når eit forvaltningsorgan inngår avtale, deler ut tilskot eller forvaltar fast eigedom.

I avgjerda skal forvaltningsorganet gjere greie for korleis prinsippa er vurderte.

### § 8 *Kunnskapsgrunnlag for avgjerder*

Dersom eit forvaltningsorgan tek avgjerd som kan påverke kulturmiljø, skal avgjerda så langt som råd byggje på både vitskapleg og tradisjonell kunnskap om kulturhistorie og kulturminne i området.

### § 9 *Føre var-prinsippet*

Dersom det ikkje ligg føre god nok kunnskap om kva følgjer eit tiltak kan få for kulturmiljø, skal forvaltningsorganet ta avgjerd som unngår eller avgrensar skadeverknadene så godt som råd.

### § 10 *Samla negativ påverknad på kulturmiljøet*

Dersom eit forvaltningsorgan tek avgjerd som kan påverke den kulturhistoriske verdien negativt, skal organet leggje vekt på den samla påverknaden kulturmiljøet blir utsett for.

### § 11 *Bruk av forsvarlege teknikkar og metodar*

Dersom eit tiltak kan påverke kulturmiljø, skal tiltakshavaren så langt som råd nytte den teknologien og dei metodane som påverkar kulturmiljøet minst mogleg.

Dersom dette blir urimeleg dyrt for tiltakshavaren, kan det opnast for ein mindre skånsam framgangsmåte, såframt det samla sett er kulturhistorisk forsvarleg.

### § 12 *Dekning av kostnader for tap eller skade*

Dersom eit kulturmiljø blir skadd eller går tapt på grunn av eit tiltak, skal tiltakshavaren dekkje rimelege kostnader knytte til undersøking, dokumentasjon eller sikring av kjelde- eller restverdiane.

### § 13 *Medverknad*

Når eit forvaltningsorgan skal ta avgjerder som kan påverke kulturmiljø, skal enkeltpersonar, lokalsamfunn, grupper og organisasjonar få høve til å medverke.

Representative organisasjonar har rett til å uttale seg og til å klage på enkeltvedtak innanfor interesseområdet sitt.

Styresmaktene har eit særskilt ansvar for å sikre at dei nasjonale minoritetane romanifolket/taterar, skogfinnar, kvenar/norskfinnar, romar og jødar får høve til aktivt å medverke i saker som gjeld forvaltninga av deira kulturmiljø.

### § 14 *Vektlegging av kulturmiljøet til urfolk og nasjonale minoritetar*

Dersom eit forvaltningsorgan skal ta avgjerder som kan påverke kulturmiljøet til samar, romani-

folket/taterar, skogfinnar, kvenar/norskfinnar, romar og jødar, skal organet leggje stor vekt på korleis kulturmiljøet kan tryggje og utvikle kulturen, språket og samfunnslivet.

## **Kapittel 3 Automatisk freding**

### § 15 *Automatisk freda kulturmiljø*

Følgjande kulturmiljø er automatisk freda:

- a) jordfaste kulturminne frå tida fram til og med 1650
- b) bygningar og anlegg frå tida fram til og med 1650
- c) kyrkjer frå tida fram til og med 1850
- d) samiske bygningar og anlegg frå tida fram til og med 1917
- e) samiske jordfaste kulturminne frå tida fram til og med 1917

Til eit jordfast kulturminne høyrer ei fem meter brei sone rekna frå den kjende eller synlege ytterkanten av sjølve kulturminnet. Forbodet mot tiltak som er nemnde i § 18, gjeld innanfor sona.

I tvilstilfelle avgjer Riksantikvaren om eit kulturminne er automatisk freda.

*Eit mindretal* (Anfinset og Falch) føreslår at *bokstav a* skal lyde:

- a) jordfaste kulturminne frå tida fram til og med 1850

*Eit mindretal* (Felland og Gierløff) føreslår som ny *bokstav f*:

- f) dei nasjonale minoritetane sine jordfaste kulturminne frå tida fram til og med 1850

### § 16 *Presisering av automatisk freding*

Riksantikvaren kan etter søknad eller av eige tiltak gjere enkeltvedtak for å presisere dei kulturhistoriske verdiane i eit automatisk freda kulturminne og omfanget av den automatiske fredinga.

### § 17 *Rettsverknad av automatisk freding av bygningar og kyrkjer*

For automatisk freda bygningar og kyrkjer gjeld reglane i kapittel 4 freding ved vedtak så langt dei høver.

### § 18 *Forbod mot tiltak og aktivitetar som kan påverke automatisk freda jordfaste kulturminne*

Utan løyve etter § 20 er det forbode å setje i verk tiltak eller andre aktivitetar som kan innebære eller føre til at eit automatisk freda jordfast kulturminne blir øydelagt, skadd, utgrave, endra, tildekt eller skjult.

Forbodet gjeld òg tiltak og andre aktivitetar som kan ha ein unødig negativ innverknad på forståinga og opplevinga av automatisk freda jordfaste kulturminne, medrekna tiltak og aktivitetar som fører med seg forstyrrende lukt, lyd eller lys.

Dersom fylkeskommunen eller Sametinget ikkje gjer enkeltvedtak om noko anna, kan bruk av beitemark eller innmark over eit automatisk freda jordfast kulturminne halde fram. Pløying og anna jordarbeid som går djupare enn tidlegare, er forbode utan løyve.

#### § 19 *Plikt til å melde frå om tiltak som kan verke inn på jordfaste kulturminne*

Den som vil setje i verk tiltak som kan verke inn på automatisk freda jordfaste kulturminne på ein måte som er nemnt i § 18, skal melde frå om det til fylkeskommunen eller Sametinget, som avgjer om det er naudsynt å søkje om løyve etter § 20. Melding om tiltak skal gjevast så tidleg som råd.

Dersom eit automatisk freda jordfast kulturminne kjem for dagen etter at eit arbeid er sett i gang, skal den ansvarlege tiltakshavaren straks melde frå til fylkeskommunen eller Sametinget. Dersom arbeidet kan verke inn på kulturmiljøet på ein måte som er nemnt i § 18, skal arbeidet stansast. Fylkeskommunen eller Sametinget skal så snart som råd avgjere søknaden om løyve, jf. tredje avsnitt.

Om det trengst løyve, skal meldinga reknast som ein søknad.

#### § 20 *Løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturminne*

Fylkeskommunen og Sametinget kan gje varig eller mellombels løyve til eit tiltak som er nemnt i § 18. Løyve kan berre gjevast om fordelane for eigaren eller samfunnet veg klart tyngre enn skadeverknaden for den kulturhistoriske verdien.

Fylkeskommunen og Sametinget kan gje løyve til tiltak som nemnt i § 18 dersom tiltaket er del av eit forskingsprosjekt som har til føremål å gje ny kunnskap og nytten av tiltaket veg klart tyngre enn skadeverknaden for den kulturhistoriske verdien.

Fylkeskommunen og Sametinget kan setje vilkår for løyvet, til dømes om dokumentasjon, arkeologiske undersøkingar, sikringstiltak, overvaking, forskning eller formidling.

Dersom eit tiltak ikkje er sett i gang innan tre år, fell løyvet bort.

Det er ikkje naudsynt med løyve etter første avsnitt for tiltak som er i samsvar med gyldig reguleringsplan, der omsynet til automatisk freda

kulturmiljø er avklart av fylkeskommunen eller Sametinget. Før planen blir gyldig, kan det setjast vilkår etter tredje avsnitt. Kommunen skal innarbeide vilkåra i planen. Fritaket frå kravet om løyve gjeld berre i ti år etter at planen er vedteken.

#### § 21 *Jordfaste kulturminne frå perioden etter 1650 til og med 1850*

I tilfelle der det blir sett vilkår om utgraving i løyve etter § 20 til inngrep i automatisk freda kulturmiljø, skal eventuelle kulturlag frå perioden etter 1650 til og med 1850 handsamast som om dei var freda.

*Eit mindretal (Anfinset og Falch) foreslår at § 21 går ut.*

### **Kapittel 4 Freding ved vedtak**

#### § 22 *Kva kulturmiljø som kan fredast ved vedtak*

Kulturmiljø med høg kulturhistorisk verdi kan fredast ved vedtak. Det gjeld mellom anna

- a) jordfaste kulturminne
- b) byggverk og anlegg
- c) kyrkjer
- d) lause kulturminne
- e) transportminne
- f) skipsfunn
- g) offentlege minnesmerke
- h) kulturpåverka natur
- i) bygningsmiljø
- j) kulturminneområde, medrekna område med jordfaste kulturminne eller marine område
- k) kulturlandskap

Naturmangfald som ikkje er påverka av menneskeleg verksemd, kan inngå i fredinga.

#### § 23 *Freding av kulturmiljø ved enkeltvedtak*

Riksantikvaren kan ved enkeltvedtak frede kulturmiljø som er nemnde i § 22 bokstav a til g, og mindre område som er nemnde i § 22 bokstav h til k.

#### § 24 *Forenkla freding av kulturmiljø ved enkeltvedtak*

Fylkeskommunen og Sametinget kan ved enkeltvedtak frede det utvendige av og konstruksjonen til kulturmiljø med høg kulturhistorisk verdi som er nemnde i § 22 bokstav a til og med g.

#### § 25 *Freding av kulturmiljø ved forskrift*

Kongen i statsråd kan i forskrift frede større område som er nemnde i § 22 bokstav h til k.

Ved freding i forskrift gjeld føresegnene i forvaltningsloven om enkeltvedtak for dei eigarane

og rettshavarane fredinga kan få direkte følgjer for.

#### § 26 Mellombels freding

Riksantikvaren, fylkeskommunen og Sametinget kan gjere enkeltvedtak om mellombels freding dersom det er fare for at høg kulturhistorisk verdi går tapt eller får vesentleg skadeverknad.

Tiltak som trengst for å avklare eller sikre den kulturhistoriske verdien, skal gjennomførast så snart som råd.

Reglane for sakshandsaming i § 67 og føresegnene i forvaltningsloven om varsel og utgreiingsplikt gjeld ikkje for vedtak om mellombels freding.

#### § 27 Erstatning for fredingsvedtak

Vedtak om freding gjev ikkje rett til erstatning for eigaren og andre rettshavarar, om ikkje ein slik rett følgjer av allmenne rettsgrunnsetningar.

#### § 28 Rettsverknad av freding ved vedtak

Kulturmiljøstyresmakta kan forby eller på annan måte regulere alle typar tiltak og aktivitet som motverkar føremålet med fredinga. Føremålet med fredinga og kva som ikkje er tillate, skal gå fram av fredingsvedtaket.

Dersom ikkje noko anna går fram av fredingsvedtaket, omfattar freding av byggverk og anlegg eksteriør, bygningskonstruksjonar og inventar som anten er fast montert eller særskilt tilpassa bygningane.

Laust inventar og gjenstandar kan fredast saman med byggverk og anlegg dersom det stør opp under føremålet med fredinga.

Kulturmiljøstyresmakta kan i fredingsvedtaket fastsetje at eit kulturminne skal haldast i stand, og at vedlikehaldet skal utførast på ein viss måte. Kulturmiljøstyresmakta kan i fredingsvedtaket fastsetje vern og skjøtsel av naturmangfald i fredingsområdet.

Dersom fredingsvedtaket ikkje har fastsett særskilde reglar om kva fredinga går ut på, er alle tiltak som går lenger enn vanleg vedlikehald forbodne utan dispensasjon etter § 30. Forbodet gjeld mellom anna riving, flytting, påbygging, utskifting av materialar og endring av fargar.

#### § 29 Omsyn til eigaren ved utforming av vedtak om freding

Når kulturmiljøstyresmakta utformar vedtak om freding etter denne lova, skal det takast omsyn til eigaren og til bruken av kulturmiljøet i dag og i framtida.

Kulturmiljøstyresmakta kan ikkje påleggje eigaren meir omfattande forbod eller plikter enn det som må til for å oppfylle føremålet med fredinga.

#### § 30 Dispensasjon frå freding

Fylkeskommunen og Sametinget kan i enkeltvedtak gje varig eller mellombels dispensasjon frå freding og fredingsføresegner for kulturmiljø som er freda ved vedtak. Det kan setjast vilkår for dispensasjonen.

Dispensasjon kan ikkje gjevast dersom omsyna bak føresegna det blir dispensert frå, føremålet med fredinga eller dei kulturhistoriske verdiane blir vesentleg sette til side. Det kan berre gjevast dispensasjon dersom fordelane for eigaren eller for samfunnet veg klart tyngre enn skadeverknaden for den kulturhistoriske verdien.

Om eit tiltak ikkje er sett i gang innan tre år, fell dispensasjonen bort.

#### § 31 Forvaltnings- og skjøtelsplanar

Kulturmiljøstyresmakta kan leggje fram eit utkast til forvaltnings- eller skjøtelsplan saman med vedtak om freding. Planen skal gje føreseielege rammer for kva som er tillate utan dispensasjon.

Kulturmiljøstyresmakta bør leggje fram eit utkast til plan samtidig med vedtak om freding i desse tilfella:

- a) Ved større eller komplekse fredingar der bruk er naudsynt for å oppfylle føremålet med fredinga.
- b) Når omsynet til eigaren taler for det, eller han ber om det.

I slike tilfelle skal ein endeleg plan vere ferdig seinast eitt år etter at fredinga er vedteken.

Planen kan innehalde avtalar med eigaren og fastsetje økonomisk godtgjersle for tiltak som trengst for å oppfylle føremålet med fredinga.

Kulturmiljøstyresmakta er ansvarleg for å følgje opp forvaltnings- og skjøtelsplanar.

Når kulturmiljø er freda ved forskrift etter § 25, kan ansvaret for å lage og følgje opp slike planar delegerast til Riksantikvaren.

*Eit mindretal* (Olsson, Holm, Fjeldheim og Myklebust) foreslår at *andre avsnitt* skal lyde:

Kulturmiljøstyresmakta skal leggje fram eit utkast til forvaltnings- eller skjøtelsplan samtidig med vedtak om freding i desse tilfella:

- a) Ved større eller komplekse fredingar der bruk er naudsynt for å oppfylle føremålet med fredinga.
- b) Når omsynet til eigaren taler for det, eller han ber om det.

§ 32 *Forbod mot tiltak og aktivitetar i nærleiken av kulturmiljø freda ved vedtak*

Fylkeskommunen og Sametinget kan gjere enkeltvedtak om å forby alle slags tiltak og aktivitetar i eit område som ligg i nærleiken av eit kulturmiljø freda ved vedtak, dersom desse tiltaka og aktivitetane kan ha ein unødig negativ innverknad på den kulturhistoriske verdien.

Vedtak om forbod kan ikkje gjerast dersom ulempene for eigaren eller samfunnet veg klart tyngre enn den negative innverknaden på den kulturhistoriske verdien.

## Kapittel 5 Lause kulturminne

§ 33 *Råderett over lause kulturminne*

Lause kulturminne frå tida fram til og med 1650, og samiske lause kulturminne frå tida fram til og med 1917, høyrer til fellesskapet i Noreg dersom dei har kome for dagen ved arkeologiske undersøkingar eller tilfeldige funn, og dersom dei ikkje er privat eigde.

Forvaltningsmuseet har forvaltningsansvaret for lause kulturminne.

Menneskelege leivningar med kulturhistorisk verdi skal forvaltast som lause kulturminne.

I tvilstilfelle avgjer Riksantikvaren om noko oppfyller alderskriteria i første avsnitt.

Riksantikvaren kan òg avgjere at lause kulturminne som er yngre enn aldersgrensene som er nemnde i første avsnitt, skal høyre til fellesskapet og forvaltast av forvaltningsmuseet dersom dei kjem for dagen under offentlege utgravingar og privat eigar ikkje er kjend.

*Eit mindretal* (Anfinset og Falch) føreslår at *første avsnitt* skal lyde:

Lause kulturminne frå tida fram til og med 1850, og samiske lause kulturminne frå tida fram til og med 1917, høyrer til fellesskapet i Noreg dersom dei har kome for dagen ved arkeologiske undersøkingar eller tilfeldige funn, og dersom dei ikkje er privat eigde.

*Eit mindretal* (Felland og Gierløff) føreslår at *første avsnitt* skal lyde:

Lause kulturminne frå tida fram til og med 1650, samiske lause kulturminne frå tida fram til og med 1917, og lause kulturminne knytt til ein nasjonal minoritet frå tida fram til og med 1850, høyrer til fellesskapet i Noreg dersom dei har kome for dagen ved arkeologiske undersøkingar eller tilfeldige funn, og dersom dei ikkje er privat eigde.

§ 34 *Avhending og kassering av lause kulturminne*

Forvaltningsmuseet kan gjere enkeltvedtak om å avhende lause kulturminne vederlagsfritt i tilfelle der det er fagleg forsvarleg.

Forvaltningsmuseet kan gjere enkeltvedtak om å kassere lause kulturminne dersom det er klart fagleg forsvarleg og det ikkje har ressursar til å ta vare på dei.

Eit laust kulturminne må dokumenterast før det blir avhenda eller kassert.

Når forvaltningsmuseet vurderer tiltak som overføring, avhending og kassering av lause samiske kulturminne, skal det konsultere Sametinget etter sameloven kapittel 4 Konsultasjonar.

Sametinget kan ta avgjerd om bruk og gjere enkeltvedtak om oppbevaring og tilbakeføring av samiske menneskelege leivningar. Sametinget skal som grunnlag for avgjerd og enkeltvedtak be forvaltningsmuseet om forskingsfaglege vurderingar og råd.

§ 35 *Forbod mot skade på lause kulturminne*

Ingen må skade lause kulturminne som er nemnde i § 33, utan løyve etter siste avsnitt.

Utan omsyn til kven som er eigar, kan forvaltningsmuseet grave fram, flytte, ta opp og undersøkje lause kulturminne som er nemnde i § 33, og setje i verk tiltak for å ta hand om dei.

Dersom det er fagleg forsvarleg, kan forvaltningsmuseet gjere enkeltvedtak om løyve til

- a) gjengravlegging
- b) inngrep til forskning

§ 36 *Søk etter jordfaste og lause kulturminne*

Metallsøk og andre søk etter lause kulturminne som nemnt i § 33 kan ikkje gjerast dersom søket kan skade det lause kulturminnet.

Like eins gjeld forbodet i § 18 mot tiltak og aktivitetar som kan skade eller på annan måte påverke automatisk freda jordfaste kulturminne.

§ 37 *Plikt til å melde frå om og levere inn lause kulturminne*

Den som finn eit laust kulturminne som kan vere frå tida fram til og med 1650, skal snarast mogleg melde frå og levere frå seg kulturminnet til fylkeskommunen. Like eins skal eit samisk kulturminne som kan vere frå tida fram til og med 1917, leverast til Sametinget.

*Eit mindretal* (Anfinset og Falch) føreslår at *føresegna* skal lyde:

Den som finn eit laust kulturminne som kan vere frå tida fram til og med 1850, og eit samisk

laust kulturminne som kan vere frå tida fram til og med 1917, skal snarast mogleg melde frå og levere det frå seg fylkeskommunen eller Sametinget.

*Eit mindretal* (Felland og Gierløff) foreslår at *føresegna* skal lyde:

Den som finn lause kulturminne som kan vere frå tida fram til og med 1650, samiske lause kulturminne som kan vere frå tida fram til og med 1917, og lause kulturminne som er knytt til ein nasjonal minoritet og kan vere frå tida fram til og med 1850, skal snarast mogleg melde frå og levere det frå seg til fylkeskommunen eller Sametinget.

### § 38 *Finnarløn*

Fylkeskommunen og Sametinget kan ta avgjerd om utbetaling av finnarløn etter tilfeldige funn av lause kulturminne som nemnt i § 33 med særleg høg penge- eller kulturhistorisk verdi.

## Kapittel 6 Felles reglar for freda kulturmiljø

### § 39 *Vektlegging av kulturhistoriske verdiar ved løyve etter anna lov*

Dersom eit forvaltningsorgan skal ta avgjerd om løyve etter anna lov, til eit tiltak i nærleiken av eit freda kulturmiljø, skal organet leggje vekt på om tiltaket kan ha skadeverknad for den kulturhistoriske verdien til det som er freda.

Riksantikvaren, fylkeskommunen og Sametinget kan klage på løyvet.

### § 40 *Tilskot til eigaren av freda kulturmiljø*

Kulturmiljøstyresmakta kan gje tilskot til anti-kvariske meirkostnader, istandsetjing og vedlikehald av freda kulturmiljø.

### § 41 *Endring og omgjerung av løyve og dispensasjon*

Fylkeskommunen og Sametinget kan oppheve, endre eller gje nye vilkår i løyve eller dispensasjon etter denne lova, eller forskrift i medhald av lova, og kalle løyvet eller dispensasjonen tilbake, dersom

- det er naudsynt for å hindre uføresette vesentlege skadeverknader for kulturmiljø eller natur
- skadeverknadene kan minskast utan urimeleg kostnad for tiltakshavaren
- ny teknologi gjev høve til å redusere vesentlege ulemper for kulturmiljø
- tiltakshavaren bryt føresegn gjeve i eller i medhald av lova, og brotet er grovt, skjer fleire gonger eller held fram

- det elles følger av forvaltningsrettslege omgjeringsreglar

### § 42 *Avfreding*

I tilfelle der dei viktigaste kulturhistoriske verdiane har gått tapt eller sterke samfunnsomsyn krev det, kan

- Riksantikvaren gjere enkeltvedtak om avfreding av kulturmiljø freda etter § 23 og kulturmiljø freda etter § 15
  - fylkeskommunen og Sametinget gjere enkeltvedtak om avfreding av kulturmiljø freda etter § 24
  - Kongen i statsråd gje forskrift om avfreding av kulturmiljø freda etter § 25
- Sakshandsamingsreglane for freding ved vedtak gjeld så langt dei høver.

## Kapittel 7 Andre verneformer og verkemiddel

### § 43 *Ansvar for immateriell kulturarv*

Kulturmiljøstyresmakta har eit særleg ansvar for å sikre dei faga, teknikkane og praksisane som er knytt til kulturmiljø som kan fredast etter denne lova.

*Eit mindretal* (Fjeldheim) foreslår som *andre avsnitt*:

Riksantikvaren kan lage lister over fag, teknikkar og praksisar som knyter seg til ivaretakinga av den materielle kulturarven, og over tradisjonsberarar, organisasjonar eller enkeltpersonar som utøver, dokumenterer og fører vidare desse.

### § 44 *Samtykke til riving og vesentleg endring*

Kommunen kan ikkje utan samtykke frå fylkeskommunen eller Sametinget gje løyve etter plan- og bygningsloven til riving eller vesentleg endring av byggverk eller anlegg som er oppført i tida fram til og med 1850.

I Nord-Troms og Finnmark gjeld kravet om samtykke for byggverk og anlegg som er oppførte i tida fram til og med 1945. Departementet fastset i forskrift i kva kommunar i Nord-Troms dette gjeld.

Dersom kommunen får ein søknad om slikt løyve, må han anten avslå søknaden om det er heimel for dette i plan- og bygningsloven, eller straks sende søknaden til vurdering hos fylkeskommunen eller Sametinget.

Fylkeskommunen eller Sametinget må ta stilling til søknaden innan fire veker, og kan setje vilkår for eit samtykke.



Om fylkeskommunen eller Sametinget vel å ikkje gje samtykke, må han setje i verk sak om freding etter § 24 innan seks veker etter avslaget.

Når ein kommune har gjeve løyve til riving eller vesentleg endring av byggverk eller anlegg som nemnde i denne paragrafen, skal han straks sende vedtaket til fylkeskommunen eller Sametinget.

Krav om samtykke frå fylkeskommunen eller Sametinget gjeld ikkje for tiltak som er i samsvar med ein reguleringsplan som er mindre enn ti år gamal, når kulturmiljøverdiane har vore tema i utgreiinga av planen.

§ 45 *Skipsfunn*  
[...]

## Kapittel 8 Undersøkingar, kostnadsdekning med meir

§ 46 *Undersøkningsplikt i samband med offentlege og større private tiltak og for utarbeiding av reguleringsplanar*

Ved planlegging av offentlege og større private tiltak skal tiltakshavaren undersøkje om tiltaket kan kome til å påverke automatisk freda jordfaste kulturmiljø på ein måte som er nemnt i § 18, og om det difor trengst løyve etter § 20.

Undersøkinga kan gå ut på å sende planen for tiltaket til fylkeskommunen eller Sametinget, som skal uttale seg innan rimeleg tid. Dersom det er naudsynt med registrering av kulturmiljøet, skal fylkeskommunen eller Sametinget opplyse om når dei kan gjere enkeltvedtak i saka.

Første til tredje avsnitt gjeld òg for utarbeiding av reguleringsplanar. I særskilde tilfelle kan gjennomføring av registreringa utsetjast til planen skal setjast i verk.

Riksantikvaren kan gje forskrift om gjennomføring av denne paragrafen.

§ 47 *Rett til å undersøkje, sikre, vedlikehalde med meir*

Når grunneigaren eller brukaren er varsla, kan

- fylkeskommunen og Sametinget gjennomføre skjøtsel, vedlikehald, sikring og formidling av automatisk freda jordfaste kulturmiljø og område som er freda ved vedtak
- fylkeskommunen og Sametinget undersøkje automatisk freda jordfaste kulturmiljø ved å søkje etter og registrere dei
- forvaltningsmuseet undersøkje automatisk freda jordfaste kulturmiljø og skipsfunn med arkeologisk utgraving, dokumentasjon, analyse eller bruk av andre vitskapelege metodar

Departementet kan gje forskrift om undersøkingar ved mindre utgravingar av automatisk freda jordfaste kulturmiljø som kan gjennomførast av fylkeskommunen og Sametinget i samband med undersøkingsplikta i § 46 eller saker om løyve etter § 20.

Fylkeskommunen og Sametinget kan gjennomføre tiltak etter bokstav b, der dei vurderer at dette er naudsynt for å få kunnskap om jordfaste kulturmiljø med høg kulturhistorisk verdi frå tida etter 1650 til og med 1850.

Inngrep i grunn og rettar kan gje rett til erstatning. Dersom eigaren og styresmakta ikkje blir samde om ein avtale, skal erstatning fastsetjast ved skjøn.

*Eit mindretal* (Anfinset og Falch) foreslår at *tredje avsnitt* går ut.

§ 48 *Dekning av kostnader*

Tiltakshavaren skal dekkje naudsynte direkte og indirekte kostnader for

- undersøkingar ved registrering på grunn av tiltak og planar etter § 46
- undersøkingar ved arkeologiske utgravingar og liknande på grunn av tiltak og vilkår sette etter § 20
- å rette opp eller føre tilbake ulovlege gjennomførte tiltak eller tilhøve etter § 74

Den øvre grensa for kostnader skal fastsetjast i budsjett.

Dekning av utgifter etter første avsnitt gjeld ikkje for mindre, private tiltak, visse tiltak i landbruket og i reindriften, og kostnader som går ut over dei rammene som er fastsette i budsjett etter første avsnitt.

Kulturmiljøstyresmakta kan gje tilskot dersom kostnadene er urimeleg tyngjande eller i andre særskilde tilfelle. I vurderinga skal det leggjast vekt på om tiltaket er offentleg eller privat, kor stor del kostnaden utgjer av dei totale prosjekt-kostnadene og om tiltaket har eit allmennyttig føremål eller følgjer av offentlege påbod.

Departementet kan gje forskrift om gjennomføringa av føresegna.

## Kapittel 9 Naturleg skade og forsikring

§ 49 *Plikt til å melde frå om naturleg skade på kulturmiljø*

Eigaren og brukaren av kulturmiljø som er freda etter denne lova, skal melde frå til fylkeskommunen eller Sametinget om naturleg skade på kulturmiljø, til dømes skade som følgje av ulukke, flaum, ras og brann.

Eit forsikringssselskap som har forsikra kulturmiljø som er freda etter denne lova, skal melde frå til fylkeskommunen eller Sametinget når det blir merksam på slik skade.

*§ 50 Pålegg om å setje i stand, byggje opp att, sikre eller dokumentere kulturmiljø etter naturleg skade*

Fylkeskommunen og Sametinget kan gjere enkeltvedtak om å påleggje eigaren å setje i stand eller byggje opp att naturleg skadd kulturmiljø som er freda etter denne lova. Pålegg kan omfatte krav om bruk av antikvariske metodar eller naudsynte sikringstiltak for å avgrense skaden eller hindre ny naturleg skade.

Fylkeskommunen og Sametinget kan krevje kulturhistorisk dokumentasjon om det trengst for å sikre dei kulturhistoriske verdiane som står att. Om ikkje eigaren kan klandrast for skaden, skal kostnadene til dokumentasjon dekkjast av kulturmiljøstyresmakta.

Vedtak om pålegg må gjerast innan seks veker frå det tidspunktet då fylkeskommunen eller Sametinget fekk kjennskap til skaden. Om det finst særlege grunnar, kan fristen forlengjast.

*§ 51 Forbod mot å nekte forsikring*

Det er forbode å nekte forsikring eller å ta høgare forsikringspremie for freda eigedommar berre fordi dei er freda.

*§ 52 Plikt til å dekkje antikvariske meirkostnader for istandsetjing eller gjenoppbygging av freda kulturmiljø*

Forsikringsavtale og forsikringsoppgjær skal dekkje antikvariske meirkostnader når fylkeskommunen eller Sametinget har gjeve pålegg om istandsetjing eller gjenoppbygging etter § 50 første avsnitt.

*§ 53 Pålegg om å halde att forsikringssum*

Når eit freda kulturmiljø er utsett for naturleg skade, kan fylkeskommunen eller Sametinget avgjere at forsikringsselskapet skal halde att utbetaling av forsikringssummen til det er teke stilling til om det skal gjevast pålegg om istandsetjing, gjenoppbygging eller dokumentasjon etter § 50 første og andre avsnitt.

## **Kapittel 10 Oreigning og førehandsskjøn**

*§ 54 Oreigning og forkjøpsrett til transportminne og lause kulturminne*

Dersom nasjonale kulturmiljøinteresser taler for at eit kulturminne bør vere i offentleg eige, og det må reknast med at inngrepet tvillaust er til

meir gagn enn skade, kan departementet oreigne transportminne og lause kulturminne.

Når det er særlege grunnar til det, kan lause kulturminne oreignast utan omsyn til alder.

Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eigedom gjeld så langt det høver.

Dersom slike kulturminne vert selde på auksjon, har staten og dinest fylkeskommunen eller kommunen der kulturminna opphavleg kjem frå eller har vore før auksjonen, innan tre veker rett til å gå inn i det høgaste bodet. Sametinget har same rett som fylkeskommunen til å gå inn i høgaste bod på samiske kulturminne.

*§ 55 Førehandsskjøn*

Departementet kan krevje rettsleg skjøn for å få slege fast om og i kva grad eit vedtak om freding vil føre til erstatningsansvar for det offentlege etter allmenne rettsgrunnsetningar.

Førehandsskjønnet fell bort om det ikkje er gjort vedtak om freding innan eitt år etter at skjønnet har vorte rettskraftig for alle eigarar og retts-havarar.

## **Kapittel 11 Kulturmiljøstyresmakt med meir**

*§ 56 Departementet*

Departementet kan fastsetje statlege kulturmiljøpolitiske prioriteringar.

Departementet er klageinstans for enkeltvedtak frå Riksantikvaren.

Elles har departementet dei oppgåvene som går fram av lova.

*§ 57 Riksantikvaren*

Riksantikvaren skal formidle statlege kulturmiljøpolitiske prioriteringar og arbeide for fagleg samordning mellom fylkeskommunen, Sametinget og forvaltningsmuseet.

[Andre avsnitt: Sjå to alternative framlegg frå utvalet under]

Riksantikvaren har forvaltningsansvar for kulturmiljø som er valt ut etter kriterium som departementet har fastsett i forskrift. For slikt kulturmiljø har Riksantikvaren same avgjerdsrett som fylkeskommunen og Sametinget har etter denne lova.

Riksantikvaren kan overta oppgåvene etter denne lova frå fylkeskommunen og Sametinget dersom nasjonale kulturmiljøinteresser er truga.

Riksantikvaren har administrativt ansvar for nemnder for nasjonale minoritetar etter § 64.

Elles har Riksantikvaren dei oppgåvene som går fram av lova.

*Halvparten av utvalet* (Andersen, Fjeldheim, Hæreid, Myklebust og Olsson) foreslår at *andre avsnitt* skal lyde:

Riksantikvaren er klageinstans for enkeltvedtak frå fylkeskommunen og Sametinget.

*Halvparten av utvalet* (Anfinset, Falch, Felland, Gierløff og Holm) foreslår at *andre avsnitt* skal lyde:

Riksantikvaren er klageinstans for enkeltvedtak frå fylkeskommunen.

#### § 58 Fylkeskommunen

Fylkeskommunen er styresmakt for dei oppgåvene som går fram av lova.

Fylkeskommunen kan gje råd til kommunen om kulturmiljøinteresser i saker etter plan- og bygningsloven.

#### § 59 Sametinget

Sametinget er styresmakt for dei oppgåvene som går fram av lova og gjeld samisk kulturmiljø.

Sametinget kan gje råd til kommunen om samiske kulturmiljøinteresser i saker etter plan- og bygningsloven.

*Halvparten av utvalet* (Anfinset, Falch, Felland, Holm og Gierløff) foreslår at *andre avsnitt* skal lyde, slik at *andre avsnitt* over blir *tredje avsnitt*.

Sametinget organiserer sjølv handsaminga av klagar på enkeltvedtak som er gjorde av Sametinget etter kulturmiljølova. Riksantikvaren skal få høve til å uttale seg før klageinstansen i Sametinget gjer vedtak.

#### § 60 Forvaltningsmuseet

Forvaltningsmuseet etter lova er universitetsmusea. Departementet kan gje forskrift om ansvarsfordeling mellom universitetsmusea.

Forvaltningsmuseet skal ha ansvar for lause kulturminne og undersøkingar ved utgraving.

Undersøkingar ved utgraving skal skje etter fagleg program, som musea skal utarbeide. Riksantikvaren kan gje retningslinjer for utarbeidinga av programma.

Elles har forvaltningsmuseet dei oppgåvene som går fram av lova.

#### § 61 Plikt til å underrette Riksantikvaren

*Halvparten av utvalet* (Andersen, Fjeldheim, Hæreid, Myklebust og Olsson) foreslår at *føreseigna* skal lyde: Dersom fylkeskommunen eller Sametinget i ei sak om kulturmiljø av nasjonal interesse vil gjere eit vedtak som er i strid med

faglege råd i saka, skal Riksantikvaren få melding om det.

*Halvparten av utvalet* (Anfinset, Falch, Felland, Gierløff og Holm) foreslår at *føreseigna* skal lyde: Dersom fylkeskommunen i ei sak om kulturmiljø av nasjonal interesse vil gjere eit vedtak som er i strid med faglege råd i saka, skal Riksantikvaren få melding om det.

#### § 62 Samarbeid mellom fylkeskommunen og Sametinget

Fylkeskommunen og Sametinget skal samarbeide om oppgåver etter denne lova.

Fylkeskommunen og Sametinget kan avtale kva som er den rette avgjerdsmakta i enkelt saker, og kva som er den rette avgjerdsmakta for typar av automatisk freda kulturminne som kan høyre til så vel samisk som ikkje-samisk kulturhistorie.

Når fylkeskommunen og Sametinget handsamar søknader om dispensasjon eller løyve til inngrep i freda kulturminne som er nemnde i andre avsnitt, skal dei gje kvarandre høve til å uttale seg før dei gjer vedtak.

Departementet avgjer kva som er den rette avgjerdsmakta dersom fylkeskommunen og Sametinget ikkje blir samde om ein avtale.

*Eit mindretal* (Hæreid) foreslår at *fjerde avsnitt* skal lyde:

Riksantikvaren avgjer kva som er den rette avgjerdsmakta dersom fylkeskommunen og Sametinget ikkje blir samde om ein avtale.

#### § 63 Samarbeid mellom fylkeskommunen, Sametinget og forvaltningsmuseet

Fylkeskommunen og Sametinget skal be forvaltningsmuseet om forskingsfaglege vurderingar og råd som grunnlag for vedtak om løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturminne.

#### § 64 Kulturmiljønemnder for dei nasjonale minoritetane

Departementet kan opprette kulturmiljønemnder for kvar av dei nasjonale minoritetane. Departementet kan gje forskrift om oppgåver, oppnemning, organisering og sakshandsaming i nemndene.

### Kapittel 12 Reglar for sakshandsaming og handsaming av personopplysningar

#### § 65 Rettleiing til eigaren av noko som er freda

Fylkeskommunen og Sametinget skal rettlege eigaren av freda kulturmiljø slik at det er føresei-

eleg kva som er tillate eller ikkje, og føreseieleg kva det er mogleg å få løyve eller dispensasjon til. Forvaltnings- og skjøtselsplan etter § 31 er ein måte å rettleie på.

#### § 66 *Rett til å føreslå freding*

Alle kan føreslå for kulturmiljøstyresmakta å frede noko som kulturmiljø. Kulturmiljøstyresmakta skal svare på framlegget. Svaret er ikkje enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

#### § 67 *Sakshandsamingsregler for freding ved vedtak*

Når kulturmiljøstyresmakta startar sak om freding etter lova skal eigarar, rettshavarar og kommunen varslast og få rimeleg tid til å uttale seg. I sak om freding av fast eigedom skal kulturmiljøstyresmakta, om det trengst, drøfte med kommunen avgrensing og samordning av planarbeid etter plan- og bygningsloven.

Kulturmiljøstyresmakta skal samarbeide med offentlege styresmakter i utarbeidinga av framlegget til freding. Kulturmiljøstyresmakta bør samarbeide med organisasjonar og andre som har ei særskild interesse i saka.

I saker som gjeld kulturmiljøet til ein nasjonal minoritet, skal kulturmiljøstyresmakta tidleg rådføre seg med representantar for den nasjonale minoriteten og i den vidare handsaminga leggje stor vekt på deira syn slik at det kan påverke innhaldet i vedtaket.

Når framlegg til freding er utarbeidd, skal eigarar, rettshavarar og kommunen varslast på ny og få rimeleg frist til å uttale seg. Kulturmiljøstyresmakta kan gje kommunen seinare frist enn andre slik at kommunen kan gjere ei sjølvstendig vurdering av høyringsinnspela før han uttaler seg. Både sak om å frede og framlegg til fredingsvedtak med føresegnar skal gjerast offentleg tilgjengeleg på mest effektive måte, slik at andre interesser kan uttale seg innan same fristar som eigarar og brukarar. Private opplysningar treng ikkje gjerast offentlege.

Kongen kan gje forskrift om samordna handsaming av planar etter plan- og bygningsloven og freding etter denne lova.

#### § 68 *Samordning med kommunane i saker som gjeld pålegg om istandsetjing med meir og retting*

Kulturmiljøstyresmakta skal samordne seg med kommunen i saker som gjeld pålegg om istandsetjing og oppattbygging av kulturmiljø etter § 50 og retting av ulovlege tiltak etter § 74, når sakene i tillegg krev vurdering eller løyve etter plan- og bygningsloven.

#### § 69 *Tinglysing*

Vedtak om freding skal, dersom det er mogleg, tinglysast eller bli avmerkt i tilsvarande register.

#### § 70 *Miljøvedtaksregister*

Departementet kan gje forskrift om oppretting av miljøvedtaksregister og plikt til å føre inn vedtak om freding av kulturmiljø og planar som nemnde i § 31.

#### § 71 *Handsaming av personopplysningar*

Departementet kan gje forskrift om handsaming av personopplysningar, slik som føresegn om føremålet med handsaminga, kva opplysningar som skal bli handsama, korleis opplysningane skal bli handsama, vilkår for utlevering av informasjon, krav om sletting og krav om at eventuelle samanstillingar skal kunne brukast for forskning og statiske føremål.

#### § 72 *Automatisert sakshandsaming*

Departementet kan gje forskrift om automatisert sakshandsaming av personopplysningar.

Avgjerd som er lite inngripande for den enkelte, kan takast ved heilautomatisert handsaming utan heimel i forskrift.

Kulturmiljøstyresmakta skal dokumentere det rettslege innhaldet i automatiserte sakshandsamingssystem. Dersom ikkje særlege omsyn taler mot det, eller noko anna følgjer av lov, skal dokumentasjonen gjerast offentleg.

### **Kapittel 13 Handheving og sanksjonar**

#### § 73 *Gjennomføring av gjeremål og pålegg etter lova*

Fylkeskommunen og Sametinget kan undersøkje kulturmiljø som er freda etter denne lova, dersom det er mistanke om forfall eller skade. Eigaren skal varslast i rimeleg tid før undersøkingane.

Fylkeskommunen og Sametinget eller den som dei gjev oppdrag, skal ha uhindra tilgang til ein eigedom for å gjennomføre gjeremål og pålegg etter denne lova.

Føresegna gjev direkte tvangsgrunnlag. Om det trengst, kan fylkeskommunen og Sametinget krevje hjelp frå politiet for å gjennomføre tiltaka i føresegna her.

#### § 74 *Pålegg om stans og retting av ulovlege tilhøve*

Fylkeskommunen og Sametinget kan pålegge eigaren, brukaren eller den ansvarlege å stanse eller rette opp tiltak eller tilhøve som er i strid med føresegnar som er gjevne i eller i med-

hald av denne lova. Pålegget kan mellom anna gå ut på å fjerne det ulovlege tiltaket eller å reparere, bygge opp att eller sikre dei kulturhistoriske verdiane eller det vitskapelege kjeldematerialet. Det kan setjast ein rimeleg frist for gjennomføring av pålegget.

Pålegg om stans kan gjevast straks og utan førehandsvarsel når det må til for å avverje fare for skade.

Pålegget må vedtakast innan to år frå tidspunktet då fylkeskommunen og Sametinget fekk god nok kunnskap til å vurdere tilhøvet, og seinast 20 år etter at det ulovlege tiltaket vart utført.

#### § 75 *Pålegg om skjøtsel, vedlikehald, istandsetjing med meir*

Når det er fare for at kulturmiljø som er freda etter denne lova, forfell på grunn av manglande vedlikehald, kan fylkeskommunen og Sametinget gje eigaren eller brukaren pålegg om vedlikehald, istandsetjing, skjøtsel eller avverjande tiltak som må til for å motverke eller førebyggje forfallet og berge den kulturhistoriske verdien.

Det skal setjast ein rimeleg frist for gjennomføring av pålegget.

#### § 76 *Direkte gjennomføring av pålegg*

Dersom den ansvarlege lét vere å rette seg etter eit pålegg om tiltak etter denne lova, kan fylkeskommunen og Sametinget gjennomføre tiltaka. Det same gjeld i tilfelle der den ansvarlege ikkje er kjend eller ikkje kan utføre arbeidet på ein forsvarleg måte, og det hastar å få gjennomført tiltaka av omsyn til kulturmiljøet.

Den ansvarlege skal dekkje utgifter til tiltak etter første avsnitt. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg.

Den ansvarlege skal få sleppe å dekkje tiltak etter første avsnitt dersom han kan godtgjere at han ikkje har hatt råd til å rette seg etter pålegget.

#### § 77 *Lovbrottsgebyr*

Fylkeskommunen og Sametinget kan gjere enkeltvedtak om lovbrotsgebyr til den som aktlaust eller med forsett bryt forbod, påbod, vilkår eller føresegner som er gjevne i eller i medhald av denne lova.

Føretak kan få slike lovbrotsgebyr sjølv om ingen enkeltpersonar har handla aktlaust eller med forsett.

Lovbrotsgebyr kan gjevast etter standardiserte satsar, individuelle utmålingar eller ein kombinasjon. Departementet kan gje forskrift om utmålinga av gebyret. Elles gjeld forvaltningsloven § 44 og § 46.

Høvet til å gje gebyr etter denne føresegna blir forelda ti år etter at lovbrotet er avslutta. Fristen blir avbroten av førehandsvarsel eller vedtak om lovbrotsgebyr frå fylkeskommunen og Sametinget.

Lovbrotsgebyr går til statskassa.

#### § 78 *Tvangsmulkt*

Fylkeskommunen og Sametinget kan gjere enkeltvedtak om tvangsmulkt for å sikre at føresegner som er gjevne i eller i medhald av denne lova, blir følgde.

Tvangsmulka kan fastsetjast samtidig med pålegg, og ho tek til å gå når fristen for å gjennomføre pålegget er ute. I tilfelle der tvangsmulkt ikkje blir fastsett samtidig med eit pålegg, skal mulka varslast på førehand.

Tvangsmulka kan setjast til ein eingongssum eller gå som ei dagmulkt så lenge lovbrotet varer. Dei to formene for mulkt kan òg kombinerast.

Tvangsmulkt skal rettast mot den personen eller det føretaket som er ansvarleg for at føresegnene blir følgde. Er ei tvangsmulkt pålagd eit føretak i eit konsern, kan tvangsmulka inndrivast hos morselskapet.

Fylkeskommunen og Sametinget kan velje å fråfalle ei tvangsmulkt som er fastsett etter denne føresegna. Ei slik avgjerd er ikkje eit enkeltvedtak etter forvaltningsloven.

Tvangsmulkt går til statskassa.

#### § 79 *Tinglysing og utleggspant for pålegg og krav*

Pålegg og krav om kostnadsdekning etter denne lova er tvangsgrunnlag for utlegg.

Pålegg og krav om kostnadsdekning etter denne lova skal tinglysast som eit hefte på den aktuelle eigedommen.

#### § 80 *Bruk av andre sin eigedom ved gjennomføring av tiltak*

Den som gjennomfører pålegg etter denne lova, kan gjere bruk av fast eigedom som andre eig, dersom det er naudsynt for å få utført tiltaka. Bruk av eigedomen skal avtalast med eigaren.

Fylkeskommunen og Sametinget kan påleggje slik bruk av ein eigedom utan avtale med eigaren dersom det er vanskeleg å få i stand ein avtale, og elles i alle tilfelle der det er naudsynt for å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane.

Den ansvarlege for tiltaket skal erstatte tap på grunn av skade eller ulempe på eigedomen. Fylkeskommunen og Sametinget står inne for at erstatninga blir betalt.

### § 81 *Straff*

Den som aktaust eller med forsett bryt forbod, påbod, vilkår eller føresegner som er gjevne i eller i medhald av denne lova, kan straffast med bøter eller fengsel i opp til 1 år. Under særleg skjerpande omstende kan straffa vere fengsel i opp til 2 år.

## **Kapittel 14 Ikraftsetjing og overgangs- føresegner**

### § 82 *Ikraftsetting*

Lova gjeld frå den tid Kongen fastset.

Når lova tek til å gjelde, blir lov 6. september 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven) oppheva.

### § 83 *Overgangsføresegn for bygningar, anlegg og liknande som staten eig*

Føresegner og vedtak om bygningar, anlegg og liknande som staten eig og som var freda i eller i medhald av kulturminneloven, står likevel ved lag til dess Kongen fastset noko anna.

### § 84 *Endringar i andre lover*

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) endres slik:

§ 11-8. tredje avsnitt bokstav c andre setning skal lyde:

For randsonen til nasjonalparker, landskapsvernområder og *områder fredet etter kulturmiljølova* kan det, samtidig med fastsetting av *enkeltvedtak* eller verneforskrift for nytt verneområde eller revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for etablerte verneområder, fastsettes bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet.

§ 11-9. første avsnitt nr. 6 og nr. 7 skal lyde:

6. miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur, *bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø*, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg.
7. *riveforbud knyttet til nærmere bestemte områder, men uavhengig av plankategorier eller planområder.*

§ 29-2. første og andre avsnitt skal lyde:

Ethvert tiltak etter kapittel 20 skal prosjekteres og utføres slik at det etter kommunens skjønn innehar gode visuelle kvaliteter både i seg selv og

i forhold til dets funksjon og dets bygde og naturlige omgivelser og plassering. Ved tiltak som knytter seg til et eksisterende byggverks ytre, kan kommunen i vurderingen legge vekt på hensynet til viktige *kulturhistoriske*, arkitektoniske og andre kulturelle verdier.

*Kommunen kan avslå en søknad om riving av byggverk som har kulturhistoriske verdier som nevnt i første ledd.*

§ 29-10. skal lyde:

§ 29-10. *Forskrifter om ivaretagelse av natur- og kulturmiljø*

Departementet gir forskrifter for ivaretagelse av *natur- og kulturmiljø*, herunder naturmangfold og *kulturmiljøverdier*, ved plassering og utforming av tiltak.

Ny § 31-1. a. skal lyde:

§ 31-1. a. *Pålegg om dokumentasjon, sikring og utbedring*

*Bygninger med høy bevaringsverdi skal ikke gå taft på grunn av unnlatt sikring eller istandsetting. Når forfall eller skader vil føre til at en bygning med høy bevaringsverdi eller deler av den forfaller ytterligere om det ikke blir gjennomført nødvendige tiltak som motvirker forfallet, kan kommunen gi eieren eller den ansvarlige pålegg om dokumentasjon, sikring eller utbedring.*

*Kostnadene ved å gjennomføre tiltaket skal stå i forhold til den bevaringsverdien som kan gå taft.*

*Departementet kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser.*

§ 31-4 første avsnitt første setning skal lyde:

Ved tiltak etter § 20-1 på eksisterende byggverk og byggverk som blir gjenreist etter skade eller brann, kan kommunen gi helt eller delvis unntak fra tekniske krav, dersom det vurderes som forsvarlig ut fra sikkerhet, helse og miljø.

Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom endres slik:

§ 2 første avsnitt nr. 46 skal lyde:

*Kulturmiljøtiltak.*

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturs mangfold (naturmangfoldloven) endres slik:

§ 35 andre avsnitt skal lyde:

I nasjonalparker skal ingen varig påvirkning av naturmiljø eller *kulturmiljø* finne sted, med mindre slik påvirkning er en forutsetning for å ivareta verneformålet.

§ 36 første avsnitt andre setning skal lyde:

Til landskapet regner også *kulturmiljø* som bidrar til landskapets egenart.

§ 37 tredje avsnitt tredje setning skal lyde:

I forskriften kan det gis bestemmelser om vern av *kulturmiljø* i reservatet.

## Kapittel 2

# Samandrag

### 2.1 Oppnemning og mandat

Kulturmiljølovutvalet vart oppnemnt ved kongeleg resolusjon 22. juni 2022. Oppnemninga var ei oppfølging av stortingshandsaminga av dei nye nasjonale måla for kulturmiljøpolitikken i Meld. St. 16 (2019–2020). Eit av tiltaka her var å utarbeide ei ny kulturmiljølov.

I mandatet fekk *utvalet* i oppdrag å lage eit lovframlegg med utgangspunkt i dagens kulturminnelov og andre relevante lover, og dessutan erfaringane med desse. *Utvalet* skulle mellom anna definere kva kulturminne og kulturmiljø betyr i dag, klargjere kva verdiar som finst, og vurdere samfunnsutfordringar som påverkar kulturmiljøet. Det følgjer av mandatet at *utvalet* skal sjå på korleis kulturmiljøverdiar kan prioriterast og avvogast mot andre samfunnsomsyn.

For å sikre ei brei forståing av korleis kulturminnelova fungerer i dag, og av kva som trengst av endringar i regelverket, har *utvalet* hatt innspelsmøte med mellom anna kulturmiljøforvaltninga i Noreg og andre nordiske land, andre styresmakter, private organisasjonar og verksemder, forskingsmiljø og organisasjonar for nasjonale minoritetar. I tillegg har *utvalet* fått om lag 70 skriftlege innspel.

### 2.2 Overordna vurderingar frå utvalet

Utgangspunktet for lovframlegget er den gjeldande kulturminnelova frå 1978 og den eksisterande forvaltningspraksisen. Kulturmiljø som rettsområde har ei over 120 år lang historie og *utvalet* har – som det passar seg for fagområdet – vilja byggje på det som alt finst.

Det andre sentrale utgangspunktet for utgreiinga har vore å tilpasse lova til dei samfunnsendringane som har skjedd sidan kulturminnelova vart vedteken. Nokre endringar har påverka korleis vi ser på kulturmiljø og plassen det har i samfunnet, andre endringar er av rettsleg

og politisk karakter. I lovframlegget har *utvalet* oppdatert lovverket ut frå endringsbehov som samfunnsutviklinga har ført til, både kåra til kulturarven i vår tid og endringar i forvaltninga av kulturarv. I tilhøvet mellom lokal, regional og statleg styring har utviklinga gått i retning av meir autonomi for ikkje-statlege organ. I tråd med dette føreslår *utvalet* å fastsetje i lova kva oppgåver fylkeskommunen og Sametinget skal ha på kulturmiljøfeltet. Samfunnstilhøve som påverkar kva kulturmiljø det er ønskje om å ta vare på er til dømes

- store endringar i arealbruken
- attgroing av kulturlandskap
- auka sentralisering
- endring i rolla til kyrkja
- synet på kulturmiljøet til samane og dei nasjonale minoritetane i lys av utviklinga i den politiske og rettslege stillinga deira
- utvikling på forvaltnings- og miljørettsområdet
- internasjonal rettsutvikling på kulturmiljøområdet

*Utvalet* har òg ønskt å finne rettslege verkemiddel som kan gje eit betre vern for sårbare kulturmiljø, fordi dei kan vere utsette for store tap dersom det ikkje kjem verktøy for å sikre kunnskapspotensialet betre. Døme på dette er at *utvalet* føreslår

- å utvide den allmenne grensa for automatisk freding til frå 1537 til og med 1650
- krav til at kulturmiljøstyresmakta skal vurdere søknader om riving av byggverk eller anlegg frå 1850 eller tidlegare
- ein fleksible heimel for å frede noko i vedvedtak, som kan gjelde for alt som har høg kulturhistorisk verdi
- nye reglar om forenkla freding, som går ut på at fylkeskommunen og Sametinget kan frede det utvendinge av og konstruksjonen til kulturmiljø med høg kulturhistorisk verdi
- at styresmakta skal leggje stor vekt på korleis kulturmiljøet kan tryggje og utvikle kulturen, språket og samfunnslivet til nasjonale minoritetar



*Utvalet* har òg framlegg til føresegner som forenkler regelverket og legg til rette for digitalisering, slik at sakshandsaminga kan bli meir effektiv. Dernest har utvalet kome med framlegg om at råderettsinnskrenkingar overfor eigarar og brukarar ikkje skal vere meir inngripande enn naudsynt.

## 2.3 Samandrag av dei einskilde delane i utgreiinga

Utgreiinga har sju hovuddelar.

*Del I* er ein innleiande del der lesaren finn lovutkastet, dette samandraget og eit kapittel om arbeidet i *utvalet*.

I *del II* gjer *utvalet* først greie for kva kulturmiljø er i vår tid, og for grunnlaget for å ta vare på kulturmiljøet, mellom anna kva det blir lagt vekt på når ein vurderer kulturmiljøverdiar som grunnlag for vern. Kapittelet gjer vidare greie for korleis kulturmiljøet kjem til uttrykk og kan vere ei kjelde til kunnskap om den felles kulturarven vår. *Utvalet* har lagt vekt på heilskapleg vern og å sjå kulturmiljø i samanheng med andre samfunnsinteresser. *Utvalet* viser kva som er verna i dag, og verknader av samfunnsendringane for kulturmiljø. Del II har òg ein gjennomgang av kulturminnelova, lovhistoria og anna regelverk for vern av kulturmiljø, ei oversikt over aktørane i kulturmiljøforvaltninga, relevante internasjonale konvensjonar og utanlandsk rett, og har ei framstilling av grunnlaget for å ta vare på kulturmiljøet til samane og andre nasjonale minoritetar.

I *del III* drøfter *utvalet* føremålet og verkeområdet til lova, definerer ulike omgrep i lovframlegget, prinsipp for utøving av avgjerdsrett og går gjennom ulike moglege verkemiddel for vern av kulturmiljø. *Utvalet* føreslår å føre vidare innhaldet i føremålet frå kulturminnelova, men ønskjer å få fram i lova at det er eit felles ansvar å ta vare på kulturmiljø. Kapittelet drøfter verdigrunnlaget for vern av kulturmiljø, og koplar det mot dei nasjonale måla om engasjement, berekraft og mangfald. Vidare drøftar *utvalet* kulturmiljø som ressurs og koplinga mot miljøet.

I kapittelet om definisjonar går *utvalet* gjennom sentrale omgrep i lova. *Utvalet* nyttar kulturmiljø som det allmenne omgrepet for kva som skal vernast etter lova og følgjer dimed opp Meld. St. 16 (2019–2020). Omgrepet omfattar både kulturminne, kulturmiljø og landskap. *Utvalet* føreslår å føre vidare den vide definisjon av kulturminne, altså slik at kulturminne er alle spor etter menneskeleg verksemd i det fysiske miljøet, men

legg til at det gjeld spor som kan vere kjelder til kunnskap, eller som blir tillagde kulturhistorisk verdi og meining.

I lovframlegget blir omgrepet jordfaste kulturminne innført for det som tidlegare har vore omtalt som arkeologiske kulturminne, det vil seie spor som ligg i eller på grunnen, i vatn og ikkje kan flyttast. Eit anna nytt omgrep er transportminne, som er kulturminne som i vid forstand er framkomstmiddel.

Denne delen av utgreiinga har òg eit kapittel om alminnelege miljørettslege prinsipp på kulturmiljøområdet som anten er føreslått lovfeste i føresegner med særskilde rettsverknader eller skal vere retningslinjer for offentleg forvaltning. Mellom anna føreslår *utvalet* ei generell aktsemdsplikkt der både offentlege styresmakter og innbyggjarar har eit ansvar for å ta vare på kulturmiljøressursar. Eit anna prinsipp er at borgarane skal ha rett til medverknad og informasjon for å skape engasjement for kulturmiljøpolitikken.

Det siste kapittelet i *del III* er ein gjennomgang av verkemiddel for å ta vare på kulturmiljø. Verkemiddel som blir tekne inn i lova, blir drøfte grundigare i andre delar av utgreiinga, medan drøfting blir avslutta for verkemiddel som *utvalet* ikkje går vidare med.

*Del IV* tek føre seg regelverket om freding. Freding er det sentrale verkemiddelet i framlegget til ny kulturmiljølov. Freding kan anten følgje direkte av lova, skje automatisk eller følgje av eit særskild vedtak. Både i utgreiinga og lovframlegget blir det skilt mellom automatisk freding og freding ved vedtak, og i utgreiinga er det i tillegg skilt mellom automatisk freding av jordfaste kulturminne og automatisk freding av bygningar.

Basert på drøftingar av ulike moglege grenser forslår *fleirtalet i utvalet* å flytte den automatiske fredingsgrensa frå 1537 fram til og med 1650 for både jordfaste kulturminne og bygningar. *Utvalet* føreslår ei fredingsgrense for kyrkjer fram til og med 1850.

Eit *mindretal* føreslår å flytte grensa for jordfaste kulturminne fram til og med 1850. Eit anna *mindretal* føreslår lovfeste automatisk freding av dei nasjonale minoritetane sine kulturminne og set grensa ved 1850.

*Utvalet* føreslår å føre vidare automatisk freding av jordfaste samiske kulturminne og samiske bygningar fram til og med 1917.

Grunngjevinga for å endre grensa for jordfaste kulturminne er at etterreformatoriske kulturminne har svakt vern etter dagens lov. Freding ved vedtak har i liten grad vore brukt for jordfaste kulturminne og heller ikkje planar etter plan- og

byggningslova sikrar jordfaste etterreformatoriske kulturminne i særleg grad. *Utvalet* har vilja gjere det lettare å hindre tap av kunnskap og kulturarv frå perioden etter dagens grense på 1537. Samtidig er det ei stor utfordring at mengda kulturminne aukar eksponentielt nærare vår tid på grunn av auke både i folketal og aktivitet. Kor langt grensa blir trekt fram i tid, er ei avveging mellom å ta vare på kulturmiljøverdier og omsyn til dei ulike rettsverknadene av automatisk freding har for eigarar, tiltakshavarar og styresmaktene.

I framlegget er automatisk freding av jordfaste kulturminne framleis ein regel som gjev høve til å vurdere konkret den kulturhistoriske verdien av det som er freda. Der den kulturhistoriske verdien er låg, skal det vere lett å få løyve til inngrep og fjerning av kulturminne. Der han er høg, skal det vere vanskeleg å få slike løyve.

*Utvalet* føreslår i hovudsak å føre vidare regelverket om løyve til inngrep og om høve til å setje vilkår om dokumentasjon, arkeologiske undersøkingar, sikringstiltak, overvaking, forskning eller formidling, men med ei presisering av at løyve berre kan gjevast om fordelane for eigaren eller samfunnet veg klart tyngre enn skadeverknaden for den kulturhistoriske verdien. *Utvalet* føreslår å føre vidare prinsippet om at «forureinar betaler». Det inneber at det framleis skal vere tiltakshavarane som skal betale for arkeologiske undersøkingar som følgjer av dei inngrepa dei vil gjere som kan påverke automatisk freda jordfast kulturmiljø. *Utvalet* har samstundes peika på at det bør greiast ut vidare om unntaka frå betalingsplikta skal utvidast for visse typar tiltak, særleg knytt til jordbruket, og om ein skal skilje mellom kostnadane til registrering og utgraving.

Fredingsgrensa for bygningar føreslår *utvalet* å setje til 1650. Dette er ei mindre endring, fordi det frå før er heimel for at Riksantikvaren kan erklære ståande bygningar med slik alder som freda. For å avgrense tap av dei eldste bygningane som ikkje er automatisk freda, føreslår *utvalet* òg ein regel om at fylkeskommunen og Sametinget må samtykkje før kommunen gjev løyve til riving av bygningar frå 1850 eller eldre. Avslag på samtykke må føre til at kulturmiljøstyresmaktene fredar bygninga. Her er framlegget frå *utvalet* som gjev fylkeskommunen og Sametinget ein ny heimel til å vedta forenkla freding, viktig.

Lovframlegget trekkjer ei klarare grense mellom automatisk freda bygningar og automatisk freda jordfaste kulturminne ved at føresegnene om dispensasjon frå automatisk freding for bygningar skal vere dei same som for freding ved vedtak.

I kapittelet om freding ved vedtak føreslår *utvalet* ein brei, felles heimel som kan femne om alle typar objekt. Målet er å ha ein fleksibel heimel for freding der styresmakta kan tilpasse vedtaket utan å vere bunden av avgrensa fredingskategori som i kulturminnelova. Særleg for transportminne inneber framlegget ei utviding av høvet til å frede.

*Utvalet* gjer framlegg om enkelte presiseringar, men òg om materielle utvidingar av høvet til å frede inventar og lause kulturminne, og dessutan om utvida høve til å frede natur som ledd i vedtak om freding. *Utvalet* vil betre og forenkla saksbehandlingsprosedyra etter at ei freding er vedteken. Eit *fleirtal* har føreslått at det ved meir omfattande fredingar bør lagast ein forvaltningsplan, medan eit *mindretal* har føreslått at det skal lagast ein slik plan.

Avfreding av kulturminne freda ved vedtak etter kulturminnelova skjer ved oppheving av fredingsvedtak etter forvaltningslova § 35. *Utvalet* har føreslått ein heimel for avfreding av kulturmiljø som både er automatisk freda og freda ved vedtak. Freding skal vere eit verkemiddel for varig vern. For freding ved vedtak der det er gjort særskilde vurderingar av kulturmiljøverdiene, vil avfreding sjeldan vere aktuelt. Over tid vil det likevel i nokre saker oppstå situasjonar der kulturmiljøverdiene er reduserte i ein slik grad at fredinga ikkje lenger trengst. Avfreding kan òg vere aktuelt for automatisk freda bygningar der kulturmiljøverdiene ikkje er greidde ut i kvart enkelt tilfelle.

*Utvalet* føreslår at automatisk freding skal gjelde for alle kyrkjer frå tida fram til og med 1850. Formelt er dette ei utviding som kjem i tillegg til den generelle utvidinga av grensa for automatisk freding, men desse kyrkjene har frå før vore handsama som om dei er freda, men utan ein klar heimel. Kyrkjene er særleg viktige kulturminne, og med den nye kyrkjelovgjevinga som avvikla statskyrkjeordninga, er eit godt heimelsgrunnlag viktigare enn før. Det vil òg vere naudsynt å frede mange kyrkjer fra etter 1850. Kulturmiljøverdiene til kyrkjene er godt kjende, og *utvalet* meiner det vil vere mogleg å gjennomføre dei nødvendige fredingane for fleire kyrkjer samla.

Dei kulturhistoriske eigedomane til staten har vore freda ved forskrift gjennom eit prosjekt som har røter fleire tiår tilbake. Dei fleste sektorar er no ferdige med forskriftsfredingane sine, og *utvalet* meiner nye fredingar bør skje som freding ved vedtak. *Utvalet* føreslår difor ikkje å føre vidare forskriftsheimelen for kulturhistoriske eigedomar som tilhøyrar staten.

Når det er aktuelt med freding ved vedtak føreslår *utvalet* at det skal takast omsyn til eigaren og

til bruken av kulturmiljøet i dag og i framtida. *Utvalet* foreslår òg at kulturmiljøstyresmakta ikkje kan påleggje eigaren meir plikter enn det som må til for å oppfylle føremålet med fredinga.

I *del V* drøfter *utvalet* andre verkemiddel for vern. *Utvalet* drøfter først om lova skal ha særlege reglar for kulturmiljø som ikkje er freda. Krav om samtykke frå fylkeskommunen eller Sametinget til riving for bygningar frå 1850 eller tidlegare er eit døme på dette.

*Utvalet* meiner vern bør skje ved vedtak, og vil ikkje foreslå ein generell heimel for vern ved avtale og heller ikkje foreslå å lovfeste den ikkje lovfeste ordninga som i dag gjeld båtar.

*Utvalet* peikar fleire stader på at plan- og bygningslova er heilt sentral for vern av kulturminne og kulturmiljø. Kommunane kan i arealplanen gjere vedtak om omsynssoner for vern av kulturmiljø eller leggje inn føresegner og føresetnader om vern i kombinasjon med anna arealbruk. I tillegg er det andre føresegner i lova om medverknad, motsegn, statlege planretningslinjer og forventningar, og reglar i byggjesaksdelen av lova som skal ta hand om kulturarvsomsyn. *Utvalet* foreslår enkelte endringar i plan- og bygningslova som i hovudsak gjer det tydelegare at kommunen har heimlar i plan- og bygningslova for å ta vare på kulturmiljø dersom dei ønskjer det. Dette er reglar om omsynssone rundt freda kulturmiljø, generelle føresegner til arealdelen av kommuneplanen, heimel til å kunne gje forskrift om plassering og utforming av tiltak for å ta vare på kulturmiljø, utvida unntak frå tekniske krav og føresegner for å hindre spekulativt forfall av verneverdige bygningar. I tillegg foreslår *utvalet* ein ny særskilt heimel som gjev kommunen høve til å kunne avslå søknad om riving for å ta vare på kulturhistoriske verdiar.

*Utvalet* foreslår endringar der lause kulturminne som i dag tilhøyrrer eller vil tilhøyre staten frå no av skal takast vare på av staten på vegne av fellesskapet. *Fleirtalet* foreslår at den automatiske fredingsgrensa på 1650 også skal gjelde lause kulturminne, medan eit *mindretal* foreslår 1850 også for denne kategorien. Framlegget har òg føresegner om vederlagsfri avhending av lause kulturminne og heimel for kassering, noko som særleg er praktisk ved arkeologiske utgravingar med massemateriale utan kulturhistorisk interesse. I tillegg foreslår *utvalet* ein særleg heimel for gjengravlegging av skjelettmateriale og at Sametinget skal vere styresmakt for samisk materiale.

*Utvalet* foreslår ikkje særleg regulering av metallseek eller andre seek, men har teke inn i lova ei presisering av at seek ikkje kan gjerast dersom

søket kan skade eller påverke lause kulturminne eller automatisk freda kulturminne. Dette fører vidare rettstilstanden etter kulturminnelova.

Vidare foreslår *utvalet* å innskrenke finnarlønnsordninga til å gjelde funn av ting med særleg høg penge- eller kulturhistorisk verdi. *Utvalet* har avgrensa mot skipsfunn fordi det ikkje har vore tid til å gjere ei forsvarleg utgreiing, men gjev nokre retningslinjer for tema departementet bør greie ut nærare.

Kulturminnelova har ikkje særlege reglar om vern av immateriell kulturarv. Immateriell kulturarv kan takast vare på indirekte som del av ei freding av eit fysisk kulturmiljø. *Utvalet* foreslår ingen endringar av dette, men har føreslege å lovfeste ei prinsippføresegn som understrekar at styresmakten har ansvar for å sikre dei faga, teknikkane og praksisane som er knytte til kulturmiljø som kan få vern etter lova. Eit *mindretal* har føreslege å lovfeste at Riksantikvaren kan lage lister over fag, teknikkar og praksisar som knyter seg til ivaretakinga av den materielle kulturarven, og over tradisjonsberarar, organisasjonar eller enkeltpersonar som utøver, dokumenterer og fører vidare desse. *Utvalet* foreslår ikkje eigne reglar for verdsarven i Noreg, men peikar på at lovframlegget og plan- og bygningslova har gode og fleksible verkemiddel for vern av verdsarven.

*Utvalet* foreslår ei føresegn om vern av naturmangfald ved freding etter kulturmiljølova. Denne skal svare til tilsvarende føresegner i naturmangfaldlova.

I *del VI* går *utvalet* gjennom andre verkemiddel som påverke vern av kulturmiljø. *Utvalet* foreslår eit forbod mot skilnadshandsaming av freda objekt i forsikringsavtalar. Forbodet rettar seg mot forsikringsselskapa. Eit anna framlegg er eit påbod der forsikringsselskapa i forsikringsopp-gjer må dekkje antikvariske meirkostnader når eigaren har fått pålegg med særskilde krav.

*Utvalet* har føreslege føresegner for meir effektiv handheving av lova. Framlegget inneheld ei norm for ivaretaking av alt freda kulturmiljø og heimel for å gje eigarar pålegg om førebyggjande tiltak ved fare for skade på freda kulturmiljø. Heimelen for handheving av lovbrøt er foreslått utvida med administrative sanksjonsmiddel, og lovframlegget har nye felles heimlar for pålegg, retting og stans ved ulovlege tilhøve og likeins heimel for pålegg om skjøtsel, vedlikehald, istandsetjing og sikring. Det er òg føreslege ein frist for å gje pålegg. Framlegget har føresegner om lovbrøtsgebyr, tvangsmulkt og heimel for utleggspant. Straffeføresegner følgjer eit særskilt laup med samordning av straffeheimlar innan miljøom-

råde, eit ledd i oppfølginga av miljøkriminaldinga<sup>1</sup>. *Utvalet* har difor ikkje drøft straffenivå særskilt.

*Utvalet* føreslår å føre vidare den gjeldande heimelen for oreigning for kulturmiljøforemål og forkjøpsretten for lause kulturminne, men føreslår å utvide ordninga til å omfatte transportminne òg.

I *del VII* har *utvalet* drøft særlege sakshandsamingsføresegner. Lovframlegget legg seg ganske nær opp til plan- og bygningslova, først og fremst av omsynet til effektiv og godt kjend prosess.

*Utvalet* fastslår at Riksantikvaren skal vere klageinstans for vedtak gjorde av fylkeskommunen. Hovudgrunngevinga er behovet for ein einskapleg praksis. *Utvalet* er delt på midten i spørsmålet om Riksantikvaren òg skal vere klageinstans for vedtak gjorde av Sametinget, eller om ei klagenemnd innanfor Sametinget skal avgjere klagen.

*Utvalet* fekk mandatet i oppdrag å greie ut regelverket om innførsel, utførsel og tilbakelevering av kulturgjenstandar, men bad om at dette vart teke ut. Regelverket ligg i dag i kulturmin-

nelova. *Utvalet* har tilrådd at dette blir regulert i ei eiga lov.

Det siste materielle kapittelet gjeld fordeling av oppgåver i lova. *Utvalet* føreslår at Riksantikvaren framleis skal vere fredingsstyresmakt, men fylkeskommunen og Sametinget får heimel til å vedta forenkla freding. Fylkeskommunen og Sametinget får etter framlegget overført noko meir styringsmakt, mellom anna når det gjeld forvaltninga av kyrkjene, og dessutan høve til utvida registrering av jordfaste kulturminne. *Utvalet* føreslår å fastsetje oppgåvene til fylkeskommunen og Sametinget direkte i lova. Føresegner om gjensidig underretningsplikt er føreslege førte vidare. *Utvalet* føreslår at Riksantikvaren skal underretast dersom fylkeskommunen i ei sak om kulturmiljø av nasjonal interesse vil gjere eit vedtak som er i strid med faglege råd i saka. *Utvalet* er delt på midten i spørsmålet om Sametinget skal ha same plikt.

*Utvalet* føreslår å føre vidare at Riksantikvaren kan ta over saker av nasjonal interesse som er til handsaming i fylkeskommunen eller Sametinget.

<sup>1</sup> Meld. St. 19 (2019–2020).

## Kapittel 3

# Utvalets arbeid

### 3.1 Oppnemning og samansetjing av utvalet

Kulturmiljølovutvalet vart utnemnt ved ein kongeleg resolusjon 22. juni 2022.

*Utvalet* har hatt desse medlemene:

- Gunnar O. Hæreid, assisterande statsforvaltar i Vestland, Sogndal (leiar)
- Kjersti Gram Andersen, seksjonsleiar i Miljødirektoratet, Nordre Follo
- Nils Anfinset, professor ved Universitetsmuseet i Bergen, Bergen
- Torvald Falch, utgreiingsleiar ved Sametinget, Tromsø
- Jarand Felland, ordførar i Tokke kommune, Tokke
- Ola H. Fjeldheim, generalsekretær i Fortidsminneforeningen, Ullensaker
- Caroline Wang Gierløff, partner i Menon Economics, Oslo (frå januar 2023)
- Christian Hintze Holm, avdelingsleiar i Akershus fylkeskommune, Nesodden
- Ingunn Elise Myklebust, professor ved det juridiske fakultetet ved Universitetet i Bergen, Bergen
- Marianne Olsson, gardbrukar og advokat i Advokatfirmaet Mageli, Ringsaker
- Gro Holst Volden var utvalsmedlem fram til januar 2023.

Sekretariatet til *utvalet* har hatt fleire leiarar. Mathys Truyen har vore sekretariatsleiar frå mars 2024, Elisabeth Fougner var sekretariatsleiar frå september 2022. Begge frå Klima- og miljødepartementet.

Sekretariatet har hatt følgande medlemmer: Elisabeth Nordling seniorrådgjevar frå Riksantikvaren (frå juni 2023). Utgreiingsleiar Elisabeth Fougner (frå mars 2024), seniorrådgjevar Jakob Thorsen Bleskestad (frå september 2022 til februar 2025), rådgjevar Martine Thodesen Sande (frå september 2022 til februar 2023), førstekonsu-

lent Susanne Lohne Iversen (frå januar 2023 til mars 2024), utgreiingsleiar Terje Birkrem Hovland (frå august 2023) og utgreiingsleiar Kristin Heggelund (frå november 2023). Alle frå Klima- og miljødepartementet. De to siste har vore tilknytte sekretariatet på deltid.

### 3.2 Mandat

Då *utvalet* vart oppnemnt, fekk det dette mandatet:

#### Bakgrunn

I Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold* er det varslet at det skal utarbeide en ny kulturmiljølov. Gjeldene kulturminnelov ble vedtatt 9. juni 1978 og er blant de eldste forvaltningslovene i Norge. Siden 1978 har det skjedd en rekke endringer i samfunnet som har betydning for forvaltningen av kulturmiljø. Det gjelder blant annet endringer i arealbruk og demografi, i forvaltningens oppgaver og organisering, i forvaltningslovgivningen (miljølovgivningen, lovgivningen om Den norske kirke, kommunenes og fylkeskommunenes rettslige posisjon m.m.), og i samenes og de nasjonale minoritetenes rettslige og politiske stilling. Det har også skjedd en internasjonal rettsutvikling på kulturmiljøfeltet.

En rekke av bestemmelsene i kulturminneloven har blitt endret etter 1978, men det er aldri foretatt noen systematisk gjennomgang av lovens struktur eller materielle og prosessuelle bestemmelser. Det er behov for en grunnleggende revisjon av reglene i kulturmiljøloven basert på erfaringene med dagens lov og samfunnsutviklingen. Utvalgets oppdrag er å utrede hvordan loven kan forbedres som et redskap for å ta vare på kulturmiljøet.

## Utvalgets arbeid

### *Mål og føringer*

Utvalget skal utarbeide forslag til en ny lov om kulturmiljø som skal være kunnskapsbasert, bærekraftig og bidra til en effektiv forvaltning. Utredningsarbeidet skal ta utgangspunkt i en gjennomgang av dagens kulturminnelov og regulering av kulturmiljø i andre lover, og erfaringer med disse regelverkene. De nasjonale målene for kulturmiljøpolitikken som følger av Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold* skal legges til grunn for arbeidet.

Utvalget må i utredningen drøfte hva som defineres som kulturminner og kulturmiljø, og klargjøre og presisere kulturmiljøets verdier, uavhengig av samfunnsutviklingen. Gjeldende og fremtidige samfunnsutfordringer for kulturmiljøet, og hvilken betydning utfordringene bør ha for utforming av kulturmiljøregelverket, må også utredes.

Utredningen skal bygge på en avveining mellom kulturmiljøverdier og andre samfunnsmessige hensyn. Det gjelder blant annet næringsinteresser slik som landbruk og andre private eieres interesser. Der det er naturlig skal utvalget synliggjøre hvordan disse avveiningene er foretatt. Utvalget skal vurdere hvorvidt det vil være hensiktsmessig å ta inn i loven hvordan kulturmiljøverdier bør prioriteres og avveies opp mot andre samfunnsmessige hensyn, for eksempel med en formulering om at kostnadene ved tiltak for å bevare kulturmiljøverdier skal stå i et rimelig forhold til den samfunnsmessige nytten.

Utredningen skal ivareta og understreke prinsippet om kulturmiljø som et sektorovergripende ansvar, jf. kulturminneloven § 1 tredje ledd. Det er en fordel om utvalget tydeliggjør ansvarsfordelingen mellom sektorer og kulturmiljøforvaltningen som følger av prinsippet og hva ansvaret innebærer.

Utredningen skal bidra til en mer helhetlig klima- og miljøforvaltning. Samordning av kulturmiljø og naturmangfold skal også styrkes, jf. Meld. St. 16 (2019–2020).

Det er et mål at utredningen sikrer god samordning med tilstøytene regelverk. Særleg gjelder dette plan- og bygningsloven, naturmangfoldlova og trossamfunnsloven, men også annet regelverk kan være relevant. Dette innebærer også at eventuelle forslag om særlige saksbehandlingsregler i størst mulig grad må samordnes med saksbehandlingsreglene i annet relevant regelverk. Slike

regler skal være brukervennlige og bidra til en effektiv forvaltning.

Utredningen må ta høyde for fremtidige muligheter for digitalisering av kunnskapsgrunnlag og saksbehandlingsprosesser, og for teknologiutvikling i metodebruk og informasjonsinnhenting.

Lovforslaget skal sikre at kulturmiljøforvaltningen organiseres og utøves i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser. Selv om det i eksisterende lovgivning er gjort justeringer for å oppfylle forpliktelsene, er det behov for en gjennomgang og vurdering av hvordan forpliktelsene bør ivaretas i en ny lov.

Det faller utenfor mandatet å vurdere kulturminner og forvaltning som reguleres av Svalbardmiljøloven og kulturmiljø på Jan Mayen.

Det er et viktig mål å få en mer systematisk og brukervennlig lov. Utvalget skal legge vekt på å skape klare regler som er enkle å praktisere. Regelverket skal være oversiktlig og tilgjengelig for både forvaltningen og allmenheten. Lovforslaget må utformes i tråd med anbefalingene i Justis og beredskapsdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse» (2000), jf. utredningsinstruksen punkt 4-1. Det bør inneholde klare og entydige definisjoner av sentrale begreper. Begrepene kulturmiljø, kulturminner og landskap, slik disse er definert i Meld. St. 16 (2019–2020), skal benyttes.

Lovforslaget skal ta utgangspunkt i det grunnleggende prinsippet om at kommuner og fylkeskommuner er selvstendige folkevalgte organer som får sine oppgaver fra Stortinget gjennom lov eller forskrift, og ikke ved delegering slik systemet er i dagens kulturminnelov.

Utvalget står fritt til å vurdere om det i enkelte tilfeller er mer hensiktsmessig å gi regler i forskrift i stedet for lov, og om det er behov for lov hjemler som gir forvaltningen fullmakt til å gi utfyllende bestemmelser. Det kan foreslå endringer i andre lover som det er nærliggende å ta opp. Kulturmiljø må ivaretas gjennom en kombinasjon av vern, hevd og bruk, og utvalget bør angi om også andre virkemidler enn lov og forskrift i enkelte tilfeller kan være hensiktsmessige.

### *Enkelte sentrale spørsmål utvalget skal vurdere*

#### a. Reglene om vern av kulturmiljø

Utvalget skal foreta en fullstendig og helhetlig gjennomgang og vurdering av reglene om vern av kulturmiljø i dagens kulturminnelov. Det er behov for å vurdere om fredningsinstitutter som automatisk fredning og vedtaksfredning fortsatt er for-

målstjenlige og skal opprettholdes i sin nåværende form. Om utvalget foreslår å beholde automatiske fredningsgrenser, må det drøfte de kriteriene som legges til grunn for grensene. Mulige konsekvenser av å endre reglene om automatisk fredning og fredningsgrensene må utredes.

Andre spørsmål utvalget må ta stilling til er blant annet om lovforslaget bør ha bestemmelser om ulike grader av vern og alternative måter å etablere vern på, om vernebestemmelsene i større grad bør gjelde mer helhetlige kulturmiljø enn enkeltminner, og om det bør være mer enhetlige fredningsregler for ulike typer kulturminner og kulturmiljø enn det som er tilfellet i dagens kulturminnelov.

Utvalget må vurdere hvordan løse kulturminner, særlig de som i dag er definert som statens eiendom, skal reguleres. Et særlig spørsmål er om den nye loven bør gi grunnlag for vern av bevegelige kulturminner som fly, kjøretøy og skinnegående materiell.

Utvalget må også se på kulturmiljøforvaltningens bruk av avtaler, lister og registre over kulturminner og kulturmiljø som verktøy i saksbehandlingen. Det er behov for en vurdering og klargjøring av hvilken rettslig betydning disse verktøyene har og forholdet til bestemmelser om vern, blant annet ut fra et rettssikkerhetsperspektiv.

b. Regler om visse typer kulturminner og kulturmiljø  
*Kirker som kulturminner.* Utvalget skal utrede forslag til regler om sikring av kulturhistoriske verdier på kirkefeltet som er enklere og mer enhetlige enn dagens regelverk. Blant annet må det drøfte om det er grunn til å ha særlige lovbestemmelser om vern av kirker, gravplasser og kirkers omgivelser, eller om regelverket bør samordnes med generelle regler om vern av kulturminner og kulturmiljøer. I denne sammenhengen må utvalget også vurdere dagens system med vern gjennom Riksantikvarens liste over kulturhistorisk verdifulle kirker som ikke er fredet (de listeførte kirkene), og alternative måter å ivareta slike kirkebygg på.

Forskrift 18. desember 2020 nr. 2827 om forvaltning av kulturhistorisk verdifulle kirkebygg (kirkebyggforskriften), som er gitt med hjemmel i trossamfunnsloven, samt rundskriv Q-06/20, legger i dag føringer for forvaltningen av de kulturhistorisk verdifulle kirkebygningene og kirkenes omgivelser. I trossamfunnslovens forarbeider, Prop. 130 L (2018–2019), er det lagt til grunn at dagens regelverk er overgangsbestemmelser i

påvente av blant annet endringer i kulturminneloven, og at det vil bli vurdert om bestemmelser om forvaltningen av kulturhistorisk verdifulle kirker mest hensiktsmessig bør inntas i kulturminneloven. Utvalget må i dette arbeidet se hen til kirkens eget regelverk for forvaltning av kirker, både når det gjelder saksbehandlingsregler og hensynet til balansen mellom bruk og vern.

Spørsmål knyttet til krigsgraver skal ikke behandles, jf. gravplassloven § 23 a og forskrift 13. april 2015 nr. 370 om krigsgraver.

*Samisk kulturmiljø og nasjonale minoriteters kulturmiljø.* Utvalget skal vurdere om det er behov for særlige regler for å sikre at samisk kulturmiljø og nasjonale minoriteters kulturmiljø ivaretas på en god måte og i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser.

*Verdensarv.* Forpliktelsene etter Unescos konvensjon for vern av verdens kultur- og naturarv til å sørge for en langsiktig og bærekraftig forvaltning av Norges verdensarvområder ivaretas i dag gjennom det generelle regelverket. Dette er først og fremst reglene i kulturminneloven, plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven. Utvalget skal drøfte om ansvaret for den norske verdensarven bør reguleres nærmere i den nye kulturmiljøloven. Det må blant annet se på sammenhenger med og behov for avgrensning mot regulering av de naturhistoriske verdiene som skal ivaretas etter konvensjonen, samt øvrig lovverk.

*Fredning av byggverk og anlegg i statens eie.* Utvalget skal vurdere om det bør gjøres endringer i reglene om forskriftsfredning av verneverdige statlige eiendommer, jf. kulturminneloven § 22 a og forskrift 9. november 2011 nr. 1088 om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer (SKE-forskriften). Et særlig spørsmål er blant annet om det er grunn til å ha egne dispensasjons- og saksbehandlingsregler ved fredning av slike eiendommer.

c. Forholdet til plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er både gjennom plansystemet og byggesaksregler en sentral lov for vern av kulturminner og kulturmiljø. Utvalget skal vurdere om dagens avgrensning mellom kulturminneloven og plan- og bygningsloven er hensiktsmessig for å ivareta kulturmiljøverdier, og påpeke eventuelle problemstillinger på dette området. Det bør ses hen til det pågående arbeidet med samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlover som ledes av Kommunal- og distriktsdepartementet.

d. Kunnskap, kunnskapsutvikling og formidling

Utvalget skal utrede om og i så fall hvordan behovet for kunnskap som grunnlag for en god og effektiv forvaltning bør innlemmes i den nye loven. Det skal også vurdere om lovforslaget bør ha bestemmelser som bidrar til kunnskapsutvikling om og formidling av kulturhistorie og kulturmiljø.

e. Regulering av miljø- og kulturmiljørettslige prinsipper

Et annet spørsmål utvalget må drøfte er om sentrale og relevante miljø- og kulturmiljørettslige prinsipper bør nedfelles i loven, og hvordan dette i så fall bør gjøres. Det vises som et eksempel til hvordan dette er gjort i naturmangfoldloven kap. 2 Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk.

f. Forurensar betaler-prinsippet

«Forurensar betaler-prinsippet» skal legges til grunn for utredningen. Prinsippet innebærer på kulturmiljøfeltet at dersom noen bidrar til at kulturmiljø går tapt eller forringes, skal vedkommende betale det det koster å sikre kildeverdien for framtiden og for fellesskapet, jf. Meld. St. 16 (2019–2020) side 28. Utvalget må også utrede i hvilke tilfeller og i hvilken grad det bør gjøres unntak fra eller modifikasjoner i prinsippet, og i hvilke tilfeller staten eventuelt bør dekke kostnadene.

g. Hensynet til naturmangfold

Hensynet til kulturmiljøverdiene i verneområder er ivaretatt gjennom egne bestemmelser i naturmangfoldloven. Ved fredning av kulturmiljø er adgangen til å utforme vernebestemmelser av hensyn til naturmangfold i dag begrenset. Utvalget må utrede hvordan hensynet til naturmangfold kan ivaretas ved vern etter en ny kulturmiljølov.

h. Immateriell kulturarv

Forslaget til ny lov skal først og fremst gi grunnlag for vern av materiell, og ikke immateriell kulturarv. De to dimensjonene er likevel i noen grad knyttet sammen, for eksempel der immaterielle verdier kan knyttes til en fysisk lokalitet. Som et annet eksempel kan overføring av tradisjons- og handlingsbåren kunnskap være en forutsetning

for bevaring og bruk av kulturminner og kulturmiljøer. Utvalget skal drøfte om, og eventuelt hvordan, lovforslaget bør ta høyde for sammenhengene mellom kulturmiljø og relevante deler av den immaterielle kulturarven.

i. Finnerlønn og private søk etter kulturminner

Utvalget skal utrede om det fortsatt er grunn til å ha en finnerlønnordning for løse kulturminner, jf. kulturminneloven § 13. I så fall må utvalget foreslå hvordan en slik ordning kan utformes på en mer hensiktsmessig og effektiv måte enn i dag. Det må også utrede om det blant annet av hensyn til kunnskapsaspektet og ressursbruken i forvaltningen er grunn til å gi nærmere regler om metallsøking og andre typer målrettede private søk etter kulturminner, herunder vrakdykking.

j. Kulturmiljøforvaltningen – organisering og myndighet

Utvalget skal komme med forslag til hvilke organer som bør ha kompetanse til å treffe vedtak etter kulturmiljøloven. Oppgaver overført fra Riksantikvaren til fylkeskommunene og Sametinget i forbindelse med regionreformen, som ble gjennomført fra 1. januar 2020 bør ligge fast, men utvalget kan vurdere overføring av ytterligere oppgaver. Fra 2020 har Sametinget fått overført myndighet og oppgaver knyttet til samisk kulturmiljø fra Riksantikvaren gjennom forskrift 15. februar 2019 nr. 127 om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven, på samme måte som myndighet er overført til fylkeskommunene. Det er fastslått i Meld. St. 16 (2019–2020) at det i arbeidet med ny kulturmiljølov er nødvendig å utrede spørsmålet om Sametingets myndighet, herunder hvordan myndigheten skal overføres. Dette må utvalget følge opp.

k. Utførsel, innførsel og tilbakelevering av kulturgjenstander

Kulturminneloven §§ 23 og 23a-f med tilhørende forskrifter regulerer utførsel fra landet av kunst og kulturmateriale, innførsel og tilbakelevering av kulturgjenstander som er ulovlig utført fra en annen stat mv. Bestemmelsene gjennomfører internasjonale forpliktelser. Regelverket er fragmentarisk, uoversiktlig og lite pedagogisk. Utvalget skal vurdere og klargjøre innførsels- og utførselsforbudets materielle virkeområde, herunder hvilke kulturgjenstander som omfattes, samt utrede om dagens bestemmelser om håndheving



av disse forbudene er hensiktsmessige. Videre skal utvalget vurdere hvordan regelverket kan legge bedre til rette for enkle og effektive tilbakeføringsprosesser, herunder samordnes bedre med straffelovens inndragningsregler. Utvalget bør også se på om regelverket om utførsel og innførsel av kulturgjenstander og tilbakelevering av slike gjenstander kan gjøres mer brukervennlig gjennom større grad av samordning med annet lovverk av særlig relevans for kulturarvkriminalitet og ulovlig handel med kulturgjenstander, som brukthandeloven, godtroervervloven, mv.

Utvalget må også ta stilling til om det vil være mest hensiktsmessig at bestemmelsene om utførsel og innførsel av kulturgjenstander og om tilbakelevering av slike gjenstander fastsettes i en egen lov. I så fall må utvalget utforme et eget lovforslag for disse bestemmelsene.

#### I. Ulovlighetsoppfølging, sanksjoner m.m.

Utvalget skal foreslå regler som legger til rette for en effektiv håndheving og oppfølging av ulovligheter. Lovforslaget må ha adekvate sanksjonsmidler. Klima- og miljødepartementet har som ledd i oppfølgingen av Meld. St. 19 (2019–2020) Miljøkriminalitet igangsatt et arbeid med å vurdere om strafferammen i kulturminneloven bør endres. Ved utforming av forslag til straffebestemmelse, må det ses hen til resultatene av dette arbeidet.

Utvalget må også drøfte om lovforslaget i større grad enn dagens kulturminnelov bør ha egne virkemidler mot såkalt «spekulativt forfall», for å hindre at verdier vernet etter loven går tapt som følge av unnlatt ivaretagelse.

#### m. Stedlig virkeområde

Utvalget skal vurdere om lovens stedlige virkeområde skal omfatte havområdene under norsk jurisdiksjon utenfor Norges territorialfarvann.

#### Nærmere om gjennomføringen

Utredningen skal gjennomføres i tråd med utredningsinstruksjonen. Det betyr blant annet at økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene må utredes.

Utvalget skal innhente erfaringer og synspunkter fra berørte departementer, kulturmiljøforvaltningen og miljøer som har praktisk erfaring med regelverket og kunnskap om særlige problemstillinger underveis i arbeidet, for eksempel ved bruk av referansegrupper og/eller innspillsmøter. På områder der det er relevant, kan

utvalget se nærmere på hvordan kulturmiljøforvaltningen er regulert i enkelte andre sammenlignbare land og hvilke erfaringer som er gjort der.

Utredningen skal ha en god struktur. Det skal være skrevet i et godt og klart språk.

Mandatet kan ved behov konkretiseres og utdypes av Klima- og miljødepartementet. Utvalget kan selv ta opp ønske om slike konkretiseringer eller utdypinger med departementet.

Budsjett for utvalget vil bli fastsatt av Klima- og miljødepartementet.

Utvalget skal avgi utredningen i form av en Norsk Offentlig Utredning (NOU) innen 1. september 2024.»

### 3.3 Korleis utvalet forstår mandatet, og avgrensing av arbeidet

*Utvalet* har hatt eit omfattande arbeid. Mandatet legg opp til ein heilskapleg gjennomgang av kulturmiljøfeltet og eit fullstendig lovframlegg til korleis kulturmiljø i Noreg skal regulerast. Ved sida av å føreslå ei ny kulturmiljølov har *utvalet* òg føreslege endringar i reguleringa av kulturmiljø i plan- og bygningslova. *Utvalet* har teke utgangspunkt i den eksisterande lovgjevinga om kulturmiljø og dei nasjonale måla for kulturmiljøpolitikken som vart vedtekne av Stortinget i 2020. Utgreiinga byggjer på at kulturmiljø er eit sektorovergripande ansvar, og handlar om kva samfunnsutfordringar kulturmiljøa vil møte i åra framover, kva samfunnsnytte kulturmiljø har, og korleis kulturmiljø skal prioriterast kontra andre samfunnsomsyn.

*Utvalet* har teke utgangspunkt i fordelinga av styringsmakt mellom staten, fylkeskommunen og Sametinget som gjeld i dag, men har mellom anna på grunnlag av føringane i mandatet overført oppgåver og føreslege nye oppgåver til fylkeskommunen og Sametinget. *Utvalet* har gått gjennom internasjonale plikter med verknader for kulturmiljøområdet og vurdert lovverket med tanke på desse pliktene. I arbeidet har *utvalet* særleg sett på reguleringar av kulturmiljø i dei nordiske landa.

For *utvalet* har det vore viktig at vern av kulturmiljø blir sett i lys av klima- og miljøutfordringane i vår tid. Vidare har *utvalet* vore oppteke av at det å ta vare på kunnskap skal vere ei leiande målsetjing for kulturmiljøfeltet, og at ein i lovgjeving og forvaltning må ta høgd for framtidig digitalisering og anna teknologiutvikling. I dette ligg det òg at lova skal vere enkel å praktisere. *Utvalet* har prøvd å forenkle regelverket, gje reglane eit

klarare språk og gjere dei brukarvenlege for både befolkninga og forvaltninga.

### 3.3.1 Avgrensingar

Av tidsomsyn og fordi regelverket om utførsel, innførsel og tilbakelevering av kulturgjenstandar på fleire vis skil seg frå resten av utgreiinga, bad *utvalet* i september 2023 om å bli friteke frå denne delen av mandatet. Klima- og miljødepartementet etterkom oppmodinga. I kapittel 39 har *utvalet* føreslege at temaet blir greidd ut særskilt, og at det blir teke ut av kulturmiljølova.

Av tids- og kapasitetsomsyn har *utvalet* avgrensa drøftinga av skipsfunn til å peike på problemstillingar som må greiast ut vidare, sjå kapittel 28.

*Utvalet* kom òg fram til at spørsmålet om kostandsdekning bør utgreiast av departementet, mellom anna fordi det har ei budsjettmessig side. *Utvalet* har peika på problemstillingar som bør bli greid ut av departementet.

Under arbeidet med utgreiinga kom *utvalet* fram at det ikkje ville føreslå særlege reglar om Noregs verdsarvområde. *Utvalet* meiner at dei allmenne reglane om freding i kulturmiljølova og om bevaring etter plan- og bygningslova gjev eit godt nok grunnlag for å verne kulturmiljø i norske verdsarvområde etter norsk rett. *Utvalet* har difor avgrensa drøftinga om dette i kapittel 30.

Etter mandatet skal *utvalet* ved utforminga av straffeføresegn sjå til resultatet av oppfølginga av Meld. St. 19 (2019–2020) *Miljøkriminalitet*. *Utvalet* har difor i avgrensa grad greidd ut straffenivå i kapittel 36. Oppfølgingsarbeidet etter miljøkriminalitetsmeldinga er enno ikkje ferdig ved slutføringa av denne utgreiinga.

## 3.4 Møte og arbeidsform i utvalet

### 3.4.1 Utvalsmøte

*Utvalet* hadde det første møtet 26. august 2022, og har til saman hatt 42 møte over 57 dagar. Dette inkluderer tre studieturar. Meir enn halvparten av møta har vore digitale og stort sett innanfor tre timar, særleg i den første og den siste fasen av arbeidet.

Etter søknader har *utvalet* fått utsett leveringsfristen to gonger av Klima- og miljødepartementet. Først vart fristen i september 2023 utsett fem månader, til 1. februar 2024. I desember 2024 vart han utsett ytterlegare éin månad, til 1. mars 2025.

### 3.4.2 Kunnskapsinnhenting

*Utvalet* har vore oppteke av å få innspel til arbeidet. Tidleg i arbeidet sende *utvalet* ut invitasjon til å kome med skriftlege innspel. Invitasjonen gjekk til kulturmiljøstyresmakta, departement og andre offentlege organ som har praktisk erfaring med reglane og kunnskap om særlege problemstillingar. Fire departement, Riksantikvaren, Sametinget og fleire fylkeskommunar og kommunar kom med skriftlege innspel.

I tillegg hadde *utvalet* 11. januar 2023 eit innspelsmøte med private organisasjonar og verksemder som har praktisk erfaring med kulturmiljøregelverket. *Utvalet* inviterte 39 organisasjonar og verksemder. Desse møtte og gav innspel: Bane NOR Eiendom, Fartøyvernsentrenes Fellesråd, Fortidsminneforeningen, KA Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter, Kirkerådet, Nettverk for kirkebyggforvaltere, Norges Husflidslag, Norges Metallsøkerforening, Norges museumsforbund, Norges Verdensarv, Norsk Eiendom, Norsk Forening for Fartøyvern, Norsk Kulturarv og Statsbygg. Møtet vart strøymt på nettet. Mange av deltakarane kom dessutan med skriftlege innspel etterpå.

*Utvalet* hadde 12. januar 2024 møte med representantar frå organisasjonar for nasjonale minoritetar. På møtet deltok representantar for Skogfinnske Interesser i Norge, Skogfinneforeningen, Norske kveners forbund, Kvensk Finsk Riksforbund, Landsorganisasjonen for Romanifolket og Taternes Landsforening. Organisasjonane leverte dessutan skriftlege innspel.

I tillegg hadde *utvalet* eit møte med Norges kulturvernforbund, som òg leverte skriftleg innspel.

*Utvalet* si nettside har hatt informasjon om *utvalet* og det arbeidet *utvalet* har gjort. Mandatet har vore tilgjengeleg på nettsida, og det har vore mogleg å sende inn skriftleg innspel der. *Utvalet* har publisert dei skriftlege innspela frå innspelsrunden og innspelsmøte på nettsida.

Til saman har *utvalet* motteke om lag 70 skriftlege innspel. I tillegg har ei rekkje representantar for styresmaktene, forvaltningsmusea, interesseorganisasjonar, forskingsmiljø, kulturmiljøforvaltninga i andre nordiske land, eigarar og forvaltarar halde presentasjonar og delt erfaringar innanfor særskilte tema under dei ordinære utvalsmøta. Dette gjeld

- Finansdepartementet
- Justis- og beredskapsdepartementet, lovavdelinga
- Klima- og miljødepartementet

- Kulturdepartementet
- Kulturdirektoratet
- Miljødirektoratet ved Statens naturoppsyn
- Økokrim
- Riksantikvarieämbetet i Sverige
- Statens vegvesen
- Francesc Pla frå Europarådet
- Länsstyrelsen Vestra Götaland
- Innlandet fylkeskommune
- Møre og Romsdal fylkeskommune
- Oslo kommune, Byantikvaren
- Rogaland fylkeskommune
- Trøndelag fylkeskommune
- Vestfold og Telemark fylkeskommune
- Viken fylkeskommune
- Arbeidsgiverorganisasjon for kirkelige virksomheter
- Forbundet KYSTEN
- Foreningen Fredet
- Norges Bondelag
- Norsk Forening for Fartøyvern
- Norsk kulturarv
- Småbrukarlaget
- Hans Henrik Horneman, Sjur Agdestein og Fauna Eigedom AS som eigarar av freda bygningar og anlegg
- Forsvarsbygg og Statsbygg som forvaltarar av statlege kulturhistoriske eigedomar
- Kulturvernforbundet
- Kulturhistorisk museum på Universitetet i Oslo på vegner av universitetsmusea
- Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU)
- Norsk Folkemuseum, avdelinga norsk Maritimt Museum på vegner av sjøfartsmusea
- Arkeologisk Museum ved Universitetet i Stavanger
- Norges Arktiske Universitetsmuseum ved Universitetet i Tromsø
- Eidsvoll kommune
- Karmøy kommune
- Levanger kommune
- Nes kommune
- Oslo kommune, plan- og bygningsetaten
- Sogndal kommune
- Tønsberg kommune
- Norsk håndverksinstitutt
- Senter for immateriell kulturarv
- professor emeritus Inge Lorange Backer
- forskar Terje Brattli ved NTNU Vitenskapsmuseet
- forskar Sveinung Krokann Berg ved NIKU
- partner i Menon Economics Caroline Wang Gierløff

- professor i miljø- og ressursøkonomi Ståle Navrud, NMBU
- dagleg leiar Nikolai Winge, Holth & Winge
- Språkrådet

*Utvalet* har særleg fått god hjelp med informasjonsinnhenting frå Riksantikvaren. Representantar for Riksantikvaren har halde innlegg på møte, greidd ut ulike problemstillingar etter førespurnad frå *utvalet* og svart på skriftlege spørsmål. I tillegg har Riksantikvaren kvalitetssikra talmateriale og andre faktaopplysningar.

### 3.4.3 Studiereiser

*Utvalet* har vore på tre studieturar. Turane gjekk til Indre Sogn, til Finnmark og til Stockholm og Helsingfors.

- Under den første studieturen, som gjekk til Indre Sogn frå 13. til 14. april 2023, besøkte *utvalet*
- Kaupanger stavkyrkje og Kaupanger Hovedgård saman med Trude Knagenhjelm, styreleiar i Fortidsminneforeningen, arkeolog Nils Joachim Knagenhjelm, eigaren av Kaupanger Hovedgård, og Christoffer Knagenhjelm, prosjektleiar og rådgjevar for kulturmiljø for Kaupanger Hovedgård
  - to gravhaugar i Kaupanger og Ragnvaldshaugen på Ornes saman med arkeolog og fagleiar Glenn Heine Orkelbog i Vestland fylkeskommune og Nils Anfinset
  - Urnes stavkyrkje saman med Linn Willetts Borgen frå Fortidsminneforeningen, Marianne Bugge, varaordførar i Luster kommune, og Arlen Synnøve Bidne
  - strandsitjarmiljøet i Solvorn saman med Per Jørgen Loen og Marianne Bugge
  - Lærdalsøyri, der vi var på omvisning og hadde møte med Lærdal kommune ved Jan Olav Fretland, varaordførar og kulturmiljøansvarleg i kommuneadministrasjonen

Under den andre studieturen, som gjekk til Finnmark frå 21. til 23. juni 2023, besøkte *utvalet*

- sametingspresidenten
- kulturmiljøforvaltninga i Sametinget
- verdsarvsenteret for bergkunst, der vi var på synfaring og hadde møte med verdsarvkoordinatoren ved Alta museum
- Varanger samiske museum
- Tana kommune
- Nesseby kommune
- Vadsø kommune
- Troms og Finnmark fylkeskommune

- eit fangsgropsystem og ein offerring mellom Alta og Karasjok
- Sametinget i Karasjok, der vi fekk omvising
- samisk bygningsmiljø i Tanadalen, der vi var på synfaring
- Mortensnes kulturminneområde, der vi fekk omvising
- Bietilægarden og Tuomainengården i Vadsø

Den siste studieturen gjekk til Stockholm og Helsingfors frå 3. til 4. april 2024. I Stockholm møtte *utvalet* det svenske Riksantikvarieämbetet og

Svenska byggnadsvårdföreningen. I Helsingfors møtte *utvalet* representantar for Miljöministeriet, Undervisnings- og kulturministeriet og Museiverket.

På grunn av den omfattande innspelsrunden og innlegg i møte har ikkje *utvalet* henta inn eksterne rapportar. *Utvalet* har heller ikkje nytta referansegrupper.

I sluttfasen har *utvalet* fått hjelp med språkleg gjennomgang i NOU-en av Totaltekst AS.

Språkrådet har gått gjennom språket i meste parten av lovframlegget.

*Del II*  
*Bakgrunn*



## Kapittel 4

# Grunngjeving for å ta vare på kulturmiljø

Menneske har levd, verka og sett spor etter seg gjennom 12 000 år i det som i dag er Noreg. Gjennom å tilpasse seg til naturen og bruke naturressursane, har menneska forma omgjevningane og sett spor etter seg i landskapet. I dag finn vi slike spor i alle landskap, frå tettbygde bylandskap til tilsynelatande urørte skogs- og fjellområde. Dette spora representerer eit stort mangfald og kan til dømes vere ståande bygningar og anlegg, fartøy, ruinar, steingjerde, gravhaugar, bergkunst, lause gjenstandar, ferdsleveggar, trakk eller kulturlag under bakken. Alt er spor etter menneska sitt liv og virke. Det kan òg dreie seg om heilage fjell eller naturformasjonar som det er knytt historiske hendingar, tru, symbolikk eller tradisjon til.

Engasjement, berekraft og mangfald er hovudtema for dei nasjonale måla i kulturmiljøpolitikken.<sup>1</sup> Dette måla speglar dei gjeldande prioriteringane på feltet og oppfatninga av kulturmiljø som uerstattelege kjelder til kunnskap om fortida, som felles arv og som ein ressurs for framtidig utvikling. Kva for kulturminne og kulturmiljø ein skal forvalte langsiktig og ta vare på for framtida, er ein avgjerande del av kulturmiljøpolitikken.

Dagens kulturminnelov har sidan 1978 vore eit av dei viktigaste verkemidla for å nå måla i kulturmiljøpolitikken. Prioriteringane har endra seg over tid, noko som òg har kome til uttrykk i lovverket. I dette kapittelet gjev vi ei overordna framstilling av skiftande prioriteringar dei siste 250 åra, og korleis dette har påverka oppfatningar og avgjerder om kva kulturmiljø samfunnet har vurdert som viktige å ta vare på. Kapittelet viser òg korleis synet på kulturmiljø har endra seg over tid.

Hovudtyngda i framstillinga er lagt på korleis *utvalet* vurderer verdigrunnlaget og kva den nye kulturmiljølova skal verne, og kva *utvalet* meiner er dei beste verkemidla for å nå dei måla som er sette.

### 4.1 Kva er kulturmiljø?

Det sentrale omgrepet i lova frå 1978 var *kulturminne*. I ei lovendring i 1992 vart omgrepet *kulturmiljø* introdusert. I Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold* vart kulturmiljøomgrepet teke i bruk som eit overordna samleomgrep for kulturminne, kulturmiljø og landskap og for å omtale heile feltet. Føremålet med den nye bruken av dette omgrepet var å understreke kor viktig det er med heilskap og samanheng, og å knyte feltet tydelegare til resten av klima- og miljøpolitikken.

Føremålsparagrafen i dagens kulturminnelov slår fast at «[k]ulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.»

Lova understrekar at kulturminne og kulturmiljø er ein del av kulturarven vår. I Noreg har det vore vanleg å nytte omgrepet kulturarv som eit omgrep som rommar både materiell kulturarv, det vil seie fysiske kulturminne og kulturmiljø, og immateriell kulturarv, som munnlege tradisjonar, kunnskap og tradisjonelt handverk.

I tråd med definisjonane i dagens kulturminnelov har kulturminne- og kulturmiljøomgrepa vore nytta om spor etter menneskeleg verksemd i det fysiske miljøet vårt, inkludert stadar det knytter seg historiske hendingar, tru eller tradisjon til. I dagens kulturminnelov blir omgrepa definerte på den følgjande måten: «Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til. Med kulturmiljø menes områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng.»

Lova definerer med andre ord alle spor etter menneskeleg verksemd i det fysiske miljøet vårt som kulturminne, men definisjonen seier ikkje noko om kva som skal «vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning», jamfør føremål-

<sup>1</sup> Meld. St. 16 (2019–2020).

sparagrafen (§ 1). I dagens lov er dette presisert nærmere i § 2 fjerde avsnitt: «Etter denne lov er det kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminner og kulturmiljøer som kan vernes».

Ofte blir omgrepet *verneverdig* nytta. Dette omfattar òg kulturmiljø som ikkje har formelt vern. Det finst fleire definisjonar av omgrepet, men i dag er det vanleg å leggje til grunn at eit kulturmiljø er verneverdig dersom nokon meiner at det er det.<sup>2</sup> Om eit kulturmiljø skal få formelt vern, det vil seie at det blir underlagt restriksjonar ut over det vernet som den enkelte sørgjer for, krev vurderingar frå styresmakta si side. I tråd med Farokonvensjonen pliktar Noreg å oppmuntre alle til å «delta i prosessen med å identifisere, undersøke, tolke, verne, bevare og presentere kulturarven», og leggje til rette for slik deltaking. Dette inneber at det å identifisere verneverdi ikkje er avgrensa til formelle vurderingar av kulturhistorisk verdi, men at det er ein demokratisk prosess som bidreg til å oppfylle det nasjonale målet om engasjement. Kulturmiljø som ikkje er oppdaga eller identifiserte som verneverdige, kan òg ha verdiar som Noreg bør ta vare på for framtidige generasjonar. Dette følgjer delvis av føre-var-prinsippet og delvis av Farokonvensjonen artikkel 10 c: «sørge for at denne politikken respekterer kulturarvens integritet uten å bringe dens iboende verdier i fare.»

Dei fleste verneverdige kulturmiljø blir tekne vare på som eit resultat av engasjement og innsats frå enkeltpersonar, grupper og samfunnet elles, men nokre kulturmiljø treng òg juridisk vern om vi skal sikre at dei blir tekne vare på. Eit slikt juridisk vern gjev òg ein offisiell status som kulturmiljø, anerkjend av det offentlege. Nokre av desse får eit vern etter dagens kulturminnelov, medan andre blir sikra gjennom bruk av plan- og bygningslova. I tråd med føringane i Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold* skal det som skal takast vare på, vise eit kulturelt, sosialt og geografisk mangfald frå ulike tidsperiodar og bidra til å dokumentere og forstå den historiske utviklinga.

## 4.2 Historikk og utviklingstrekk

Det finst mange døme på at menneske langt tilbake i tid har vore opptekne av å ta vare på gjenstandar frå fortida, og at desse truleg har vorte tilagde eit symbolsk innhald. Til dømes er det i

fleire tilfelle gjort funn av steinøksar frå steinalderen som ser ut til å ha vore plassert med vilje i stolpehol og vegger i hus frå jernalderen. Funna har vore tolka som arvestykke eller som husoffer for å verne huset og føre vidare slekta og hushaldet si historie og tilknytning til staden.

Det er grunn til å tru at dette handla meir om å tileigne seg gjenstandane som symbol, enn som materielle verdiar. Liknande døme er bautasteinen «Marias synål», som lener seg inn mot mellomalderkyrkja på Avaldsnes. Steinen blir rekna for å vere eldre enn kyrkja, og difor er det grunn til å tru at det har vore eit medvite val å ta vare på bautasteinen. Oktogonen i Nidarosdomen har spor som tyder på at han har vore demontert og brukt opp att, truleg på grunn av den symbolske koplinga til kyrkja si tidlege historie og tilknytninga til Olav den heilage. Eit anna døme er den rikt utskorne nordportalen på Urnes stavkyrkje frå ca. 1130. Portalen er brukt opp att frå den tidlegare kyrkja frå ca. 1070.

I Italia på 1300-talet skapte renessansepoeten og humanisten Francesco Petrarca (1304–1374) og dei litterære verka hans ei fornya interesse for antikken. Dette blir ofte rekna som starten på ei stadig aukande merksemd om kunst og arkitektur frå tidlegare tider, og på studiar og tankar om å bevare desse. Interessa for å ta vare på antikvitetar og den materielle kulturarven som moderne fenomen oppstod mellom 1790 og 1815, kopla til den franske revolusjonen, Napoleonskrigane og den industrielle revolusjonen. Under framveksten av nasjonalisme i fleire land, vart antikvitetar og historiske minnesmerke ofte nytta som symbol på felles identitet.

### 4.2.1 1700- og 1800-talet

I Sverige vedtok kong Karl XI's formyndarregjering i 1666 *Placat och Påbudh, Om Gamble Monumenter och Antiquiteter*. Dette blir ofte rekna som den eldste kulturminnelova i Europa. Då hadde Sverige alt hatt eit eige riksantikvarembete i 36 år. I samband med vedtak av den nye forordninga vart det òg etablert eit antikvitetskollegium under leiing av riksantikvaren. Kollegiet hadde til føremål å løfte fram «vår svenske och göte nations gamla och märkelige bedrifter och åminnelse tecken ifrån deras föråldrande och mörker åter uti ljuset draga».

Utover på 1700-talet vaks interessa for leivningar frå fortida, noko ein mellom anna kan sjå i Piranesi sine etsingar med ruinane i Roma som motiv. Etter kvart finn ein andre døme på forordningar som hadde til føremål å verne arkeologiske

<sup>2</sup> Farokonvensjonen 2005: art. 2 pkt. a.



og arkitektoniske monument, i både Russland, Spania, Portugal og Frankrike. Det var likevel først på 1800-talet at det vi i dag oppfatar som moderne lovgjeving på dette området, byrja å dukke opp.

I Noreg er det dei topografiske skildringane, som i all hovudsak vart førte i pennen av prestar og embetsmenn på slutten av 1700-talet, som kan seiast å vere dei første organiserte forsøka på å dokumentere og seinare ta vare på element i landskapet og samanhengem mellom naturen og menneska sin bruk av han. Det vart særleg lagt vekt på det storslagne og det «mærkverdige».

I 1760 stifta biskop Johan Ernst Gunnerus, rektor Gerhard Schøning og etatsråd Peter Fridrich Suhm Det Trondhiemske Selskab, som seinare skulle få namnet Det Kongelige Norske Videnskabers Selskab. Både det og Selskabet for Norges Vel (1809) etablerte samlingar som skulle utgjere grunnstammen for dei komande universitetsmusea i Oslo og Trondheim. Bergens Museum vart etablert i 1825 og Tromsø Museum i 1872. Mykje av verksemda ved desse musea var i starten retta mot innsamling av natur- og kulturhistorisk materiale.

Den vitskapelege funksjonen som dei nyoppretta samlingane skulle få, må òg sjåast i lys av eit mål om å byggje den nye nasjonen. Samlingane og institusjonane tok i aukande grad over den rolla personlege uttrykksformer i småsamfunna tidlegare hadde hatt, og vart stadig viktigare for å byggje samhald mellom folk som elles ikkje hadde så mykje med kvarandre å gjere.<sup>3</sup>

Foreningen til norske Fortidsminnesmerkers Bevaring (Fortidsminneforeningen) vart etablert i 1844, med kunstnaren og professoren J.C. Dahl som initiativtakar. Dahl blir mellom anna rekna som ein av grunnleggjarane av den nasjonalromantiske kunsten som oppstod i byrjinga av 1800-talet. Fortidsminneforeningen, som framleis er ein av dei sentrale frivillige aktørane på dette området, har til føremål å arbeide for bevaring av verneverdige kulturminne, og å skape allmenn forståing for verdien av desse. Då foreninga vart etablert, var føremålet omtalt på det følgjande viset: «[Foreningen har som] formaal at oppspore, undersøge og vedligeholde Norske Fortidsminnesmerker, især saadanne, som oplyse Folkets Kunstfærdighed og Kunstsands i Fortiden, samt gjøre disse Gjenstande bekjendte for Almenheden ved Afbildninger og Beskrivelser.»

Leiaren frå 1851, Nicolay Nicolaysen, fekk frå 1860 løn frå staten, og han fungerte i praksis som

embetsmann i tida før Riksantikvaren vart etablert.<sup>4</sup> I starten var merksemda retta mot bygningar som illustrerte delar av nasjonen si historie frå før dansketida, som til dømes stavkyrkjer, ruinar, kyrkjebygg frå mellomalderen, tømmerstun og gardsbygningar. Mot slutten av 1800-talet vart merksemda retta meir mot bygningar og anlegg som kunne knytast til sjølvstende, statsdanning og nasjonsbygging etter 1814, og det vart lagt meir vekt på koplinga til europeisk kulturhistorie.

#### 4.2.2 Første halvdel av 1900-talet

Tankegodset frå 1800-talet låg til grunn då Lov om Fredning og Bevaring af Fortidslevninger (fortidsminnelova) vart vedteken i 1905. Lova hadde alder som hovudprinsipp for kva som skulle vernast, men utgangspunktet for lova var å sikre den vitskapelege verdien dei enkelte kulturminna representerte. Kulturminna som kunne fredast, var fortidslevningar frå oldtida og mellomalderen. I lovproposisjonen grunn gav departementet tidsgrensa, som vart sett til 1537, med at det var dei eldste objekta som var dei mest sjeldne og difor mest trong vern.

I 1912 vart Riksantikvarembetet oppretta, etter initiativ frå Fortidsminneforeningen. Det vart diskutert om det skulle opprettast to antikvarar – ein for «den middelalderske og en for den arkæologiske retning» – men det vart med ei stilling som samla feltet frå starten.<sup>5</sup>

Lov um bygningsfreding (bygningsfredingslova), som vart vedteken i 1920, hadde alder som eit viktig kriterium for vern. Bygningar som kunne fredast, måtte vere eldre enn 100 år, og dei måtte ha «serlegt kunstverd eller historisk verd». I særlege tilfelle kunne ein òg frede yngre bygningar, dersom dei hadde «mykje å segja for lokal-soga». Kva som kunne vere særlege tilfelle, vart i forarbeida til lova definert som til dømes bygningar frå sein-empiren til om lag 1850. I lovproposisjonen vart det understreka at «[...] det det her gjelder er å bevare det som kan gi etterslekten de håndgripelige beviser for hvordan fortids kunst og kultur har gitt seg utslag i typiske byggverk.»

Både i fortidsminnelova og bygningsfredingslova var ein oppteken av kulturminna som kulturuttrykk og som monument. Dette siste vil seie at dei vart tillagde arkitektoniske og estetiske verdiar i tillegg til symbolsk verdi, som eit uttrykk for ideal og verdiar frå ei stordomstid. Med dette fekk

<sup>3</sup> Tranvik & Selle 2003.

<sup>4</sup> Christensen 2011.

<sup>5</sup> Myklebust 2014.

byggverk tilskrive mykje av den same funksjonen som statuar og andre minnesmerke.

Kva som vart freda av bygningar, vart bestemt av «Den antikvariske bygningsnemnd», som var sett saman av fem menn. Dei tok utgangspunkt i lister som var utarbeidde av lokale embetsmenn, lokalthistorikarar og arkitektar og av Fortidsminneforeningen.<sup>6</sup> Dei første fredingane vart gjennomførte i 1923.

### 4.2.3 Perioden frå ca. 1950 til 2000

Etter andre verdskrigen vart det i Europa ein diskusjon om korleis ein burde forhalde seg til historiske anlegg i attreisninga. Unesco, som vart etablert i 1945, tok initiativet til å organisere denne diskusjonen. I 1964 munna han ut i Veneziacharteret. Charteret vart eit viktig grunnlagsdokument for kulturminnearbeidet og danna det faglege fundamentet for Icomos, som vart etablert året etter.<sup>7</sup>

Charteret understreka verdien av det ekte, det autentiske, og at alle endringar ein gjer på ein bygning, måtte vere leselege. Dette er basert på ei oppfatning av at fortida og notida er åtskilde, og at historia ikkje skal forfalskast, i tråd med den gjeldande tenkinga innanfor modernismen. Diskusjonane og prinsippa frå Veneziacharteret prega òg fagmiljøa og forvaltninga i Noreg.

Internasjonalt var det i denne perioden òg ei aukande merksemd om behovet for samarbeid om å identifisere, utvikle og forvalte kultur- og naturarven i verda. Unesco-konvensjonen frå 1972 om vern av kultur- og naturarven i verda utvikla seg frå to separate rørsler – den første med vekt på vern av kulturarv, og den andre med vekt på vern av naturen – og ei erkjenning av at kultur- og naturarven var nært knytte saman.

Seint i 1960- og tidleg i 1970-åra vart kulturmiljøforvaltninga i Noreg i aukande grad oppteken av kvardagslege kulturminne. I denne perioden vart merksemda òg retta meir og meir mot bygningsmiljø og samanhengar i staden for enkeltobjekt. Vidare førte dette til ei stadig tettare kopling mellom vern av natur og vern av kulturarv. Då Miljøverndepartementet vart etablert i 1972, vart ansvaret for kulturminnelovgjevinga og kulturminneforvaltninga integrert som ein del av det nyoppretta departementet. Bakgrunnen for å samle ansvaret for naturforvaltninga, kulturminneforvaltninga og fysisk planlegging, var eit ønske om å kunne sjå natur- og kulturmiljø i samanheng med all arealdisponering og som grunnlag for ei

heilskapleg miljø- og ressursforvaltning på lang sikt.

Etter eit initiativ frå Europarådet vart 1975 utropt til å vere European Architectural Heritage Year. Føremålet var mellom anna å synleggjere korleis den bygde kulturarven bidreg til livskvalitet, og å styrkje arbeidet med å ta vare på denne kulturarven. Det var ikkje berre enkeltobjekt og monument som vart framheva, men òg andre spor etter liv og virke og dei forteljningane dei representerte. Dette gjaldt til dømes samanhengar og heilskap, og dei historieforteljande dimensjonane ved landskapet. Dette førte mellom anna til ei større vektlegging av å ta vare på enkeltobjekt i sitt opphavlege miljø.

Ei aukande interesse for kultur- og miljøvern på 1970-talet gav grobott for ein forny diskusjon om verdigrunnlaget i forvaltninga av kulturmiljø. Dette kom mellom anna til uttrykk i diskusjonane som leidde fram til regjeringa sitt framlegg til ny kulturminnelov, som vart lagt fram 2. september 1977.

Kulturminnelova, som erstatta fortidsminnelova og bygningsfredingslova, var meint å sikre ei meir heilskapleg forvaltning av den fysiske kulturarven. På vedtakstidspunktet hadde den nye lova den følgjande definisjonen av kulturminne: «Med kulturminner menes i denne lov faste og løse fornminner og skipsfunn i eller over jorden, sjøbunnen og vassdrag, og arkitektonisk eller kulturhistorisk verdifulle byggverk og anlegg av enhver art.»

Frå starten av 1980-talet vart det lagt stadig meir vekt på verditenking som metode for vurdering og prioritering i kulturminnevernet.<sup>8</sup> I publikasjonen *Verneverdi og utvelgelseskriterier. Informasjon fra Riksantikvaren* frå 1987 presenterte Riksantikvaren eit verdisystem, med delverdier, kriterium og gradering av verdier for vern av bygningar og andre kulturminne frå nyare tid, det vil seie frå tida etter 1537.<sup>9</sup> Føremålet med publikasjonen var å i større grad kunne setje vernekriteria i direkte samanheng med vernearbeidet som vart gjort av staten, fylkeskommunane og kommunane. Verdisystemet oppsummerte omgrepa som var i bruk på dette tidspunktet. Det er framleis i bruk i dag, men både innhaldet og kategori-ane er endra.

I tråd med utviklinga vart det 3. juli 1992, etter Stortinget si handsaming, vedteke fleire

<sup>6</sup> Myklebust 2014: s. 172.

<sup>7</sup> International council on monuments and sites (Icomos).

<sup>8</sup> Artikkelen «Verditenking – en arbeidsmåte i bygningsvern» av Dag Myklebust i Fortidsminneforeningen si årbok for 1981 var særleg viktig.

<sup>9</sup> Bull 1987.

endringar lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner, mellom anna i føremålet for lova og i definisjonane.

Føremålsparagrafen vart endra til:

Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.

Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.

Definisjonen av kulturminne vart endra til: «Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til.»

Endringane innebar ei utvida forståing av kva eit kulturminne kunne vere. I lova blir det understreka at det er kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminne og kulturmiljø som kan vernast, og at det ved vurdering av verneverdiar i tillegg kan leggjast vekt på viktige naturverdiar knytte til kulturminna. Alder spelar òg inn, noko som er synleggjort gjennom føresegnene om automatisk freding.

Så langt var det meste av arbeidet i feltet retta mot det materielle. Internasjonalt vart det derimot gradvis ei utvikling der merksemda vart retta meir mot det immaterielle og mot kulturelle samanhengar. Då Icomos i Australia i 1979 skulle implementere Venezia charteret, munna dette ut i et dokument dei meinte ville fungere betre i deira kontekst, der mellom anna urfolks kulturminne står sentralt. Det blir referert til som Burracharteret, som mellom anna innførte omgrepet «cultural significance».

I 1994 vart det arrangert ein større internasjonal konferanse i Nara i Japan av Icomos. Konferansen samla seg om eit felles dokument, «The Nara document on Authenticity». Her vart det ytterlegare understreka at forståinga av kulturell diversitet og kulturell samanheng er viktig for å kunne ta vare på kulturminne på ein god måte. Utviklinga gjennom desse to dokumenta førte òg til spørsmål om kven kulturminna er viktige for, kven som definerer verdien dei har, og kven som er kvalifisert til å avgjere kva ein skal ta vare på, og korleis ein skal ta vare på det.

Begrepet «autentisitet», som stod sentralt i Venezia charteret, vart utvikla vidare i Nara-dokumentet. Her vart det lagt vekt på at omgrepet må

tolkast i ein kulturell samanheng, mellom anna som følgje av japanarane sin praksis med å demontere og byggje opp att tempel og pagodar. Omgrepet var lenge sentralt i fagdiskusjonen her heime, mellom anna som følgje av debatten om domkyrkjeruinen på Hamar frå 1986 og inn på 1990-talet.

I Noreg vart nasjonal, regional og lokal betydning problematisert utover på 1990-talet, med introduksjonen av omgrepet «nasjonal verdi». Diskusjonen fann stad på same tid som delar av forvaltningsansvaret vart delegert frå Riksantikvaren til fylkeskommunane i 1989 og Riksantikvaren fekk ei ny rolle som direktorat. Omgrepet «nasjonal verdi» blir først og fremst nytta om dei kulturminna og kulturmiljøa som har vore viktige i eit nasjonalt perspektiv, og der freding etter kulturminnelova blir vurdert som verkemiddel.

#### 4.2.4 Perioden frå 2000 og fram til i dag

Regjeringa Bondevik I sette i 1999 ned eit utval for å greie ut mål, strategiar og verkemiddel i kulturmiljøpolitikken. Utvalet si utgreiing, NOU 2002: 1 *Fortid former framtid – Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk*, inneheldt vurderingar og formuleringar av verdigrunnlag, mål og strategiar for ein fornya politikk på området. Utvalet kom med ei rekkje konkrete tilrådingar for utforming av ein ny politikk, som til dømes

- å leggje vekt på kulturell variasjon og mangfald
- å gje rom for eit differensiert vern og for regionale variasjonar
- å gje rom for opne og fleksible verdivurderingar som tek omsyn til historiske, sosiale og kulturelle variasjonar
- å leggje vekt på prosessar med brei deltaking og lokal forankring
- å rette større merksemd mot kulturminne og kulturmiljø som ressurs for kunnskap og opplevingar
- å leggje vekt på miljøsamanhengar, inkludert samanhengen mellom natur og kultur

Diskusjonane i og tilrådingane frå utvalet var på fleire tema samanfallede med internasjonale diskusjonar. Europarådets ministerkonferanse i Helsingfors i 1996, som på mange måtar la eit grunnlag for Farokonvensjonen, tok opp spørsmål om kulturarv som ein ressurs i eit berekraftperspektiv, kulturarv som ein økonomisk ressurs og samarbeid med frivillige aktørar.<sup>10</sup> Diskusjonane, som leidde fram til endringar i Burracharteret i 1999,

<sup>10</sup> Europarådet 1996: appendiks II.

retta òg mykje av merksemda mot kulturelt mangfald og rettane til enkeltpersonar og lokalsamfunn.

Tilrådingane frå utvalet la grunnlag for ny politikk som vart lagd fram i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*. I stortingsmeldinga vart det mellom anna presentert eit forslag til justeringar av dei nasjonale måla som hadde vore fastsette gjennom handsaminga av St.meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*.

Det overordna målet for kulturminnepolitikken femna i stor grad om verdiperspektiva som vart trekte fram i NOU 2002: 1:

Mangfoldet av kulturminner og kulturmiljøer skal forvaltes og tas vare på som bruksressurser og som grunnlag for kunnskap, opplevelse og verdiskaping. Et representativt utvalg av kulturminner og kulturmiljøer som dokumenterer geografisk, sosial, etnisk, næringsmessig og tidsmessig bredde skal gis varig vern gjennom fredning.

Dei justerte nasjonale måla var:

- Det årlige tapet av verneverdige kulturminner og kulturmiljøer som følge av at de fjernes, ødelegges eller forfaller, skal minimaliseres. Innen 2020 skal tapet ikke overstige 0,5 prosent årlig.
- Fredete og fredningsverdige kulturminner og kulturmiljøer skal være sikret og ha ordinært vedlikeholdsnivå innen 2020.
- Den geografiske, sosiale, etniske, næringsmessige og tidsmessige bredden i de varig vernete kulturminnene og kulturmiljøene skal bli bedre, og et representativt utvalg skal være fredet innen 2020.

Ei stor endring frå tidlegare periodar var vektlegginga av bruk og verdiskaping. I St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner* vart det understreka at det er eit mål at kulturarven i større grad skal vere ein ressurs i utviklinga av samfunnet, og at han skal takast i bruk og danne grunnlag for verdiskaping i brei forstand.

Europarådet sin rammekonvensjon om kulturarven sin verdi for samfunnet – Farokonvensjonen – vart vedteken i 2005, undertekna av Noreg i 2008 og tok til å gjelde i 2011. Konvensjonen legg mellom anna vekt på «kulturarvens verdi og potensial når den brukes på en klok måte som en ressurs for bærekraftig utvikling og livskvalitet i et samfunn som er i stadig utvikling»,<sup>11</sup> og understrekar at kvar einskild borgar, «alene eller

sammen med andre, har rett til å dra nytte av kulturarven og bidra til dens berikelse.»<sup>12</sup>

Tradisjonelt har det vore ekspertane, det vil seie arkeologar, arkitektar, etnologar, kunsthistorikarar og så bortetter, som har hatt ansvar for å definere og vurdere verdien av kulturmiljø. Farokonvensjonen legg vekt på enkeltpersonar og grupper (kulturarvfellesskap) si deltaking i arbeidet med å definere kulturarven, og knyter dette til menneskerettane. I fortalen til konvensjonen heiter det mellom anna:

[...] alle personer har rett til å ta del i den kulturarv de selv velger, samtidig som de respekterer andres rettigheter og friheter, som et aspekt av retten til fritt å delta i kulturelt liv som er nedtegnet i De forente nasjoners Verdenserklæring om menneskerettigheter (1948) og garantert i Internasjonal konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettigheter (1966);

[...] overbevist om behovet for å involvere alle i samfunnet i den kontinuerlige prosessen med å definere og forvalte kulturarven

Ein viktig del av arbeidet med å kartleggje og vurdere verdiane, er altså å identifisere kva slags verdi eit kulturminne eller kulturmiljø har for ulike grupper og enkeltpersonar.

I Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold*, heiter det mellom anna at ein ved ratifiseringa i 2008 vurderte det slik at prinsippa i konvensjonen om demokratisk deltaking på mange måtar alt var innarbeidde i norsk kulturmiljøforvaltning. Meldinga understrekar likevel behovet for å utvikle vidare arbeidet med demokratisk deltaking i forvaltninga av kulturmiljø.

#### 4.2.5 Tilhøvet mellom natur og kultur

Gjennom lang tid har natur og kultur vore sett på som heilt ulike kvarandre, og til og med som motsatsar. I dei seinare åra har fleire peikt på at den moderne vesteuropeiske oppfatninga av natur og kultur som motsatsar oppstod i opplysningstida. Ei slik oppfatning blir av mange sett på som eit resultat av eit syn på verda basert på førestillingar om menneske si særstilling, for å rettferdiggjere utnyttande og utvinnande relasjonar mellom menneske og mellom menneske og miljø.<sup>13</sup> Dette kan

<sup>11</sup> Farokonvensjonen 2005: innleiinga.

<sup>12</sup> Farokonvensjonen 2005: artikkel 4 bokstav a.

<sup>13</sup> Harrison 2024.

ha bidrege til at merksemda om kulturarven først og fremst vart retta mot kulturelle verdiar, som til dømes kjensler og estetiske og åndelege tilhøve. Det er no ei aukande merksemd om tilhøvet mellom menneske og natur, der bygningar, stader og landskap på den eine sida og tradisjonell kunnskap på den andre blir sett på som eit uttrykk for relasjonane mellom menneske og natur i både fortida, notida og framtida.

I Noreg har kulturmiljøforvaltninga hatt klare parallellar til naturforvaltninga, og kulturmiljø har vore ein del av miljøforvaltninga heilt sidan Miljøverndepartementet vart oppretta i 1972. Gjennom dei siste 50 åra har dette mellom anna ført til ei gradvis meir heilskapleg tilnærming, der kulturmiljøet i større og større grad blir vurdert som uløyselig knytt til naturen og til dei naturgjevne omgjevnadene.

### 4.3 Kulturmiljø – eit gode for samfunnet

Dei overordna prioriteringane i kulturmiljøpolitikken i Norge i dag byggjer på politikken som vart fremja i St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*, og kjem mellom anna til uttrykk i Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold*. Her heiter det at kulturmiljøpolitikken er basert på ei oppfatning av at kulturmiljø representerer både miljømessige, kulturelle, sosiale og økonomiske verdiar. Det er viktig for identiteten, trivselen og sjølvkjensla til det enkelte mennesket. Det gjev stader særpreg og eigenart, og det er ein ressurs for utvikling av lokalsamfunn og for næringsutvikling.

All bruk og forvaltning av kulturmiljø kviler på eit verdigrunnlag, det vil seie eit sett med oppfatningar av kvalitet og av kva som er viktig for fellesskapet. Desse verdiane gjev retning for korleis samfunnet vurderer og forvaltar kulturmiljøet, noko som har endra seg over tid.

Verdi er eit omgrep som blir nytta på ulike vis innanfor ulike fagdisiplinar og forvaltningsområde. Generelt sett blir verdi oppfatta å handle om kvaliteten ved noko og kor viktig noko kan seiast å vere. I samfunnsøkonomien blir verdi ofte nytta som eit uttrykk for ein eigenskap, der ein gjennom ein samfunnsøkonomisk analyse freistar å talfeste og verdsetje (i kroner) nytteeffektar i eit samfunnsperspektiv. På kulturmiljøområdet har ein i aukande grad gått i retning av å oppfatte verdi som noko ein tilskriv eit kulturmiljø, som ein kulturell konstruksjon eller ein dialogisk prosess

mellom eit objekt og eit subjekt.<sup>14</sup> Ein kan skildre og vurdere kulturmiljø langs fleire aksar. Dette kan til dømes vere objektive eigenskapar som alder, subjektive eigenskapar som heilskap og estetikk eller instrumentelle eigenskapar knytte til miljømessig, sosial eller økonomisk verdi.

#### 4.3.1 Kulturmiljø som berar av kunnskap

Kulturminne og kulturmiljø er viktige kjelder til kunnskap om fortida. Dei er særleg viktige som primærkjelder til kunnskap om periodar av historia der skriftlege kjelder ikkje finst.

I rundt 12 000 år har det levd menneske i det som i dag er Noreg, og for størsteparten av desse 12 000 åra finst det ikkje anna kjeldemateriale enn dei fysiske spora desse menneska har etterlate seg som kan gje kunnskap.

Dei fysiske spora i landskapet kan i mange tilfelle fortelje andre historier og om andre menneske enn det dei skriftlege kjeldene gjer. For periodar av historia der ein har få skriftlege kjelder, kan kulturminne og kulturmiljø bidra til å fylle ut eit elles fragmentert bilete. Det er til dømes relativt få skriftlege kjelder frå tida før 1850, og det som finst, er sjeldan dekkjande for heile landet. Dei skriftlege kjeldene er òg ofte normative og viser lite av praksis. Dessutan var det få som kunne skrive, så vanlege folk si stemme kjem berre fram i klager til kongen og i straffesaker.

Kunnskap om fortida baserer seg på tolking av primærkjelder. Nye teoriar og nye metodar gjev nye resultat som skal formidlast, og som igjen skal liggje til grunn for nye forvaltningsrutinar og avgjerder. Metodeutviklinga og kunnskapsgrunnlaget i forvaltningsarkeologien har gått gjennom ei rivande utvikling sidan dagens kulturminnelov vart vedteken. I dag kan ein hente ut meir kunnskap gjennom arkeologiske undersøkingar enn det som var mogleg tidlegare, til dømes ved bruk av nye naturvitenskaplege metodar for analyse av skjelettmateriale og jordprøvar.

Kulturminnelova § 1 andre avsnitt understrekar kor viktig det er å ta vare på kulturminne og kulturmiljø som «vitenskapelig kildemateriale». Å ta vare på slikt kjeldemateriale gjev framtidige generasjonar høve til å tolke kulturminne med bruk av nye vitenskaplege metodar, og anerkjenner at verdien ikkje åleine kan knytast til kva samfunnet ser i dag. Denne anerkjenninga kjem til uttrykk i Vallettakonvensjonen (1992) og in-situ-prinsippet. Ein stor del av kjeldeverdien til kulturminne er knytt til det vi enno ikkje veit om dei,

<sup>14</sup> DeSilvey 2017: s. 8.

som kan auke verdien vi tillegg dei i framtida. Difor kan vi seie at eigenskapane kulturminne har som primærkjelder til historie, er objektive – dei er der uavhengig av om vi menneske anerkjenner og ser dei eller ikkje.

I tillegg til den reint vitskapelege kjeldeverdien kan dei fysiske eigenskapane til ein gjenstand, til ein bygning eller i eit landskap vere berarar av immateriell kulturarv. Dette kan handle om utforminga av gjenstanden, spor etter bruk av verktøy eller liknande. Eit døme som viser dette, er korleis tradisjonshandverket i Noreg dei siste tiåra har gått gjennom ei utvikling der mykje tapt handverks- og materialkunnskap er henta fram og igjen har vorte ein del av immaterielle praksisar. Kjelda til denne kunnskapen ligg i stor grad i verkøyspor, materialkvalitetar og materialbruk i ståande bygningar frå tidlegare tider.

#### 4.3.2 Kulturmiljø som mening

Veldig mange kulturminne og kulturmiljø får status som slike fordi menneska gjev dei ein verdi, utover det reint materielle. Dette er gjerne noko som kjem i tillegg til at dei er primærkjelder til kunnskap. Kulturminne og kulturmiljø har altså ei mening som er tillagd av enkeltpersonar eller grupper. Ulike grupper kan tillegge eit kulturminne ulik mening, slik at det har ulik verdi for ulike menneske. Dette igjen vil få konsekvensar for kva slags kulturmiljø som blir vurderte som viktige, og for korleis dei blir forvalta for framtida.

Når det offentlege gjev eit hus eller eit område status som kulturminne eller kulturmiljø, så er dette ei offentlig handling, der kommunen, fylkeskommunen eller staten tilskriv verdi på vegner av samfunnet.

Nyare kulturminneteori, mellom anna innanfor retninga «kritisk kulturarvsteori» løfter dette fram som eit viktig element i arbeidet med kulturarv. Prosessane rundt kulturminne og miljø, mellom anna verditilskrivinga, ivaretakinga og handlingane rundt, blir vurderte som det viktigaste. Det fysiske ved kulturmiljøa blir då meir som objekt som sjølve kulturarvsarbeidet dreier seg om.<sup>15</sup> Her blir det lagt vekt på at tilskrivinga av verdi må skje nedanfrå, i ein prosess mellom enkeltmenneske og mellom grupper, og at det ein kjem fram til, gjerne kan vere i motsetnad til den offisielle oppfatninga om kva som er viktig. Sidan ulike grupper tileignar kulturmiljøa ulikt innhald, vil det finnast fleire ulike syn på same tid. Faro-konvensjonen legg vekt på, både i innleiinga og i

fleire artikkelar, at desse ulike tillagde verdiane skal respekterast og skal kunne eksistere ved sida av kvarandre.

#### 4.3.3 Kulturmiljø som grunnlag for oppleving og bruk

Kjerneverdiane – dei eigenskapane som gjer at noko blir identifisert som eit kulturminne eller eit kulturmiljø – er den historiske kjeldeverdien og dei tilskrivne meiningane. I tillegg har dei fleste kulturminne og kulturmiljø ei lang rekkje bruksfunksjonar og andre instrumentelle verdiar. Ein av desse er menneske si oppleving av kulturmiljøet. I eit forvaltningshistorisk perspektiv har det ofte vorte lagt stor vekt på opplevingsverdien. Andre er ei rekkje meir direkte nytteverdiar. Her blir omgrepet bruksverdi ofte nytta som eit samleomgrep. Både opplevingsverdi og bruksverdi gjeld i stor grad kulturminnet eller verdien av kulturmiljøet som ressurs i samtida. Samstundes er det viktig at desse verdiane blir forvalta berekraftig, så dei ikkje blir svekte for framtida.

Perspektivet om kulturminne som ressurs vart i Noreg utvikla gjennom NOU 2002: 1 *Fortid former framtid – utfordringer i en ny kulturminnepolitikk*. I tiåra etter har det vorte gradvis større merksemd rundt korleis kulturmiljø er ein ressurs både for miljøet og i eit kulturelt, sosialt og økonomisk perspektiv. Nasjonalt og internasjonalt er det brei semje om at kulturarven, sjølv om han ikkje alltid er økonomisk lønsam, er viktig for samfunnet.<sup>16</sup>

Vern og bruk av kulturmiljø bidreg til samfunnsnytte. Samfunnsnytte er her definert som samfunnsøkonomisk nytte, og omfattar all nytte som alle individ i samfunnet får frå ulike gode og tenester, inkludert fellesgode som naturmangfald, økosystemtenester og kulturarv. Dette omfattar både inntekt og sysselsetjing, og kulturelle og sosiale verdiar som vanlegvis ikkje blir uttrykte i kroner og øre.

Den samfunnsøkonomiske verdien av kulturmiljøet heng tett saman med bruksverdien og kulturmiljøet som ressurs. Dei siste to tiåra har det vorte meir og meir vanleg å synleggjere den samfunnsøkonomiske verdien av å ta vare på kulturminne og kulturmiljø. Døme på dette er utgreiingar knytte til verdien av å bu i ein verneverdig bustad eller i eit område med høg tettleik av kulturmiljø, verdien av å bu i eller i nærleiken av eit kulturmiljø og verdiskaping og næringsverknader av kulturminne- og kulturmiljøturisme.

<sup>15</sup> Smith 2006.

<sup>16</sup> Europakommisjonen 2015: s. 5.

Ein svensk rapport frå 2023 viser til dømes til at kulturarvsrelaterte aktivitetar i gjennomsnitt står for ein prosent av Sveriges bruttonasjonalprodukt (BNP). Det er særleg besøksnæringa og istandsetjing og vedlikehald av eldre byggverk som skaper dei største økonomiske verdiane, tilsvarende 78 milliardar SEK.<sup>17</sup>

Sjølv om folk som opplever eit kulturmiljø ikkje betaler direkte for å bruke det, vil dei ha ein bruksverdi i form av betalingsvilje for å bruke det. I samfunnsøkonomiske analysar søkjer ein å kartleggje ein samla betalingsvilje, for å bruke eller bevare kulturmiljøet. Betalingsviljen til folk kan vere motivert både av bruken av kulturmiljøet, tilfredsheita og nytten av å ta vare på det for seg sjølv og andre i dagens generasjon og for framtidige generasjonar. Ein kan ha ei tilhøyrse til, eller nytte av, kulturmiljøet jamvel om ein ikkje bruker det sjølv.

Den totale samfunnsøkonomiske verdien av kulturmiljøet består av fleire ulike element, avhengig av korleis kulturmiljøet blir brukt. I nokre tilfelle vil det kunne vere direkte bruk, til dømes ved at ein nyttar seg av kulturmiljøet som bustad, at ein bur i område prega av verneverdige bygg eller at ein besøker området som turist for å oppleve kulturmiljøet. Denne direkte bruken er forventa å ha ein verdi. I tillegg vil det vere verdier som ikkje-bruksverdi, ved at individet har glede av at kulturmiljøet eksisterer, sjølv om individet sjølv ikkje tek det direkte i bruk. Kulturmiljøgode har fleire av dei same eigenskapane som miljøgode. Den totale samfunnsøkonomiske verdien kan delast opp i ulike komponentar som skildrar ulike nytteeffektar av kulturmiljøet for individet og samfunnet. Detaljnivået og oppdelinga av verdikomponentane i verdsetjinga av kulturmiljø vil variere mellom ulike kjelder.

Eit viktig grunnlag i samfunnsøkonomiske analyse er talet på brukarar og prissetting av brukarane sine opplevingar. Jo fleire brukarar og jo fleire som har kunnskap om eit gode dei vil ta vare på, jo høgare kan den berekna samfunnsøkonomiske verdien bli. Innanfor kulturmiljøfeltet vil, i tillegg til direkte brukarar, andre innbyggjarar òg oppleve ein verdi. Det betyr mellom anna at eit kulturmiljø som ligg der det er mange brukarar har større samfunnsnytte enn eit liknande kulturmiljø i mindre sentrale områder kor det er få brukarar.

Kva for kulturmiljø det er kunnskap og merksemd om er påverka av lang tid med statleg politikk. Det er difor grunn til å ha medvit om at det

går føre seg sjølvforsterkande prosessar mellom statleg politikk, talet på brukarar og deira oppleving av verdi, kva som har høg samfunnsøkonomisk verdi, og kva som er statleg politikk.

Analysar som legg til grunn samla betalingsvilje kan difor gje grunnlag for styresmaktene sine avgjerder og prioriteringar om vern og bruk av kulturmiljø som er sentraliserande og standardiserande. Slik legg dei ikkje til rette for variasjon og mangfald der kulturmiljø i mindre sentrale områder og kulturmiljø for urfolk og nasjonale minoritetar bør prioriterast av omsyn til samfunnsnyten. Skal samfunnsøkonomiske analyser av kulturmiljø ta høgde for variasjon og mangfald må dei difor også kunne vere retta inn mot ulike fellesskap og regionale einingar kor det har nytte og verdi.

Kulturmiljø kan òg spele ei viktig rolle i klima- og miljøarbeidet, både gjennom gjenbruk, tradisjonshandverk og kunnskap om tilpassing og bruk i eit historisk perspektiv. Ved å bruke vidare det som alt er bygd, i staden for å rive og byggje nytt, bidreg ein både til å redusere klimagassutsleppa og til å redusere behovet for utvinning av nye materialar frå naturressursar. Med energisparande tiltak og ombruk av materialar, er det mogleg å redusere klimapåverknaden frå renovering og oppattbygging. Å ta vare på og halde fram med å bruke eksisterande bygg er klok bruk av ressursar og bidreg til at vi forbruker mindre av naturressursane. Bygningsvernet er, med sin reparasjonskultur, i seg sjølv eit godt døme på sirkulær økonomi.

Når gjenstandar, bygg eller anlegg blir tileigna verdi som kulturminne og kulturmiljø, aukar samfunnet sin motivasjon for å forvalte dei langsiktig. Med brei oppslutnad om kvifor noko er viktig å ta vare på, aukar den sosiale berekrafta. Dette vil igjen bidra til ei meir miljøvenleg ressursforvaltning og sterkare berekraft i samfunnet.

#### 4.4 Kriterium for verdisetjing og verdivekting

Etter dagens kulturminnelov skal kulturminne og kulturmiljø vernast både som ein del av kulturarven og identiteten vår og som ledd i ei heilskapleg miljø- og ressursforvaltning. I føremålsparagrafen i lova heiter det vidare at «[k]ulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning».

Etter lova er det kulturhistoriske og arkitektoniske verdier som er grunnlaget for vurdering av

<sup>17</sup> Riksantikvarieämbetet 2023: s. 22

<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Alder, tidsdybde og kontinuitet:</b> Hvor gammelt er kulturminnet eller kulturmiljøet? Viser det utvikling gjennom flere epoker og historiske sammenhenger?</li><li>• <b>Autentisitet og opprinnelighet:</b> Autentisitet må alltid relateres til noe, som materialbruk, stilart, byggemåte eller tid. Er det opprinnelige eller nye materialer? Er de gamle teknikkene brukt? Er kulturminnet så gammelt som det påstås at det er?</li><li>• <b>Mangfold og variasjon:</b> Representerer kulturminnet ulike former og funksjoner, ulike epoker og et mangfold av historier, jfr. listen over kunnskapsverdier?</li><li>• <b>Sammenheng og helhet:</b> Hvilke sammenhenger og helheter inngår kulturminnet i? Rommer kulturmiljøet ulike sammenhenger knyttet til tema som tid, etnisitet eller funksjonelle systemer?</li><li>• <b>Dynamikk og endring:</b> Er kulturminnet eller kulturmiljøet preget av ulike typer dynamikk, løpende endringer og sterke endringskrefter?</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Brudd og kontrast:</b> Representerer kulturminnet eller kulturmiljøet brudd eller kontrast i forhold til tema som form eller funksjon, kontinuitet eller etnisitet, håndverksteknikk eller materialbruk?</li><li>• <b>Lesbarhet og tydelighet:</b> Representerer kulturminnet eller kulturmiljøet historie på en særlig tydelig og pedagogisk måte eller særlig store og intense opplevelser?</li><li>• <b>Egnethet:</b> Har kulturminnet eller kulturmiljøet god funksjonalitet i forhold til dagens situasjon og bruk. Er det godt vedlikeholdt slik det framstår i dag?</li><li>• <b>Anvendbarhet:</b> Har kulturminnet eller kulturmiljøet stabilt brukspotensial over tid, er det egnet for endret eller eventuelt ny bruk i framtida?</li><li>• <b>Sårbarhet og tålegrenser:</b> Er kulturminnet eller kulturmiljøet sårbart for inngrep og endringer, eller har det høye tålegrenser?</li><li>• <b>Interaksjon natur-kultur:</b> Viser kulturminnet eller kulturmiljøet samspillet mellom natur og kultur på en særlig god måte? Gjelder dette bygging eller lokalisering av bygninger og anlegg, ressurs- eller arealbruk?</li></ul>
--	---

Figur 4.1 Egenskapar som kan bidra til å kjenneteikne eit kulturminne

Kjelde: Riksantikvaren u.å.-a.

<ul style="list-style-type: none"><li>• Kulturminnet representerer faser med særlig betydning for historien.</li><li>• Kulturminnet er knyttet til virksomheter med særlig betydning for historien.</li><li>• Kulturminnet er knyttet til hendelser eller begivenheter med særlig betydning for historien.</li><li>• Kulturminnet er knyttet til personer med særlig betydning for historien.</li><li>• Kulturminnet er av særlig betydning for en eller flere etniske grupper (den samiske urbefolkningen, nasjonale minoriteter eller andre etniske grupper).</li><li>• Kulturminnet har særlig arkitektonisk og arkitekturhistorisk verdi.</li><li>• Kulturminnet har særlig betydning som kilde til historien der det finnes få eller ingen skriftlige kilder.</li><li>• Kulturminnet har særlig betydning som ressurs for lokal utvikling og verdiskaping.</li><li>• Kulturminnets alder og type utløser juridiske virkemidler på nasjonalt plan, se kulturminneloven.</li></ul>
---

Figur 4.2 Kriterium for vekting av verdi

Kjelde: Riksantikvaren u.å.-a.

verneverdi. For å vurdere verneverdi nyttar kulturmiljøforvaltninga i dag eit sett med kriterium. I praksis blir desse kriteria nytta i arbeidet med å identifisere, vurdere og prioritere kva slags kulturminne og kulturmiljø som skal takast vare på, og korleis dei skal takast vare på. Riksantikvaren utarbeidde i 2013 ei rettleiing for verdisetjing og

verdivekting av kulturminne.<sup>18</sup> I rettleiinga er det mellom anna lista opp eit sett med eigenskapar som kan knytast til alle typar kulturmiljø, og som kan nyttast som grunnlag for arbeidet med verdisetjing, jamfør figur 4.1.

<sup>18</sup> Riksantikvaren u.å.-a.



Rettleiinga til Riksantikvaren nyttar vidare eit sett med ni kriterium som er meint å vere eit utgangspunkt for vekting av verdiane, jamfør figur 4.2.

Desse kriteria er langt på veg samanfallande med lista over særleg viktige nasjonale og vesentlege regionale interesser knytte til kulturminne og kulturmiljø, som skal leggjast til grunn i miljøforvaltninga si vurdering av motsegner til planforslag, jamfør rundskriv T2/16.<sup>19</sup>

#### 4.5 Andre aspekt av verneverdi

Det er utarbeidd eigne retningslinjer og prosedyrar knytte til Unescos verdsarvkonvensjon. Desse er nedfelte i «Operational guidelines» og byggjer på NARA-dokumentet og på omgrepet «framifrå universell verdi».<sup>20</sup> For å bli vurdert som eit område aktuelt for nominasjon til verdsarvlista må minst eitt av til saman ti kriterium vere innfridde. Døme på desse kriteria er at det nominerte området må vere eit unikt vitnesbyrd om ein kulturtradisjon, vere eit framifrå døme på ein bygningstype eller ei tradisjonell busetnad, eller vere eit framifrå døme som representerer ein eller fleire viktige fasar av jorda si historie.

I tillegg må kulturminnet eller kulturmiljøet òg oppfylle krav til integritet og autentisitet. Krava til autentisitet er skildra som at dersom «dets kulturelle verdi [...] er uttrykt på en sannferdig og troverdig måte gjennom et utvalg av kjennetegn, som inkluderer»:<sup>21</sup>

- form og design
- materialar og substans
- bruk og funksjon
- tradisjonar, teknikkar og forvaltningssystem
- plassering og omgjevnader
- språk og andre former for immateriell kulturarv
- ånd og kjensle
- andre indre og ytre faktorar

Alle område som blir nominerte til verdsarvlista, må òg tilfredsstillast kravet til integritet. Integritet er eit mål for kor heilskapleg, komplett eller uskadd eit område er.

For kvart verdsarvområde blir det definert eit sett med kjenneteikn, det vil seie fysiske eller i nokre tilfelle immaterielle sentrale element ved

området, som autentisiteten og integriteten blir målt opp mot.

#### 4.6 Verdigrunnet for lovforslaget frå utvalet

*Utvalet* har lagt vekt på at kulturmiljø må forvaltast heilskapleg. Med dette meiner *utvalet* at kulturminne og kulturmiljø må sjåast i samanheng med kvarandre, i samanheng med naturverdiar og i samanheng med samfunnsverdien av kulturmiljøa. Samstundes må forvaltninga vere langsiktig – vi bevarer ikkje berre for oss sjølve, men for framtidige generasjonar. Dette betyr at føre-var-prinsippet er viktig i forvaltninga og når lova blir nytta.

*Utvalet* meiner det er eit felles ansvar å ta vare på eit mangfald av kulturmiljø. Det inkluderer høvet til å medverke og engasjere seg til dømes i prosessar for å definere kva som er verneverdig, og til å delta i avgjerdsprosessar.

Dagens kulturminnelov legg stor vekt på kulturminne og kulturmiljø som vitskapleg kjeldemateriale. *Utvalet* vurderer det som viktig å føre vidare og understreke dette som ein kjerneverdi og ei avgjerande grunngeving for vern. Kulturmiljø er viktige berarar av vårt felles minne.

Ein annan kjerneverdi i grunngevinga for vern er det at menneske tilskriv gjenstandar, hus, anlegg og miljø kulturell betydning og mening. Dette aspektet er monaleg styrkt gjennom åra etter 1992, mellom anna slik det kjem til uttrykk i Farokonvensjonen. I forvaltninga av minoritetar sine kulturmiljø er dette særleg viktig. *Utvalet* er av den oppfatninga at tilskriving av mening vil bli styrkt framover, og at lovverket må spegle dette.

Kulturmiljø skal i størst mogleg grad vere aktiviserte i samfunnet, som levande kulturarv. Dette må sikrast gjennom god forankring og aktiv medverknad, der enkeltpersonar og grupper bidreg i arbeidet med å byggje opp under og forsterke den kulturelle vekta av kulturmiljø. Dagens kulturminnelov vernar ikkje direkte immateriell kulturarv. *Utvalet* legg til grunn at samspelet mellom immateriell og materiell kulturarv vil vere sentralt i forvaltninga av dei fysiske kulturmiljøa framover.

Verdien av eit kulturminne eller kulturmiljø er i stor grad avhengig av sosiale prosessar. Det skal vere ein allmenn grunntanke at grupper som har tilhøyrse til kulturmiljø, skal bli høyrde, og at sivilsamfunnet utanfor den offentlege forvaltninga skal stimulerast til deltaking for vern og berekraftig bruk.

<sup>19</sup> Klima- og miljødepartementet 2021.

<sup>20</sup> Outstanding universal value.

<sup>21</sup> Unescos verdensarvsenter 2015: s. 28.

Kulturmiljø er kjelder til kunnskap og grunnlag for tilhørsle, oppleving og bruk for dagens og komande generasjonar. Det å ta vare på kultur-

miljø kan difor vere eit viktig gode og ein ressurs for samfunnsutviklinga.

## Kapittel 5

# Tilstand, påverkningsfaktorar og målkonfliktar

Verda står overfor tre globale miljøkriser – klimaendringar, forureining og tap av natur. Menneskeleg aktivitet trugar livet på jorda, og det trengst grunnleggjande endringar for å møte dei globale utfordringane. Dei globale miljøkrisene påverkar direkte og indirekte alle sektorar og alle delar av samfunnet, inkludert kulturmiljøet.

Det er mange og samansette årsaker til at kulturmiljøet blir øydelagt eller går tapt. Det finst ikkje fullstendig oversyn over tilstanden til freda og verneverdige kulturmiljø i Noreg. Nettstaden Miljøstatus, som er eit samarbeid mellom fleire statlege etatar, miljøovervakingssystemet til Riksantikvaren og oversynet over tilstandsgrad i Askeladden, gjev likevel eit visst bilete både av tilstand og av påverkningsfaktorar. I dette kapitlet gjer vi greie for tilstanden ved kulturmiljøet i Noreg i dag. Deretter gjer vi greie for faktorar som påverkar kulturmiljø og for målkonfliktar.

### 5.1 Oversyn over freda, verna og listeførte kulturmiljø

Askeladden, Riksantikvarens offisielle database over kulturminne og kulturmiljø, gjev eit oversyn over mellom anna stader, bygningar og fartøy som er identifiserte og anerkjende som kulturminne og kulturmiljø i Noreg. Askeladden inneheld detaljerte og kartfeste opplysningar, først og fremst om kulturminne og kulturmiljø som er freda etter kulturminnelova. Databasen har likevel ei rekkje manglar både ved kva som er registrert, kartfesting og tidfesting. Desse manglane påverkar tala og oversyna som følgjer nedanfor.

I Askeladden er det ved årsskiftet 2024/2025 registrert 262 552 lokalitetar (utan havområda, Jan Mayen og Svalbard). Ein lokalitet inneheld minst eitt kulturminne, men gjerne mange. I kulturminneregisteret blir desse kalla for enkelt-

minne. Eit døme på dette kan vere eit gravfelt med åtte gravhaugar. Gravfeltet vil vere registrert som ein lokalitet med åtte enkeltminne. Det er totalt registrert 538 568 enkeltminne i Askeladden.

Askeladden har ei inndeling som i all hovudsak er eit resultat av korleis kulturmiljøforvaltninga i Noreg har vore, og delvis er, organisert. Lokalitetane i registeret er delte inn i tre ulike kategoriar:

- arkeologisk minne (219 083 lokalitetar)
- busetnad, infrastruktur (40 795 lokalitetar)
- kyrkjestad (2 674 lokalitetar)

Enkeltminna i Askeladden er delt inn i ni ulike kategoriar:

- arkeologisk (enkelt)minne (454 939 enkeltminne)
- bergkunst (4 047 enkeltminne)
- bygning (52 358 enkeltminne)
- fartøy (371 enkeltminne)
- kyrkje (3 329 enkeltminne)
- kulturminne under vatn (3 694 enkeltminne)
- ruin (mellomalder) (124 enkeltminne)
- teknisk/industrielt minne (10 483 enkeltminne)
- utomhuselement (7 134 enkeltminne)

#### 5.1.1 Verdsarvområde

Dei åtte verdsarvområda i Noreg har svært ulik storleik. Verdsarvområdet Urnes stavkyrkje har eit areal på knappe 2 dekar (0,002 kvadratkilometer), medan verdsarven Vestnorsk fjordlandskap, Geiranger og Nærøyfjorden har eit areal på 1 227 kvadratkilometer. Samla sett har dei åtte verdsarvområda eit areal på 2 515 kvadratkilometer.

Verdsarvområda omfattar ei lang rekkje enkeltminne som inngår i opprekninga i kapittel 1.2.

Tabell 5.1 Verdsarvområde i Noreg

Verdsarvområde	Areal (kvadratmeter)
Urnes stavkyrkje	2 066
Struves meridianboge	3 195
Bryggen i Bergen	12 740
Bergkunsten i Alta	536 644
Rjukan-Notodden industriarv	49 776 346
Røros bergstad og Circumferensen	165 262 940
Vegaøyen	1 072 917 947
Vestnorsk fjordlandskap, Geirangerfjorden og Nærøyfjorden	1 227 116 897

Kjelde: Riksantikvaren

### 5.1.2 Kulturminne og kulturmiljø som er freda i medhald av kulturminnelova

Kulturmiljøfredingar, jamfør kulturminnelova § 20

I Noreg er 13 område freda som kulturmiljø. Samla utgjer desse områda eit areal på 55,5 kvadratkilometer.

Automatisk freda kulturminne

I Askeladden er det ved årsskiftet 2024/2025 registrert 313 226 automatisk freda enkeltminne.

Desse er fordelte på 126 958 lokalitetar og omfattar alle typar kulturminne frå før 1537, ståande bygningar frå før 1650, og samiske kulturminne frå 1917 eller tidlegare. Samla sett utgjer desse eit areal på om lag 240 kvadratkilometer.

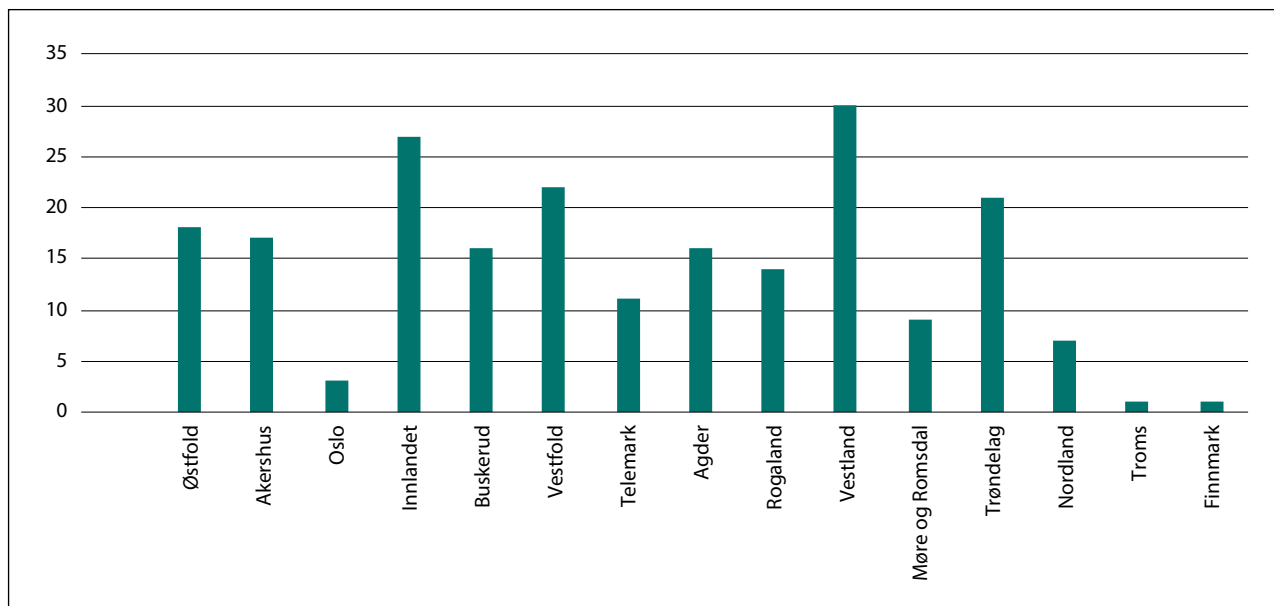
I alt 19 538 av enkeltminna er registrerte som automatisk freda i medhald av kulturminnelova § 4 andre ledd, det vil seie samiske kulturminne frå 1917 eller tidlegare.<sup>1</sup>

Av dei resterande automatisk freda enkeltminna er det registrert 460 bygningar og 233 kyrkjer. 213 av kyrkjene er registrert som ståande

Tabell 5.2 Freda kulturmiljø, jamfør kulturminnelova § 20

Kulturmiljø	Areal (kvadratmeter)
Skudeneshavn	93 784
Birkelunden kulturmiljø	116 431
Levanger kulturmiljø	175 389
Henningsvær	230 808
Skoltebyen kulturmiljø, Neiden	246 432
Ny-Hellesund kulturmiljø	469 277
Tinfos kulturmiljø	491 644
Sogndalstrand kulturmiljø	1 182 481
Havrå kulturmiljø	2 072 557
Bygdøy kulturmiljø	2 200 813
Utstein kulturmiljø	3 570 228
Sør-Gjæslingan kulturmiljø	14 221 446
Kongsberg Sølvverk kulturmiljø	30 408 356

Kjelde: Riksantikvaren



Figur 5.1 Automatisk freda kyrkjer

Det er registrert 214 ståande automatisk freda kyrkjer i Askeladden. Ei av kyrkjene, St. Georgs kapell i Neiden i Sør-Varanger kommune i Finnmark, er registrert som samisk. Det er registrert flest kyrkjer i Vestland.

Kjelde: Riksantikvaren

bygningar, jamfør figur 5.1. I tillegg er det registrert 1 395 enkeltminne som har vern etter kulturminnelova § 14 som skipsfunn.

#### Automatisk freda samiske kulturminne

I Askeladden er det registrert 19 538 enkeltminne som er automatisk freda i medhald av kulturminnelova § 4 andre ledd, det vil seie samiske kulturminne frå 1917 eller tidlegare. 59 prosent av desse kulturminna (11 496) er i Finnmark, medan 23 prosent er i Troms (4 447), 11 prosent er i Nordland (2 115) og om lag 7 prosent er i Trøndelag (1 351). I fylka Buskerud, Telemark, Innlandet og Møre og Romsdal er det registrert i alt 129 automatisk freda samiske kulturminne.

Av dei 19 538 automatisk freda samiske kulturminna er det 947 bygningar.

#### Skipsfunn, verna i medhald av kulturminnelova § 14

Det er registrert i alt 1 279 lokalitetar med skipsfunn eldre enn 100 år, som har vern etter kulturminnelova § 14. Dei største lokalitetane er hamneområde som inneheld eit omfattande materiale som er kasta eller mist frå båtar, eller større forlis-

område der restane etter eit skip kan vere spreidde ut over store areal på sjøbotnen. Dei 1 279 lokalitetane har eit samla areal på 4,3 kvadratkilometer.

#### Vedtaks- og forskriftsfreda kulturminne

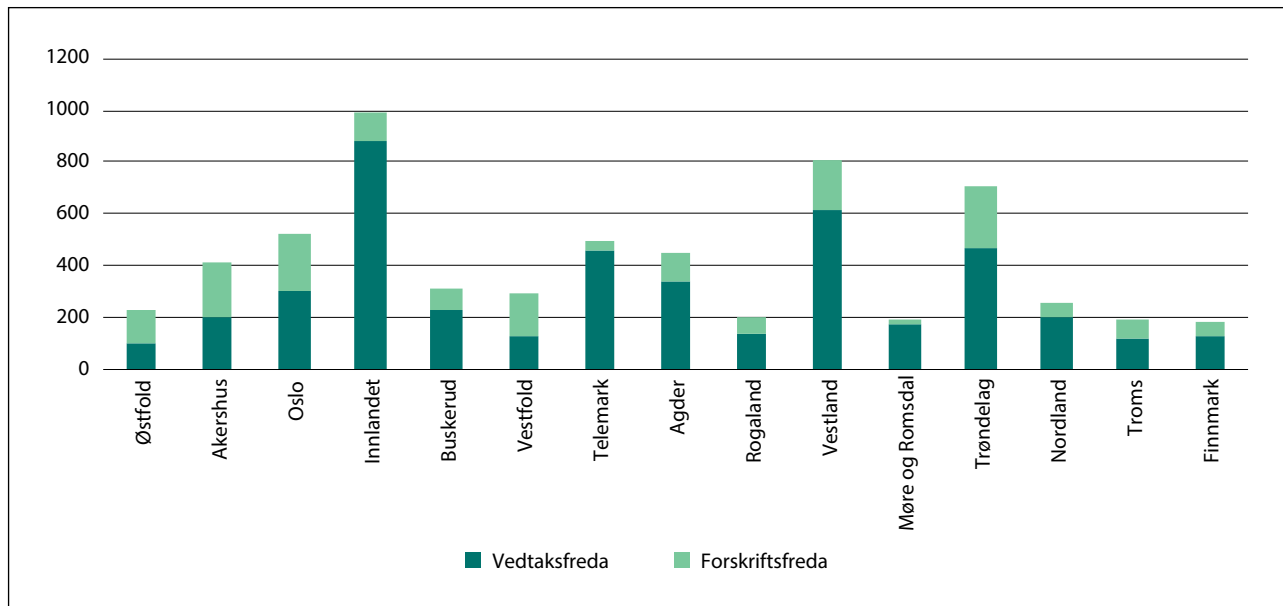
Ved årsskiftet 2024/2025 er det ca. 9 250 kulturminne som er freda ved vedtak etter kulturminnelova § 15 eller § 22 a, eller tilsvarende i tidlegare lovverk. Desse er freda gjennom enkeltvedtak, eller gjennom forskrift når det gjeld eigedomar som er i statleg eige. Desse er fordelte på 2 218 lokalitetar og kan i nokre tilfelle omfatte fleire hundre objekt. Samla sett utgjer dei freda areala ca. 60,5 kvadratkilometer. Den aller største enkeltfredinga er eit krigshistorisk landskap i Narvikfjella, som har eit areal på 26,7 kvadratkilometer.

Av dei 9 250 enkeltminna som er registrerte i Askeladden, er det 6 269 enkeltminne som er registrerte som vedtaks- eller forskriftsfreda bygningar. 97,5 prosent av desse er registrerte med status som «ståande bygning». Det er sju kyrkjer og 16 fartøy som er vedtaksfreda.

Askeladden opererer med både relativt presise dateringar (til dømes 1650–1700) og meir upresise dateringar (til dømes etterreformatork tid, 18-1900-talet). Bygningane med relativt presise dateringar fordeler seg slik:

- Før 1700: 224 bygningar
- 1700-talet: 1 234 bygningar

<sup>1</sup> I mange tilfelle er ikkje heimelen for den automatiske fredinga spesifisert. Difor er det sannsynleg at det er endå fleire samiske automatisk freda kulturminne i registeret, utan at det er mogleg å skilje dette ut.



Figur 5.2 Vedtaks- og forskriftsfreda bygningar fordelte per fylke

Kjelde: Riksantikvaren

- 1800-talet: 2 295 bygningar
- 1900-talet: 2 220 bygningar
- 2000-talet: 8 bygningar

#### Andre vedtaks- og forskriftsfreda kulturminne

I Askeladden er det registrert 2 962 vedtaks- eller forskriftsfreda kulturminne (enkeltminne) som ikkje er bygningar, fartøy, kyrkjer eller skipsfunn. Dette dreier seg om alt frå større tekniske anlegg, laupegraver, stillingar eller tufter i fangeleirar frå andre verdskrigen til hagar og parkar, ruinar, gruver, veganlegg og bruer.

#### 5.1.3 Listeførte kulturminne- og kulturmiljø

Kyrkjer som er bygde før 1537, og erklært ståande kyrkjer frå 1537–1650, er automatisk freda. I tillegg er òg eit fåtal kyrkjer freda ved vedtak. Det store fleirtalet av kyrkjer oppførte mellom 1650 og 1850 (299 kyrkjer) er ikkje freda, men blir oppfatta som verneverdige og er difor listeførte. Det same gjeld for 455 kyrkjer som er førte opp etter 1850. Det ligg føre eit eige rundskriv (T-3/2000) som slår fast forvaltnings- og sakshandsamingsrutinar for desse kyrkjene.

Det er 16 fartøy som er freda ved vedtak. I tillegg har 294 skip status som verna skip. Ein slik status blir innvilga dersom eigaren av fartøyet inngår avtale med Riksantikvaren om å følgje antikvariske retningslinjer. Verneavtalen er privatretts-

leg, og heimelsgrunlaget for verneavtaler er praksis med uklar rettsleg status.

#### 5.1.4 Oversyn over kulturmiljø og landskap av nasjonal interesse

«Kulturmiljø og landskap av nasjonal interesse» er eit oversyn og eit kunnskapsgrunnlag som skal sikre berekraftig forvaltning av kulturmiljø i byar og tettstader og i landskap av nasjonal interesse. Oversynet er eit kunnskapsgrunnlag som kommunar, fylke, Sametinget og andre private og offentlege aktørar kan nytte i samband med arealplanlegging og samfunnsutvikling. Eit område som er av nasjonal interesse blir ikkje del av ein formell verneplan, og areala blir ikkje formelt freda. Så langt er det peikt ut 384 område, men det blir framleis arbeid med å kartleggje og identifisere kulturmiljø og landskap av nasjonal interesse.

#### 5.1.5 Kulturminne og kulturmiljø med kommunalt vern

Det er ikkje noko fullstendig oversyn i Askeladden over kulturminne og kulturmiljø som er verna i medhald av plan- og bygningslova. I Askeladden er 30 706 bygningar registrerte med vernestatus som «kommunalt listeført» eller «verna etter plan- og bygningslova», 14 225 av desse ligg i Oslo. Oversynet omfattar i hovudsak opplysningar frå dei største byane og gjev eit lite dekkjande bilete.

Det er vidare registrert i alt 7 053 kommunalt verna eller listeførte kulturminne som ikkje er bygningar.

I åra mellom 1975 og 1995 vart det gjennomført ei landsomfattande registrering av bygningar hovudsakeleg bygde før 1900, med unntak i Finnmark der bygg før 1945 vart registrerte. Oversynet over desse bygningane blir kalla SEFRAK-registret (SEFRAK: sekretariatet for registrering av faste kulturminne i Noreg) og omfattar om lag 515 000 bygningar. Desse bygningane er kartfeste, oppmålte og fotograferte. Bygningane i SEFRAK-registret er i utgangspunktet ikkje pålagde spesielle restriksjonar. Registreringa fungerer først og fremst som eit varsku om at kommunen bør vurdere verneverdien før det eventuelt blir gjeve løyve til å endre, flytte eller rive bygningen.

## 5.2 Tilstanden ved kulturmiljøet

Oversyn over kulturmiljø i Noreg, kva tilstanden er, og kunnskap om endring og årsaker til endring er eit viktig grunnlag for mange avgjerder i kulturmiljøforvaltninga. Dette gjeld til dømes kulturmiljøforvaltninga sine avgjerder i arealplanprosessar og avgjerder knytte til tilskot til istandsetjing og skjøtsel. Statusoversyn og kunnskap om årsaker til endring er òg avgjerande for å kunne nå nasjonale mål, og for å kunne setje inn naudsynte tiltak for å hindre tap og utilsikta endringar.

Noreg har 24 nasjonale klima- og miljømål. Desse er fordelte på områda naturmangfald, kulturminne og kulturmiljø, friluftsliv, forureining, klima og polarområda. Dei nasjonale klima- og miljømåla er fastsette av Stortinget og seier noko om kva Noreg ønskjer å oppnå på dei ulike miljøområda. Dei tre nasjonale klima- og miljømåla for kulturminne og kulturmiljø er:

- Alle skal ha høve til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø.
- Kulturmiljø skal medverke til berekraftig utvikling gjennom heilskapleg samfunnsplanlegging.
- Eit mangfald av kulturmiljø skal takast vare på som grunnlag for kunnskap, oppleving og bruk.

For kvart av klima- og miljømåla er det utarbeidd eit sett med miljøindikatorar. Det finst òg fleire miljøovervakingsprogram på kulturmiljøfeltet som gjev forvaltninga kunnskap om miljøtilstanden, korleis han utviklar seg over tid, og årsaker til endring. Slik kunnskap er ein grunnleggjande føresetnad for at politikktutforminga og forvaltninga skal vere kunnskapsbasert.

Kulturmiljøstyresmakta har betre data om tilstanden for kulturmiljø som er freda i medhald av kulturminnelova, enn for andre typar kulturmiljø. Dette heng saman med at det er strengare reglar for desse, saman med eigne tilskotsordningar som skal bidra til at desse blir haldne ved like. Tilstanden ved freda kulturminne og kulturmiljø er difor ikkje representativ for tilstanden ved alle kulturmiljø.

### 5.2.1 Tilstand basert på data frå miljøovervakning

Kunnskapsbasert forvaltning føreset at det kontinuerleg blir henta inn informasjon om tilstanden ved kulturmiljøa, slik at endringar kan sjåast over tid. Mange endringar i miljøtilstanden skjer gradvis, og for å få kunnskap om korleis han utviklar seg, er det viktig å ha tidsseriar med overvakingsdata samla over lang tid. Slik kunnskap blir i dag henta inn mellom anna gjennom ei rekkje miljøovervakingsprogram.

Miljøovervakingsprogramma dekkjer ulike miljøtema som naturmangfald, klima, forureining og kulturmiljø. Overvakinga blir koordinert av Miljødirektoratet, og resultata blir rapporterte til Klima- og miljødepartementet.

Føremålet med miljøovervakingsprogramma er å dokumentere tilstand og endringar – til dømes tap, skade og klimatrugsmål – gjennom langsiktig overvaking.

På kulturmiljøområdet er det fem miljøovervakingsprogram (MOV):

- MOV verneverdig. Overvaker tilstand, tap og endring for verneverdige bygningar og SEFRAK-bygningar i 18 utvalde kommunar.
- MOV arkeologi. Overvaker tilstand, tap og endring for automatisk freda arkeologiske kulturminne i 10 utvalde kommunar.
- MOV klima. Overvaker konsekvensar av klimabelastningar på 45 freda eldre bygningar i offentleg eige, med eit tidsperspektiv på 30–50 år.
- MOV Bryggen. Overvaker nivået på grunnvatn og setningsutviklinga for Bryggen i Bergen, og effekt av avbøtande tiltak.
- MOV kulturlag. Overvaker bevaringstilstanden til kulturlaga og miljøtilhøva i mellomalderbyane Oslo, Bergen, Trondheim og Tønsberg.

#### MOV verneverdig

Overvakingsprogrammet MOV verneverdig gjev oversyn over utviklinga i tap, endringar og fysisk tilstand for SEFRAK-registrerte og verneverdige

bygningar i 18 kommunar. Kommunane er valde ut etter eit sett med kriterium for å gje eit representativt bilete av tilstanden til denne typen bygningar i Noreg. Data blir henta inn gjennom synfaringar i kvar kommune. Slike synfaringar blir gjennomførte med fem års mellomrom, og dette dannar grunnlag for ein samlerapport kvart femte år.

Overvakingsprogrammet har med nokre endringar vore operativt sidan slutten av 1990-talet, og det er opparbeidd ein lang tidsserie.

Den førre samlerapporten vart lagd fram 18. juni 2020. Rapporten gjev eit oversyn over tap, endringar og fysisk tilstand for verneverdige bygningar og SEFRAK-bygningar eldre enn 1900 i dei utvalde kommunane i perioden 2000–2019.<sup>2</sup>

Samlerapporten frå 2020 viser at det årlege tapet av SEFRAK-bygningar har gått ned, frå 1 prosent i den første tidsbolken (2000–2004), 0,9 prosent i den andre tidsbolken (2005–2009) og 0,9 prosent i den tredje tidsbolken (2010–2014) til 0,8 prosent i den fjerde tidsbolken (2015–2019). Tap av SEFRAK-bygningar har vore lågare for bygningar som er regulerte til bevaring enn for SEFRAK-bygningar utan tilsvarande vern (1,1 prosent mot 4,4 prosent). I rapporten blir det understreka at talet på verna SEFRAK-bygningar er for lågt til at det er signifikant samanlikna med verna bygningar som ikkje er oppførte i SEFRAK-registeret. Tapsdelen er om lag den same i tettbygde og mindre tettbygde område, men forfallet er større på dei attståande bygningane i mindre tettbygde område. Dette gjeld særleg for bygningar som opphavleg har vore nytta i primærnæringane, som til dømes driftsbygningar, uthus i utmarka, sjøhus og naust. For desse bygningstypene er det registrert relativt få endringar, men større grad av forfall. Bustadhus, våningshus og bygardar har mange endringar, men lågare tapstal og lite forfall. Resultata viser at bygningar som er i bruk, har mindre risiko for å gå tapt, medan bruk kan føre til endringar som bygningar som ikkje er i bruk, ikkje er utsette for i same grad.

#### MOV arkeologi

Overvakingsprogrammet MOV arkeologi vart etablert samstundes som MOV verneverdig, og er bygd opp på same måte. Dette overvakingsprogrammet har derimot færre kommunar med, totalt ti. Overvakingsdata blir henta inn gjennom synfaringar, der tilstanden for automatisk freda arkeologiske kulturminne i dei utvalde kommu-

nane blir registrert og omtalt. Synfaringane blir gjennomførte med fem års mellomrom, og dette dannar grunnlag for ein samlerapport kvart femte år. Overvakingsprogrammet har vore i gang sidan slutten av 1990-talet, men talet på kommunar som er med, har vorte redusert frå 16 til 10.

Den førre samlerapporten vart lagd fram ved årsskiftet 2024/2025. Rapporten gjev eit oversyn over tap, endringar og fysisk tilstand for eit representativt utval på omlag 50 prosent av automatisk freda arkeologiske kulturminne i dei ti kommunane i perioden 2021–2024.<sup>3</sup>

Kontrollregistreringane i tidsrommet 2015 til 2024 utgjer ei endring samanlikna med kontrollregistreringar i perioden 2000–2014, sidan det er lokalitetar og ikkje enkeltminne som er registrerte. Endringa gjer at registreringa representerer eit brot med tidsseriane frå 2004, 2009 og 2014.

Av dei 1 684 lokalitetane som er kontrollregistrerte, vart 1 082 registrerte som intakte eller uendra. 430 lokalitetar, om lag ein fjerdedel av utvalet, er registrerte med ein eller annan form for skade og 144 er registrerte som skjemma. For 97 av tilfella med skade og for 55 av tilfella med skjemming, har endringa skjedd i løpet av dei siste fem åra. I tillegg er 28 lokalitetar (1,7 prosent av dei kontrollerte lokalitetane) registrerte som tapte. Dei fleste tapa (23 av 28) er knytt til tiltak det er gitt løyve til etter reglane i kulturminnelova.

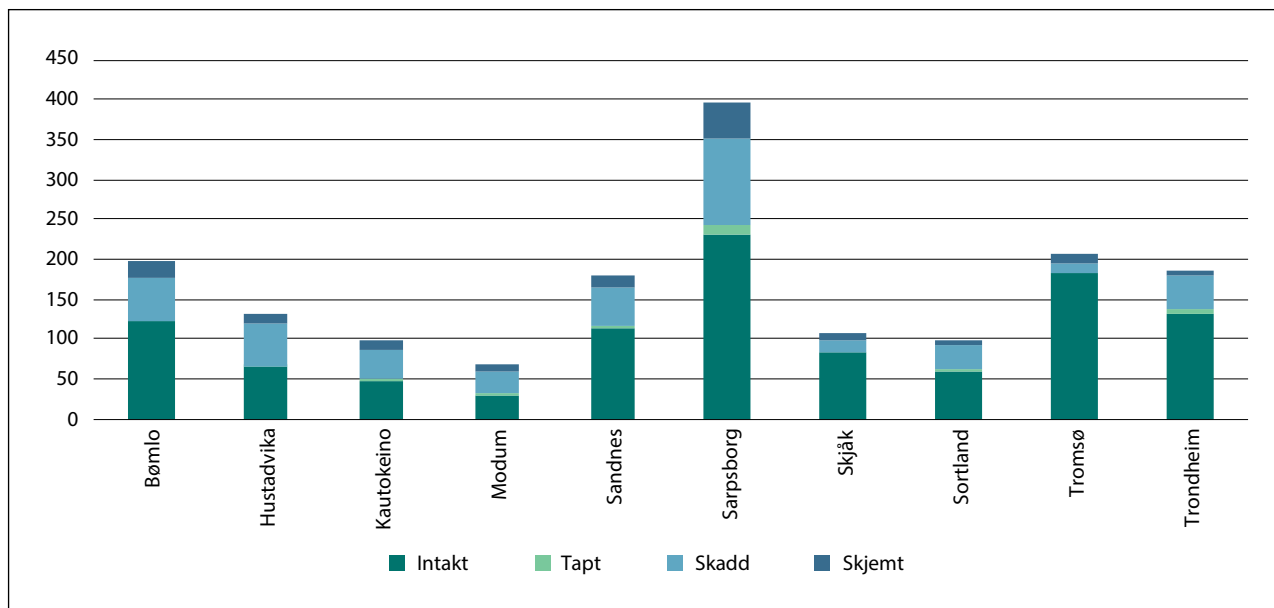
Byggje- og anleggsverksemd og byggeaktivitetar er dei største årsakene til tap og skade, med 31 prosent av skadetilfella. I 23 prosent av tilfella er det registrert samansette årsaker til skadane, og i mange av tilfella er ulike byggeaktivitetar medverkande. Fritidsaktivitetar, til dømes gjennom slitasje frå trakk eller bålrensing, står for om lag 11 prosent av skadane, medan jordbruk og skogbruk står for høvesvis 10 prosent og 6 prosent av skadane. Ulike naturprosessar som rotvelter eller erosjon står for om lag 8 prosent av skadane. 4 prosent av skadane skuldast barmarkskøyning, 3 prosent skuldast materialuttak og 2 prosent er knytte til tiltak det er gitt løyve til etter kulturminnelova.

Den nest største årsaka er jordbruk (14 prosent), etterfølgt av byggjeaktivitetar (12 prosent) og skogbruk (11 prosent). Heile 12 prosent av utvalet har ukjend årsak til tap eller skade. Dette kjem truleg av ein feil i kartfestinga. Samlerapporten viser tydeleg at dei mest alvorlege tilstandsendringane, som ulovleg tap og skade, oftast

<sup>2</sup> Dammann 2020.

<sup>3</sup> Asplan Viak AS 2025





Figur 5.3 Fordeling av tilstand, utvalgte automatisk freda arkeologiske kulturminne

Kjelde: Riksantikvaren

skjer som følge av bygge- og anleggsverksemd, byggeaktivitetar og jordbruk.

#### MOV klima

Overvakingsprogrammet MOV klima følgjer eit utval av 45 bygningar som er freda etter kulturminnelova. Føremålet med overvakingsprogrammet er å dokumentere klimarelatert nedbryting av eit utval av freda bygningar, og korleis endringar i klimaet påverkar desse bygningane over tid.

Overvakingsprogrammet vart etablert i 2017 og har ein lang tidshorison. Programmet er lagt opp slik at alle dei 45 bygningane blir gått gjennom over ein periode på fem år. Det inneber at etter ti år er alle bygningane vurderte to gonger. Parallelt fungerer programmet som varsling til eigarar og forvaltarar dersom det blir registrert tilstandsendingar som krev oppfølging.

#### MOV Bryggen

Overvakingsprogrammet MOV Bryggen overvaker nivået på grunnvatn og setningsutviklinga for bygningane i verdsarvområdet Bryggen i Bergen, inkludert Hanseatisk museum. Drift av eit infiltreringsanlegg er òg ein del av miljøovervakingsprogrammet. Dette programmet skil seg noko frå dei andre overvakingsprogramma, ved at det har ei laupande overvaking med varsling ved unormal utvikling.

Bygningane på Bryggen i Bergen står på opp til ti meter tjukke kulturlag. Desse kulturlaga utgjer 100 000 m<sup>3</sup> og er ein del av verdsarvområdet. Eit stabilt, høgt grunnvassnivå er avgjerande for å sikre ei langsiktig bevaring av kulturlaga og stabile grunntilhøve. Gjennom 1990-talet vart det observert setningsskadar på bygningane. Målingar viste at i nokre delområde var setningane på 5–7 millimeter i året. Eit omfattande overvakingsprogram vart utvikla for å følge endringa i nivået for grunnvatn, og i 2010 vart det etablert 35 målepunkt i bakken med miljøbrønner på Bryggen. Føremålet med overvakingsprogrammet er å overvake om tiltaka som er gjennomførte, har ført til at bevaringstilhøva for kulturlag og setningsutviklinga har stabilisert seg.

Den tredje statusrapporten frå miljøovervakingsprogrammet MOV Bryggen vart lagd fram 13. mai 2022. Rapporten dekkjer perioden mars 2021 til og med februar 2022 og viser at setningsutviklinga framleis er høgare enn måla som er sette, og at det er fleire miljøbrønner der nivået på grunnvatnet ligg lågare enn kva som er ønskt.

#### MOV kulturlag

Overvakingsprogrammet MOV kulturlag overvaker bevaringstilstanden til og miljøtilhøva i kulturlaga i dei fire store mellomalderbyane Oslo, Bergen, Tønsberg og Trondheim. Programmet er i etableringsfasen. Overvakingsprogrammet nyttar i stor grad same type metodikk, utstyr og datahandtering som MOV Bryggen. Kunnskapen om kul-

turlaga som blir generert gjennom overvakingsprogrammet, vil òg bidra til å førebyggje skadar på andre kulturminne og annan infrastruktur.

#### Andre tilstands- og overvakingsdata

I tillegg til dei fem etablerte miljøovervakingsprogramma på kulturmiljøområdet, blir miljøovervakning nytta som metode for å dokumentere tilstand og endringar over lengre tidsrom i konkrete utbyggingssaker. Graving i grunnen kan starte nedbryting av kulturlag med organisk materiale ved at det blir tilført oksygen, eller at fuktnivået endrar seg. For å avgrense slik nedbryting, og for å ha kunnskap om moglege nedbrytingsprosessar på lang sikt, blir det i nokre dispensasjonssaker etter kulturminnelova stilt krav om miljøovervakning. Dette gjeld særleg for tiltak som fører til inngrep i sårbare kulturlag i mellomalderbyar.

I ein rapport som har kartlagt alle miljøovervakingsundersøkingar i mellomalderbyane Tønsberg, Bergen, Oslo og Trondheim frå 2010 til 2021, blir det understreka at det er fleire felles trekk ved lokalitetane som har vore overvaka.<sup>4</sup> Undersøkingane viser at aukande temperaturar i grunnvatn eller direkte i kulturlaga er eit stort trugsmål mot vidare bevaring på staden. Nybygg på kulturlag aukar temperaturen. Ved temperaturar over 10 °C aukar den mikrobielle aktiviteten monaleg, og dimed aukar nedbrytingsfarten òg.

Faglege program er òg eit verkemiddel som blir nytta for at kulturmiljøforvaltninga skal ha oversyn over tilstand, kunnskapsstatus og utfordringar. Dette har først og fremst vore eit verkemiddel Riksantikvaren og dei arkeologiske forvaltningsmusea har brukt for å utøve ein målretta og kunnskapsstyrt forvaltningspolitikk. Ei rekkje faglege program har vore utvikla. Nokre har vore retta inn mot ein kulturminnetype, andre mot kulturminne frå ein avgrensa tidsperiode eller eit geografisk område. I det faglege programmet for arkeologiske undersøkingar i regulerte vassdrag i Midt- og Nord-Noreg er det til dømes gjort ei vurdering av skadeårsaker og skadeverknader på kulturminne i samband med vassdragsutbyggingar.<sup>5</sup> Erfaringar frå etterundersøkingar i regulerte vassdrag har vist at det er store skilnader i skadeverknadene, frå total øydelegging til nesten inga forstyrning, sjølv mange tiår etter at vassdraget vart demt ned. Årsakene til dette er framleis berre delvis kjende, og det er rådd til å forske vidare på.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Halvorsen et al. 2022.

<sup>5</sup> Skogstrand 2020.

#### 5.2.2 Tilstandsregistrering i Askeladden

Ein av miljøindikatorane måler tilstandsutviklinga for kulturminne og kulturmiljø.<sup>7</sup> Dataa som ligg til grunn for denne indikatoren, er baserte på tal frå kulturminnedatabasen Askeladden.

Målingane knytte til miljøindikator 2.3.3 starta opp i 2021. Rapporteringane per januar 2024 viser ein positiv trend. Mellom anna har delen av arkeologiske kulturmiljø frå før 1537 (reformasjonen) som har god tilstand, auka frå 26 til 32 prosent frå januar 2023 til januar 2024. Den prosentvise auken frå 2023 til 2024 kjem i hovudsak av at det i 2023 vart registrert mange nye lokalitetar i databasen utan behov for tiltak. God tilstand betyr at det ikkje er naudsynt med tiltak utover normal skjøtsel. For kulturminne og kulturmiljø frå mellomalderen og fram til notida, auka delen med god tilstand frå 21 til 23 prosent i 2024. Det har vore ein auke kvart år frå dei første målingane i 2021, då den tilsvarande delen var 16 prosent.

Sjølv om det i eit overordna perspektiv har vore ei positiv utvikling dei siste åra, er det viktig å presisere at det store fleirtalet av kulturminne og kulturmiljø ikkje har ei kjend eller oppdatert tilstandsvurdering.

I Riksantikvarens kulturminneregister Askeladden skal tilstandsgrad (TG) registrerast på kvart enkelt kulturminne. Dei følgjande tilstandsgradane blir nytta:

- TG 0 – ingen tiltak naudsynte
- TG 1 – ordinært tiltaksbehov
- TG 2 – moderat tiltaksbehov
- TG 3 – betydeleg tiltaksbehov
- TG 4 – tapt/fjerna
- TG 9 – ukjend / ikkje registrert

Registeret er lagt opp med utgangspunkt i at ei tilstandsvurdering er gyldig i ni år. Det betyr at etter ni år vil tilstandsgraden automatisk vise TG 9 – ukjend eller ikkje registrert tilstand, uavhengig av kva tilstandsgraden var året før.

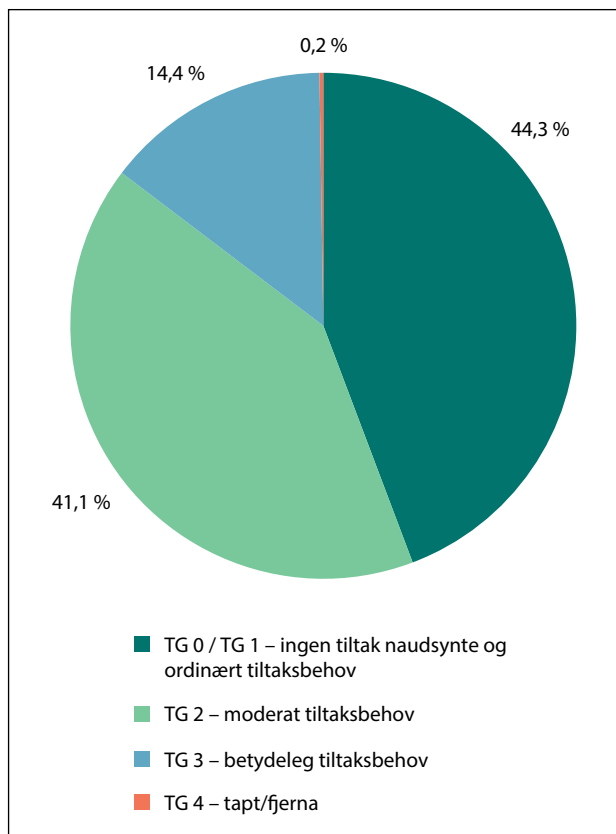
Nedanfor kjem nokre døme på status for tilstand for eit utval kulturminnekategoriar.

Tilstand for freda bygningar (utanom kyrkjer og samiske bygningar)

Det er registrert tilstandsgrad (TG) på 409 av dei 460 automatisk freda bygningane som er oppførte i Askeladden, og ikkje er kyrkjer eller samiske bygningar.

<sup>6</sup> Indrelid 2009: s. 101 flg.

<sup>7</sup> Miljødirektoratet u.å.-a.: Miljøindikator 2.3.3.



Figur 5.4 Registrert tilstandsgrad (TG) for automatisk freda bygningar som ikkje er kyrkjer eller samiske bygningar

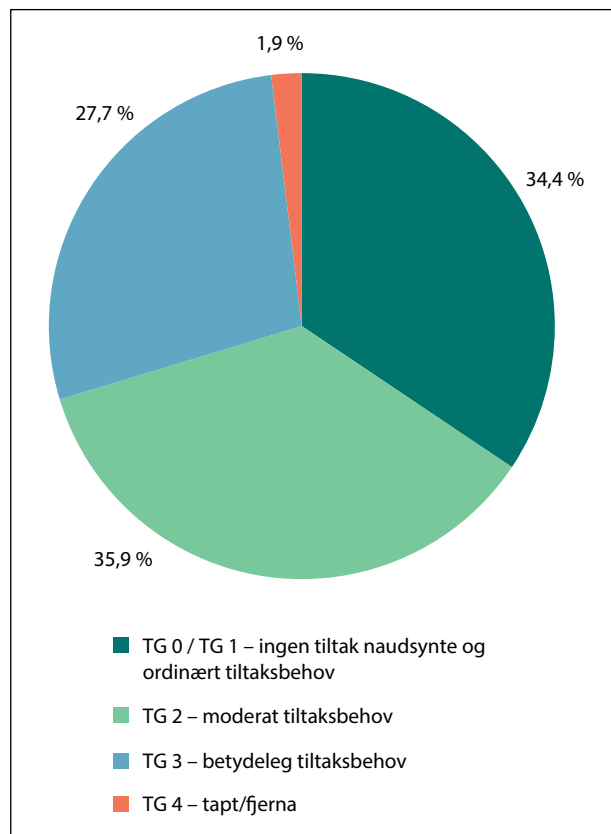
Kjelde: Riksantikvaren

181 bygningar (44,3 prosent) er registrerte med TG 0 eller TG 1, det vil seie ingen eller ordinære tiltaksbehov. 168 bygningar (41,1 prosent) er registrerte med moderate tiltaksbehov, og 59 automatisk freda bygningar (14,4 prosent) er registrerte med betydelege tiltaksbehov. Ein bygning er registrert som tapt (0,2 prosent). 51 bygningar har ukjend tilstandsgrad.

#### Tilstand for automatisk freda kyrkjer

Det er 35 automatisk freda kyrkjer med registrert tilstandsgrad i Askeladden. Elleve av desse har TG 1, og ei kyrkje er registrerte med høvesvis TG 2 og TG 3. Resten er oppførte med TG 9, det vil seie at tilstanden ikkje er registrert, eller at ein tidlegare registrert tilstandsgrad ikkje lenger er gyldig.

Kyrkjene er òg registrerte i ein eigen database, Kirkebyggdatabasen. Der er 198 automatisk freda kyrkjer registrerte med tilstandsgrad. I denne databasen er kvar kyrkje registrert med tre tilstandsgradar for høvesvis tak, yttervegger og grunnmur. 86 kyrkjer har TG 0 eller TG 1 på alle tre, og 14 kyrkjer har ein eller fleire TG 3.



Figur 5.5 Registrert tilstandsgrad (TG) for samiske automatisk freda bygningar

Kjelde: Riksantikvaren

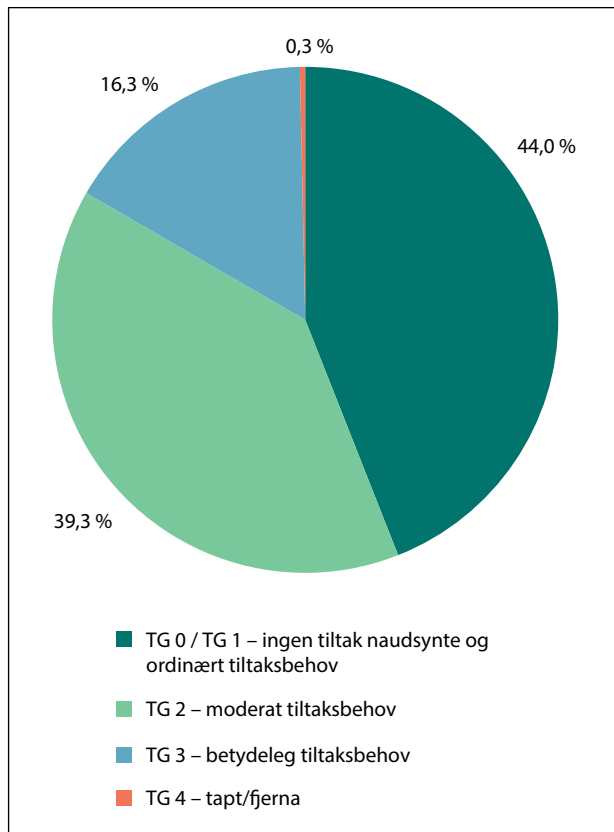
#### Tilstand for samiske automatisk freda bygningar

Det er 947 samiske bygningar som er automatisk freda, og det er registrert tilstandsgrad på 465 av desse. 160 bygningar (34,4 prosent) er registrerte med TG 0 eller TG 1, det vil seie ingen eller ordinære tiltaksbehov. Berre ein av desse er registrert med ingen tiltaksbehov. 167 bygningar (35,9 prosent) er registrerte med moderate tiltaksbehov, og 129 bygningar (27,7 prosent) er registrerte med betydelege tiltaksbehov. Ni bygningar er registrerte som tapte (1,9 prosent).

#### Tilstand for vedtaks- og forskriftsfreda bygningar (ikkje kyrkjer eller samiske bygningar)

Av dei 6 269 vedtaksfreda eller forskriftsfreda bygningane som ikkje er kyrkjer eller samiske bygningar, er det 3 551 bygningar der tilstandsgrad er registrert. I tillegg er det registrert TG 9 på ytterlegare 2 669 bygningar.

Av bygningane med kjend tilstand er 1 563 (44 prosent) registrerte med TG 0 eller TG 1, det vil



Figur 5.6 Registrert tilstandsgrad (TG) for vedtaks- og forskriftsfreda bygningar (ikkje kyrkjer eller samiske bygningar)

Kjelde: Riksantikvaren

seie ingen eller ordinære tiltaksbehov. Berre 28 av desse er registrerte med ingen tiltaksbehov.

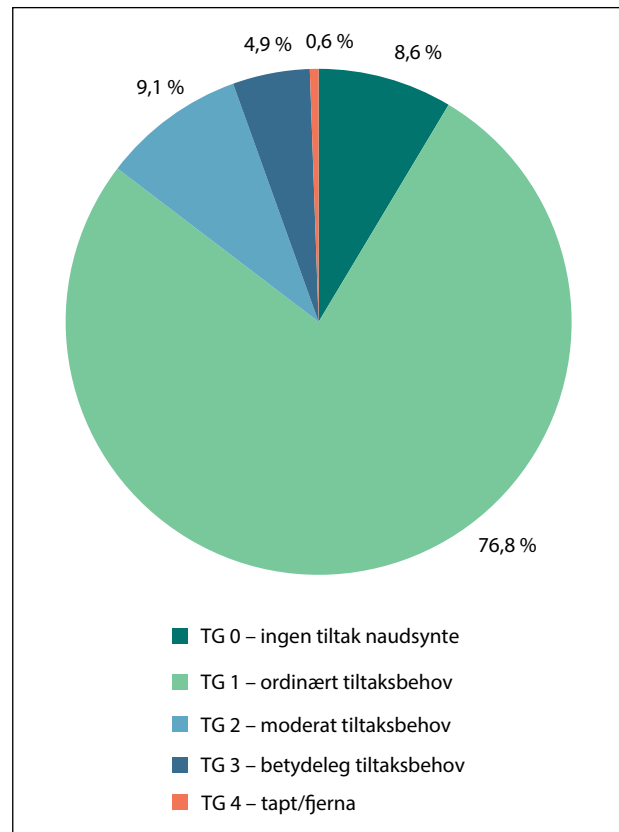
1 397 bygningar (39,3 prosent) er registrerte med moderate tiltaksbehov, og 579 bygningar (16,3 prosent) er registrerte med betydelege tiltaksbehov. Tolv bygningar (0,3 prosent) er registrerte som tapte/fjerna.

Tilstand for andre vedtaks- og forskriftsfreda kulturminne (ikkje bygningar, kyrkjer, fartøy eller skipsfunn)

Vedtaks- og forskriftsfreda kulturminne som ikkje er bygningar, kyrkjer, fartøy eller skipsfunn, omfattar ei variert gruppe med kulturminne. Det kan vere alt frå store tekniske anlegg til hagar og parkar, ruinar, gruver, veganlegg og bruer.

Av desse er det registrert tilstandsgrad (TG) for 1 257 av dei 2 962 (44 prosent). I tillegg er det registrert TG 9 for ytterlegare 344 kulturminne.

1 073 av kulturminna er registrerte med TG 0 (8,6 prosent) eller TG 1 (76,8 prosent), det vil seie ingen eller ordinære tiltaksbehov. 115 kultur-



Figur 5.7 Registrert tilstandsgrad (TG) for andre vedtaks- og forskriftsfreda kulturminne (ikkje bygningar, kyrkjer, fartøy eller skipsfunn)

Kjelde: Riksantikvaren

minne (14,1 prosent) er registrerte med moderate tiltaksbehov og 62 kulturminne (4,9 prosent) er registrerte med betydeleg tiltaksbehov. Sju kulturminne er registrerte som tapte.

Av kulturminna som har tilstandsgrad, er 350 registrerte som tekniske og industrielle kulturminne. 60 prosent av desse er registrerte med ingen eller ordinært tiltaksbehov, og 38 prosent har moderat eller betydeleg tiltaksbehov.

Tilstand for fartøy

Dei fleste fartøya i verneflåten har materialbruk og tekniske løysingar som krev kontinuerleg vedlikehald. Regelverk om tolegrensar for tæring på til dømes hudplater gjer òg at eit fartøy som det eine året fekk fornya sertifikat, kan få pålegg om omfattande og kostbare utskiftingar det neste på grunn av korrosjon. Samla gjer dette at oversynet over tilstanden på fartøya i verneflåten raskt blir forelda. Sjølv om det kan vere ein del feilkjelder er om lag 37 prosent av fartøya i verneflåten regis-

trerte med tilstandsgraden TG3 (betydeleg tiltaksbehov).

#### Tilstand for listeførte kyrkjer

Den overordna tilstanden til kyrkjene er kartlagd i perioden 2006–2021. Det finst arkivmateriale og fotomateriale for alle verna kyrkjer, og bygningsteikningar av dei fleste. Tilstandsanalysar etter Norsk standard er utførte på 30–40 prosent av dei verna kyrkjebygga.<sup>8</sup> Kyrkjene blir registrerte med tilstandsgradar for tak, yttervegger og fundament.

Tilstandsoversynet for dei listeførte kyrkjene er svært usikker, mellom anna fordi det er brukt ulike metodar for tilstandsregistreringar. Hovudorganisasjonen KA gjennomfører ei kartlegging av tilstand, sikring og ENØK-tiltak i alle norske kyrkjebygg kvart femte år. Ifølgje kartlegginga frå 2021 er yttertak og tårn ved eitt av fem kyrkjebygg i dårleg eller mindre bra tilstand. 13 prosent har hatt positiv utvikling sidan 2017, medan 13 prosent har hatt negativ utvikling. Eitt av fire kyrkjebygg har problem med ytterveggene. Steinkyrkjene frå mellomalderen kjem dårlegast ut, der 45 prosent er i dårleg eller mindre bra tilstand. 16 prosent har hatt positiv utvikling sidan 2017, medan 15 prosent har hatt negativ utvikling. I alt har 14 prosent av kyrkjene dårleg eller mindre bra tilstand på grunnmur og fundament. Mellomalderkyrkjene kjem dårlegast ut, med 23 prosent av steinkyrkjene i utilfredsstillande tilstand.

I februar 2024 la regjeringa fram ein bevaringsstrategi for kulturhistorisk verdifulle kyrkjebygg.<sup>9</sup> Bevaringsstrategien markerer starten på eit nasjonalt løft for å ta vare på freda og listeførte kyrkjebygg i Noreg. Som ein del av oppfølginga av strategien vil det mellom anna bli gjennomført eit arbeid som skal sikre at prioriteringar blir gjorde på grunnlag av eit oppdatert kunnskapsgrunnlag om historia, tilstanden og kulturmiljøverdien til dei ulike kyrkjene.

### 5.3 Samfunnsutfordringar og utviklingstrekk som kan ha konsekvensar for forvaltning av kulturmiljø og regelverk på kulturmiljøområdet

*Utvalet* skal etter mandatet greie ut gjeldande og framtidige samfunnsutfordringar for kulturmiljø,

<sup>8</sup> Riksantikvaren 2022: s. 19.

<sup>9</sup> Barne- og familiedepartementet 2024.

og kva desse utfordringane betyr for utforminga av kulturmiljøregelverket.

FN har introdusert omgrepet «the triple planetary crisis» for å skildre utfordringane med klimaendringar, tap av naturmangfald og forureining.<sup>10</sup> Desse krisene er tett samanhengende og påverkar kvarandre gjensidig.

EUs Competence Centre on Foresight trekker fram 14 såkalla globale megatrender som blir oppfatta som langsiktige drivkrefter ein kan observere i dag, og som truleg vil påverke samfunnet i framtida.<sup>11</sup> Dei 14 megatrendane er:

- akselererande teknologisk endring og hyperkoplingar
- stadig knappare ressursar
- endringar i måtar å arbeide på
- skiftande tryggingssparadigme
- klimaendringar og miljøydelegging
- urbanisering som held fram
- diversifisering av utdanning og læring
- aukande ulikskap
- aukande påverknad frå aust og sør
- aukande forbruk
- aukande demografisk ubalanse
- nye system for styring
- migrasjon
- helseutfordringar

Gjennom dei siste par åra har regjeringa lagt fram ei rekkje meldingar til Stortinget som trekkjer opp dei store linjene, som til dømes Meld. St. 30 (2019–2020) *En innovativ offentlig sektor – Kultur, ledelse og kompetanse*, Meld. St. 40 (2020–2021) *Mål med mening – Norges handlingsplan for å nå bærekraftsmålene innen 2030*, Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn* og Meld. St. 35 (2023–2024) *Bærekraftig bruk og bevaring av natur – Norsk handlingsplan for naturmangfold*.

I perspektivmeldinga, Meld. St. 31 (2023–2024) *Perspektivmeldingen 2024*, som vart lagd fram 9. august 2024, blir det peikt på tre hovudutfordringar for Noreg fram mot 2060:

- Kamp om arbeidskrafta: Med ei aldrande befolkning vil det bli fleire omsorgsoppgåver, men færre i yrkesaktiv alder til å utføre dei. Difor er auka arbeidsdeltaking og redusert sjukefråvær viktige mål.
- Behov for omstilling: Klimaendringar, globale spenningar og minkande petroleumsaktivitet krev at Noreg tilpassar seg og bruker ressursane meir effektivt.

<sup>10</sup> UNFCCC 2022

<sup>11</sup> Europakommisjonen 2024.

- Framleis god fordeling: Små økonomiske skilnader og stabil tilgang på velferdstenester må sikrast, sjølv i møte med dei andre utfordringane.

Desse utfordringane må handterast med kloke val og samarbeid for at vi skal kunne sikre at Noreg framleis skal vere eit godt land å bu i.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) peiker på at samfunnsutviklinga er prega av aukande endringstakt, uvisse og kompleksitet, og at dette er med på å skape nye samfunnsutfordringar.<sup>12</sup>

Globale kriser, megatrender og utfordringar som følgje av at samfunnet er i stadig endring, påverkar òg forvaltninga av kulturmiljø både direkte og indirekte, og bidreg til å leggje premisser for kva slags reglar ein bør ha på kulturmiljøområdet. Ulike utfordringar og korleis desse i framtida kan vere ein risiko for tap av og skade på kulturmiljø, kan vere argument for å vurdere om vi treng andre eller betre verkemiddel i form av nye lovføresegner for å ta vare på kulturmiljø. I ei slik vurdering er det òg viktig å synleggjere korleis kulturmiljø kan vere ein ressurs og eit positivt bidrag i møte med utfordringane.

Nedanfor er eit oversyn over samfunnsutfordringar og utviklingstrekk, og kva slags konsekvensar dei kan ha for kulturmiljø. Vidare går det fram korleis kulturmiljø i nokre samanhengar kan bidra til å løyse utfordringane.

### 5.3.1 Klimaendringar og miljøforringing

Klimaendringar er eit direkte trugsmål mot kulturmiljø. Global oppvarming, havnivåstiging og auka frekvens og intensitet av ekstreme klimahendingar fører til stadig fleire skadar på og tap av kulturmiljø. Klimaendringar fører òg til indirekte trugsmål og utfordringar, mellom anna som følgje av ulike tiltak for å redusere klimagassutslepp og tiltak for å tilpasse seg klimaendringane. Døme på dette er mellom anna energieffektivisering og vasskringstiltak, i tillegg til konsekvensar som følgje av endra busetjingsmønster, arealpress og migrasjon. For å forstå og handtere denne komplekse samanhengen, vil det vere naudsynt med omfattande risikovurderingar og strategiar for korleis vi kan dempe og tilpasse oss effektane og konsekvensane av klimaendringane.

Kulturmiljø er òg ei kjelde til kunnskap og ein bruksressurs i møte med utfordringane frå klimaendringar. Til dømes kan handverksteknikkar og

urfolkserfaringar vere kjelder til kunnskap om ressurseffektivt vedlikehald og ressurseffektiv forvaltning, som kan vere til nytte i dagens samfunn. Dette gjeld òg kunnskap om klimaet i tidlegare periodar og korleis menneska har tilpassa seg klimaendringar i eit langt tidsperspektiv. Vidare bidreg bruk, ombruk og gjenbruk av eksisterande bygningar og materialar til å redusere råvarebruk, avfall, utslepp og energiforbruk. Dette er effektive tiltak som reduserer klimagassutslepp her og no, og ikkje berre er ein utrekna gevinst i framtida.

#### Direkte negative konsekvensar for kulturmiljø

Klimaendringar har store konsekvensar for både natur- og kulturmiljø. Eit fuktigare og varmare klima aukar faren for røte- og insektskadar på bygningar og andre konstruksjonar. Akutte hendingar som kraftig nedbør, stormflod, flaum, skred, erosjon og brann kan føre til omfattande skade og øydelegging. Det same gjeld aukande havnivå.

Vedlikehaldsutfordringar blir òg meir krevjande, og det trengst ny kunnskap for å handtere desse. I tillegg kan det bli vanskelegare å få forsikring for eigedomar som er utsette for klimarelaterte skadar.

Endringar i vegetasjon gjer det vanskelegare å forstå samanhengen mellom landskap og kulturmiljø. Dette skaper mellom anna utfordringar for arbeidet med å påvise og registrere jordfaste kulturminne.

Samla sett krev desse utfordringane eit samfunn som er i stand til å tilpasse seg og utvikle nye løysingar for å verne om både natur- og kulturmiljø i møte med eit endra klima. I framtida må samfunnet truleg akseptere at kulturmiljø i nokre tilfelle går tapt som følgje av klimaendringane. Dette vil stille nye krav til vurderingar av kva ein vel å ta vare på.

Det er viktig å auke kunnskapen om effektane av klimaendringane og styrke samarbeidet mellom ulike fagmiljø for å finne effektive tiltak som kan redusere risikoen for tap og skade og bidra til å ta vare på kulturmiljøet på lang sikt.

#### Indirekte negative konsekvensar for kulturmiljø

Arealpress og urbanisering fører til auka press på tilgjengelege areal, noko som kan føre til tap av grøntområde, naturmiljø og kulturmiljø, og krav om betre utnytting av eksisterande bygningsmasse og dimed endring av kulturmiljø. Dette kan særleg merkast i byar og tettstader der det er naudsynt å byggje ut og fortette, for å møte folke-

<sup>12</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring 2021.

auken og redusere transportbehova. Migrasjon, både innanlands og internasjonalt, bidreg til denne utviklinga ved at folketalet i urbane område aukar.

Kulturmiljøet blir påverka av desse endringane. I tråd med dei nasjonale måla skal eit mangfald av kulturmiljø takast vare på som grunnlag for kunnskap, oppleving og bruk, men dette kan vere utfordrande når til dømes tiltak for å redusere klimagassutslepp kjem i konflikt med kulturmiljøinteresser.

Omfattande energieffektiviseringstiltak kan ha negative konsekvensar for kulturmiljøet, spesielt for den bygde kulturarven. Nyare forskning har vist at sjølv små endringar i bygningsstruktur kan ha god effekt for å betre både energiytinga til bygningen og komfortnivået for dei som bruker bygningen.<sup>13</sup> På den måten kan enkle tiltak både vere gode klimatiltak og samstundes ta omsyn til verneverdiane til ein bygning.

For å balansere desse omsyna er det viktig med god planlegging og samarbeid mellom ulike aktørar.

Korleis kulturmiljø kan bidra til å løyse utfordringane

Forskning viser at det å rehabilitere eller oppgradere eksisterande bygningar kan ha store miljøgevinstar samanlikna med å byggje nytt. Utsleppa ved nybygging kan vere dobbelt så store som utsleppa ved rehabilitering.<sup>14</sup> Dersom ein legg til grunn at det meste av bygningsmassen i verda i 2050 eksisterer i dag, vil rehabilitering og bruk av eksisterande bygningar vere eit viktig bidrag til ei berekraftig framtid. Dette krev ei haldningsendring der samfunnet i større grad ser verdien i dei bygningane som alt finst.

Sirkulærøkonomi handlar om å halde ressursane i bruk så lenge som mogleg, gjennom gjenbruk, reparasjon og resirkulering. Dette reduserer behovet for nye materialar og minskar avfallsmengda.

Urfolkskunnskap og tradisjonell handverkskunnskap, spesielt om bygningar og fartøy, gjev innsikt i korleis tidlegare generasjonar har brukt ressursane og tilpassa seg klimaendringar. Denne kunnskapen er òg ei viktig kjelde til å forstå korleis samfunnet kan møte dagens klimautfordringar. Det er ei aukande interesse, særleg blant unge, for berekraftig ressursbruk, ombruk, handverkstradisjonar og bruk av naturlege materiale. Denne interessa kan vere med på å ta vare på kul-

turmiljø, sikre at kunnskapen ikkje går tapt og bidra til å skape nye arbeidsplassar.

Konsekvensar for utforming av kulturmiljøregelverket

Dei aukande utfordringane med å ta vare på kulturmiljø på lang sikt krev nye tilnærmingar og løysingar. Vedlikehaldskostnadene vil truleg auke, og det er naudsynt å finne berekraftige måtar å finansiere vedlikehaldet på. Dette kan omfatte offentlege tilskot, private investeringar og samarbeid mellom ulike aktørar. Det må òg vurderast strengare krav til vedlikehald og sikring.

I nokre tilfelle må tilnærminga endrast frå å stoppe endringar til å arbeide med dei endringane som er uunngåelege. Dette inneber å sjå på korleis ein kan tilpasse og integrere nye element, utan å miste dei kulturhistoriske verdiane. Ei meir heilskapleg tilnærming i regelverket vil bidra til betre vern og forvaltning av kulturmiljøa, og sikre at alle relevante faktorar blir tekne med.

For å kunne gjere gode prioriteringar treng vi betre oversyn over tilstand og påverknad. Systematiske tilstandsvurderingar og overvaking kan bidra til å oppnå dette. Beredskap er òg ein viktig faktor, og det må vere klart kven som har ansvar for kva i ulike situasjonar. Sikringstiltak må avvegast slik at dei ikkje påverkar kulturmiljøa negativt, og det er viktig å ta høgd for at tilpassingstiltak kan ha utilsikta negative konsekvensar.

For å handtere uønskte konsekvensar av klimaendringane, må kompetansen i forvaltninga styrkjast. Dette inkluderer å auke og forbetre bruken av tilstandsvurderingar for å ha eit godt kunnskapsgrunnlag når ein skal gjennomføre førebyggjande tiltak.

### 5.3.2 Tap av naturmangfald

Menneskeleg aktivitet har til alle tider påverka naturen og vore med på å forme landskap, naturtypar og artar. Påverknaden frå menneske og husdyr fører gjerne til at det utviklar seg nye økosystem med sin eigen artsriksdom, til dømes i beiteområde, slåttenger og seterområde. For at dette mangfaldet skal kunne takast vare på, er det i mange tilfelle naudsynt å føre vidare eksisterande og tradisjonell bruk. Eit døme på dette er Vegaøyan, som i dag er innskrivne på Unescos verdsarvliste. Grunngevinga er det unike samspillet mellom menneske og natur over lang tid. Det er særleg lagt vekt på den unike ærfugl- og duntradisjonen.

<sup>13</sup> Fufa et al. 2020: s. 65.

<sup>14</sup> Fufa et al. 2020: s.4.

I dag er tap av naturmangfald ei like stor utfordring som klimaendringane. I Noreg er risiko for tap av naturmangfald særleg ei følge av arealinngrep og arealbruksendringar. Døme på slike inngrep og endringar kan vere utbygging, skogbruk og jordbruk. Samstundes vil opphøyr av jordbruksdrift òg kunne påverke naturmangfaldet negativt.

#### Direkte negative konsekvensar for kulturmiljø

Opphøyr av jordbruksdrift og redusert beitetrykk fører til at kulturlandskap gror att. Dette fører til at viktige kulturmiljøverdiar, medrekna biologisk kulturarv, går tapt. Klimaendringane forsterkar denne effekten, sidan varmare og våtare klima gjev betre vekstvilkår for buskar og tre. Kulturlandskapet, som ein gong var prega av eit rikt biologisk mangfald, kan i aukande grad bli dominert av få artar. Dette påverkar naturen, men det påverkar òg kulturhistoriske verdiar og opplevinga av landskapet.

#### Indirekte negative konsekvensar for kulturmiljø

Naturen er gjerne viktig for den kulturelle identiteten til eit samfunn. Når naturmangfaldet minkar, kan det påverke korleis folk ser på og verdset sin eigen kulturarv.

Mange kulturarvstradisjonar er baserte på kunnskap om lokale økosystem og artar. Når artane forsvinn, kan den tradisjonelle kunnskapen om dei òg gå tapt. Til dømes kan tap av naturmangfald og økosystem i arktiske og subarktiske økosystem få store konsekvensar for reindrift, og dimed påverke grunnlaget for å oppretthalde samisk språk, kultur, samfunnsliv og urfolkskunnskap. I Meld. St. 35 (2023–2024) *Bærekraftig bruk og bevaring av natur – Norsk handlingsplan for naturmangfold* side 195 heiter det at:

På globalt og nasjonalt nivå er det en utfordring at tradisjonskunnskap går tapt og at slik kunnskap ikke opprettholdes til det beste for de berørte folkegruppene og samfunnet for øvrig. I Norge er dette spesielt relevant når det gjelder samisk kunnskap og bærekraftig bruk av naturmangfold, og annen tradisjonell kunnskap og bruk.

Korleis kulturmiljø kan bidra til å løyse utfordringane Tradisjonskunnskap og kunnskap om tilpassing til og bruk av naturen i eit historisk perspektiv, kan vere viktige bidrag for å sikre berekraftig skjøtsel

og forvaltning. Vedlikehald og skjøtsel av kulturlandskap kan vere viktig for å ta vare på sårbare og truga artar.

#### Konsekvensar for utforming av kulturmiljøregelverket

Naturavtalen til FN legg vekt på vern av areal, og det er eit aukande behov for å vurdere større område i samanheng. Ved å sjå vern av natur- og kulturmiljø i samanheng, som del av ei heilskapleg miljø- og ressursforvaltning, kan ein i større grad sikre dei ulike interessene på ein god måte.

I utforming av kulturmiljøregelverket er det viktig å vurdere korleis kunnskap om historiske handlingar, prosessar og kunnskap om tilpassing, inkludert tradisjonelle og naturbaserte praksisar, kan bli teken vare på og nytta.

### 5.3.3 Demografiske endringar og press på areala

Framtidige endringar i arealbruk heng tett saman med dei globale utfordringane knytte til klimaendringar, tap av naturmangfald og forureining. Ifølgje Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn* er tap av leveområde som følge av arealinngrep det største trugsmålet mot naturmangfald i Noreg. Klimaendringar er ofte ei tilleggsbelastning, som forsterkar dei negative konsekvensane av arealinngrep og andre naturinngrep.<sup>15</sup> For kulturmiljø er det eit samansett bilete, der både utbygging i nye område og fortetting i eksisterande bygde område kan ha negative konsekvensar. Dei globale utfordringane kan òg føre til demografiske endringar som forsterkar den utviklinga som har funne stad i det 20. hundreåret.<sup>16</sup>

Areal er ein avgrensa ressurs som er under konstant press frå utbyggingsføremål. Ei befolkning som stadig veks, med nye og endra behov for busetjing, transport og næringsverksemd, krev stadig nye areal. Behovet for energi, varer og opplevingar har òg konsekvensar for arealbruk. Det same gjeld overgangen til fornybar energi.

#### Negative konsekvensar for kulturmiljø

Fortetting i byar og tettstader har vore eit sentralt tema dei siste åra. Ifølgje tal frå Statistisk sentralbyrå (SSB) budde 83,2 prosent av den norske

<sup>15</sup> Meld. St. 26 (2022–2023): s. 19.

<sup>16</sup> NOU 2020: 15: s. 30.



befolkninga i byar og tettstader per 1. oktober 2024. Dei same tala viser at det budde 65 407 fleire personar i ein tettstad per 1. januar 2024 enn på same tid i 2023.<sup>17</sup> Det er dei store tettstadene som har hatt størst vekst. Å utvikle kompakte byar og stader kan vere eit viktig grep av omsyn til klimaet, då det kan redusere transportbehovet og behovet for å byggje ned natur, jordbruksareal og andre typar kulturlandskap. Samstundes fører denne veksten til eit aukande behov for nye bustader, arbeidsplassar og så bortetter i byar og tettstader. Det kan igjen skape ulike målkonfliktar knytte til bruk av areal og tap av natur- og kulturmiljø.

Medan urbaniseringa har auka, har det òg vore ein kraftig auke i utbygging av område til fritidsbustader. Ifølgje SSB gjekk om lag ein fjerdedel av det totale nytutbygde arealet i perioden 2008–2019 til fritidsbygg. Denne utviklinga er venta å halde fram, spesielt i dei mellomsentrale og mindre sentrale kommunane.

Ei anna utfordring ved befolkningsauken i byar og tettstadar er det aukande behovet for infrastrukturtiltak. Nye samferdsletiltak, skular og andre offentlege bygg krev ofte store areal, og det å byggje ut desse areala kan ha negative konsekvensar for kulturmiljø. Dette set press på planleggingsarbeidet, og krev gode vurderingar for å finne løysingar som tek omsyn til både vekst og vern.

Urbanisering kan gje grunnlag for større mangfald, men kan òg ha konsekvensar for det kollektive minnet og tilhøyrsla til staden der ein bur. Når folk flytter til byane, kan det bli vanskelegare å oppretthalde tilknytninga til og bruken av bygningane til fellesskapet, som kyrkjer, ulike samlingshus og bygningar og anlegg med kommunale funksjonar. Dette kan igjen svekkje oppslutnaden om vern av kulturmiljø og føre til at kunnskap og tradisjonar går tapt.

Distriktsdemografiutvalet understreka at framskrivningane til SSB viser at det er mogleg å oppnå stabile folketal i distrikta framover, men at ei slik utvikling ikkje vil skje av seg sjølv.<sup>18</sup> I fleire år har fråflytting vore ei utfordring i mange distriktskommunar, samstundes har globale kriser og konflikstar i dei seinare åra ført til at det mange stader har vore naudsynt å ta i bruk bustader som elles hadde stått tomme, både i byar og i distrikta. I område der det likevel har vore nedgang i talet på busette, er det ikkje uvanleg at bustadhus, driftsbygningar og jordbruksområde går ut av bruk.

Dette fører mellom anna til manglande vedlikehald av bygningar og skjøtsel av jordbruksområde, noko som igjen kan ha store negative konsekvensar for kulturmiljø. Fråflytting kan òg redusere verdien av bustader, noko som gjer det vanskelegare å oppretthalde og rehabiliterer gamle bygningar. Kostnadene til vedlikehald og rehabilitering kan vere høgare enn marknadsprisen på bustaden. Dette gjer det økonomisk utfordrande for eigarane å ta vare på eigedomane sine.

Kampen om arbeidskraft og kompetanseflukt er òg ein faktor som påverkar kulturmiljø. Når folk flytter frå distrikta, tek dei med seg viktig kompetanse og arbeidskraft. Dette kan gjere det vanskelegare å oppretthalde og utvikle kulturmiljø.

Endra driftsformer i landbruket har òg konsekvensar for kulturmiljø. Krav til meir effektiv og maskinell drift fører til at mange gamle driftsbygningar, sjøhus og andre bygningar går ut av bruk og forfell. Samstundes kan maskinell drift i skog og utmark ha uheldige konsekvensar for jordfaste kulturminne.

Migrasjon som følgje av klimaendringar og fattigdom i andre delar av verda kan òg påverke kulturmiljø i Noreg. Auka tilflytting kan føre til endringar i busetjingsmønster. Dette kan igjen påverke korleis ein forvaltar og tek vare på kulturmiljø, fordi ressursane må fordelast på fleire område.

Korleis kulturmiljø kan bidra til å løyse utfordringane Kulturmiljø spelar ei viktig rolle i å skape gode stader og bymiljø. Gjennom å ta vare på og utvikle kulturmiljø kan ein fremje mangfald, variasjon og trivsel i byane. Dette er med på å skape levande og inkluderande samfunn der alle kan kjenne seg heime.

Migrasjon og bustadmangel er utfordringar som krev ein gjennomtenkt og langsiktig bustadpolitikk. Ved å planleggje for framtida og sikre tilgjengelege og varierte bustader kan ein møte behova til både nye og eksisterande innbyggjarar. Dette vil kunne skape stabile og trygge lokalsamfunn.

Gjenbruk og sirkulær økonomi er viktige prinsipp i denne samanhengen. Ved å byggje om og bruke opp att eksisterande bygningsmasse og infrastruktur, kan ein redusere miljøpåverknaden og ta vare på kulturmiljø.

Arbeid med å halde ved like og skjøtte kulturmiljø er for mange ei meningsfull oppgåve som samstundes kan styrkje fellesskapet. Ei aldrande befolkning kan vere ein verdifull ressurs for beva-

<sup>17</sup> Statistisk sentralbyrå 2024.

<sup>18</sup> NOU 2020: 15: s. 12.

ring av kulturmiljø. Mange eldre har tid og erfaring som kan nyttast i frivillig arbeid, som til dømes å ta vare på kulturminne og kulturmiljø.

Konsekvensar for utforming av kulturmiljøregelverket

Utfordringane med arealbruksendringar og konsekvensane det kan få for kulturmiljø, stiller krav til ei tett kopling mellom kulturmiljøregelverket og plan- og bygningslova. Det vil mellom anna kunne vere eit aukande behov for ei heilskapleg tilnærming og bruk av områdevern for å ta vare på natur- og kulturmiljøverdiar. Ved å ha eigna føresegner i plan- og bygningslova, kan ein sikre at viktige kultur- og naturverdiar blir tekne vare på.

Regelverket for tilpassing, ombygging og på- og tilbygg må òg forberast for å møte dagens utfordringar. Dette inneber å utvikle klare retningslinjer som veg behovet for modernisering mot omsynet til bevaring. Ei slik tilnærming vil bidra til å skape berekraftige og levande lokalsamfunn, der både gamle og nye strukturar kan eksistere side om side.

### 5.3.4 Endringar i trygging- og beredskapssituasjonen

Dei siste åra har den tryggingpolitiske situasjonen endra seg. Nasjonal trugsmålsvurdering er ein årleg analyse av den venta utviklinga innanfor ansvarsområda til Politiets tryggingsteneste (PST), og gjev eit oversyn over dei mest presserande tryggingutfordringane Noreg står overfor. I trugsmålsvurderinga for 2024 er dei mest aktuelle trugsmåla terrorisme, spionasje, cybertrugsmål, radikaliserings og organisert kriminalitet.<sup>19</sup>

Trugsmåla frå ekstremistiske grupper, både islamistiske og høgreekstreme, er framleis ei stor bekymring. PST vurderer at det framleis er risiko for åtak frå einskildpersonar eller små grupper som er inspirerte av ideologisk ekstremisme. Auka digitalisering gjer Noreg sårbart for cyberåtak. Trugande aktørar kan vere både statlege og ikkje-statlege aktørar som prøver å kompromittere kritisk infrastruktur og stele data.

Politiets tryggingsteneste er òg uroa over at fleire ungdomar blir radikalisererte, både på nettet og i det verkelege livet. Dette kan føre til ein auke i talet på personar som er villige til å ty til vald. Vidare blir kriminelle nettverk som driv med narkotikahandel, menneskesmugling og annan alvor-

leg kriminalitet, vurderte til å vere eit trugsmål mot samfunnstryggleiken.

Negative konsekvensar for kulturmiljø

I krig og konfliktsituasjonar kan målretta øydelegging av kulturmiljø og historiske bygg vere ein strategi for å undergrave identiteten og sjølvstendet til motparten. Verdsarvområde har vist seg å vere særleg utsette.<sup>20</sup>

Kulturmiljø kan vere mål for eller bli råka av terrorhandlingar, spesielt fordi dei fungerer som samlingspunkt for store folkemengder. Kulturmiljø kan òg bli utsette for skadeverk som ein del av politiske markeringar eller politisk motiverte handlingar. Dette kan vere alt frå tagging og hærverk til meir alvorlege øydeleggingar.

Internasjonal kulturarvkriminalitet er eit alvorleg problem som trugar felles kulturarv i verda. Denne typen kriminalitet omfattar ulovleg utgraving og øydelegging, tjuveri og smugling av lause kulturminne. Uerstattelege kulturgjenstandar blir omsette ulovleg, og omsetnaden bidreg mellom anna til å finansiere terror. Den ulovlege omsetnaden skjer ofte gjennom kriminelle nettverk knytte til narkotika- og menneskehandel.

Opprusting av forsvaret kan òg kome i konflikt med omsynet til kulturmiljøverdiar i dei eksisterande forsvarsanlegga.

Konsekvensar for utforming av kulturmiljøregelverket

Endringar i trygging- og beredskapssituasjonen krev at styresmaktene har oversyn over utsette kulturmiljø, og at det er avklart kven som har ansvar for kva i ulike situasjonar. Det stiller òg krav til sikringstiltak, som igjen må avvegast slik at dei ikkje påverkar kulturmiljøa negativt.

Når det gjeld kulturarvkriminalitet, er det viktig å avgjere korleis lause kulturminne skal ha vern i ei ny kulturmiljølov, ulike alternativ for vern, kven som skal ha råderetten og innhaldet i råderetten. Avgrensing av kva lause kulturminne som skal ha vern etter lova, og plikta til ikkje å skade dei, må òg vurderast.

### 5.3.5 Aukande skilnader i samfunnet

Dei sosiale skilnadene i Noreg har auka sidan 2014.<sup>21</sup> Dei rikaste ti prosentane av Noregs befolkning har vorte mykje rikare sidan 2010. Dei

<sup>19</sup> Politiets tryggingsteneste 2024.

<sup>20</sup> Meskell 2019.

<sup>21</sup> Helsedirektoratet 2023.

fattigaste har knapt hatt nokon auke i formue i det heile. Det er òg tendensar til aukande barnefattigdom, utanforskap, uro, hærverk, kriminalitet og politisk polarisering. Koronapandemien var òg med på å auke dei sosiale skilnadene. Jobbane som forsvann, var i stor grad jobbar for folk med låg utdanning.

Dei siste tiåra har òg vore prega av stadig større ønske om og vilje til å anerkjenne kulturell ulikskap. Dette kjem fram i politikken om minoritetar, og særleg innanfor urfolkspolitikk. Minoritets- og urfolkspolitikk handlar om synleggjeri og sikring i internasjonale og nasjonale lovverk, der kulturelle særtrekk, som til dømes kulturmiljø som uttrykk for historisk nærvær og tilhøyrse, blir viktige.

#### Negative konsekvensar for kulturmiljø

Aukande økonomiske skilnader i samfunnet kan påverke viljen til og interessa for å ta vare på kulturmiljø. Når økonomiske og sosiale skilnader veks, kan det føre til at einskilde grupper mister engasjementet for å verne om felles kulturarv. Samstundes kan sterke økonomiske krefter verke meir inn på avgjerdene om kva som skal takast vare på. Dette kan føre til at økonomiske interesser får større vekt, enn ei vurdering av kva som er viktige kulturmiljø. Aukande merksemd om kulturell ulikskap kan bli utnytta til å konstruere eller forsterke avstanden mellom grupper i samfunnet.

#### Korleis kulturmiljø kan vere med på å løyse utfordringane

Kulturmiljø spelar ei sentral rolle i samfunnet som samlingsplassar og felles arenaer i lokalmiljøa. Dei fungerer som viktige møteplassar der folk kan samlast, dele opplevingar og styrkje fellesskapet. For urfolk og nasjonale minoritetar er kulturmiljø avgjerande for å verne og utvikle kulturen og samfunnslivet deira. Kulturmiljø gjev rom for å ta vare på tradisjonar og føre kulturelle praksisar vidare til nye generasjonar. Kulturmiljø som møteplass har positive sider gjennom at det gjev alle grupper rett til røtene sine og historia si, som i sin tur gjev alle ei breiare og større forståing av historia ein er del av. Kulturmiljø kan bidra til ei brei kjensle av fellesskap fordi det er rom for kulturell ulikskap. Det føreset at styresmaktene anerkjenner ulikska-pane. Vidare føreset det at dei legg til rette for medverknad frå minoritetsgrupper og samverking mellom styremaktene, når ein skal skaffe og ta i bruk kunnskapen om variasjonane og mangfaldet i kulturmiljøa.

Kulturmiljø har eit stort potensial til å skape engasjement blant folk. Dei inspirerer til deltaking, til interesse for lokalhistorie og til utvikling av lokalsamfunn. Vidare gjev kulturmiljø grunnlag for eit breitt spekter av fritidsaktivitetar for alle aldersgrupper. Dette styrkjer sosiale band og fremjar eit aktivt og inkluderande samfunn.

I tillegg er kulturmiljø viktige element i friluftsliv og helsefremjande aktivitetar. Dei gjev høve til fysisk aktivitet og rekreasjon, noko som er positivt for både den fysiske og den mentale helsa.

Enkeltpersonar med sterk økonomi kan spele ei viktig rolle som bidragsytarar i arbeidet med å ta vare på kulturmiljø. Gjennom økonomisk støtte og som eigarar kan dei bidra til å bevare og utvikle desse verdifulle ressursane, slik at framtidige generasjonar kan få bruke og oppleve dei.

#### Konsekvensar for utforming av kulturmiljøregelverket

Om alle skal ha høve til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø, uavhengig av økonomisk status, må dei offentlege verkemidla vere innretta slik at ulike grupper blir inkluderte. Ein må sikre at det ikkje berre er dei med sterk økonomi som kan ta del i vernearbeidet og definere kva kulturmiljø som skal takast vare på.

Vidare er det viktig at regelverket syter for at alle, inkludert urfolk og nasjonale minoritetar, har høve til å delta i prosessane rundt det å ta vare på og utvikle kulturmiljø, og at dei får ein reell innverknad på avgjerdene. Det er òg viktig å vurdere om regelverket tek godt nok omsyn til kulturmiljø, særleg i møte med eigarinteressene. Tilskotsordningar må sikre at eigarar av kulturmiljø er i stand til å ta vare på verdiane, og at dei kan gjere det mest mogleg uavhengig av eigen økonomi.

Kulturmiljøregelverket bør òg fremje tiltak som aukar medvitet om og engasjementet for kulturminne blant alle samfunnsgrupper. Dette kan omfatte utdanningsprogram, kampanjar og samarbeid med frivillige for å styrkje fellesskapet rundt kulturarven.

#### 5.3.6 Endra styringsformer, medverknad og demokratisering – definisjonsmakt og eigarskap

Aukande merksemd om deltakande former for styring og nivådelt styringssystem påverkar den tradisjonelle forvaltninga på mange område i samfunnet. Dette gjeld òg forvaltning av kulturmiljø. Eit utviklingstrekk er at det er større aksept for

mangfold og for lokalt og regionalt eigarskap til egne tradisjonar. Dette har konsekvensar for korleis kulturmiljøstyresmakta er organisert, og for avgjerdsprosessar. Dei siste 50 åra har det vore ein tendens til at stadig fleire oppgåver blir lagde til fylkeskommunen og kommunen.

#### Negative konsekvensar for kulturmiljø

Det er ei utfordring at det finst mange og ulike forventningar til deltakande styringsformer. Demokratisering av avgjerdsprosessane utfordrar den tradisjonelle rolla til «eksperten», som tidlegare hadde stor innverknad på avgjerdene. No er fleire oppgåver i kulturminneforvaltninga lagde til demokratisk valde organ. Den viktigaste utfordringa med dette er at skiftande og historisk sett tilfeldige fleirtalsvedtak kan vere kortsiktige og til skade for kulturmiljøet. Dette kan føre til at viktige kulturminne ikkje blir tilstrekkeleg verna, og at avgjerder blir tekne utan naudsynt fagleg grunnlag.

#### Korleis kulturmiljø kan vere med på å løyse utfordringane

Deltaking i avgjerdsprosessar og frivillig innsats i kulturmiljøarbeid styrkjer demokratiperspektivet. Når folk får høve til å vere med på å ta avgjerder, blir dei meir engasjerte og føler eit større ansvar for kulturmiljø. Dette aukar eigarskapet til kulturminne og kulturmiljø og gjer at fleire kjenner seg forplikta til å ta vare på og verne om dei historiske verdiane. Gjennom aktiv deltaking blir lokalsamfunna sterkare, og det blir skapt eit breiare grunnlag for å ta vare på kulturminna for framtidige generasjonar.

#### Konsekvensar for utforming av kulturmiljøregelverket

Reglane for korleis folk og ulike aktørar kan medverke i avgjerdsprosessar må styrkast, slik at alle stemmer blir høyrde og at avgjerdene blir tekne på eit solid grunnlag. For å oppnå ei balansert forvaltning, er det samstundes viktig å finne mekanismar som kombinerer demokratisk deltaking og styring med ekspertkunnskap, og å sikre eigna kontrollfunksjonar. Dette vil kunne føre til at avgjerdene både har brei støtte i befolkninga og er baserte på fagleg innsikt, noko som er avgjerande for å verne og utvikle kulturmiljø på ein berekraftig måte.

### 5.3.7 Frivillig engasjement

Ifølgje Frivillighet Norge, interesseorganisasjon og samarbeidsforum for frivillige organisasjonar i Noreg, skaper frivillige organisasjonar i Noreg verdiar tilsvarande fem prosent av bruttonasjonalproduktet. I tillegg til å vere ein viktig sektor for økonomien bidreg frivilligheita til å byggje tillit, inkludering og folkehelse, og ho styrkjer den sosiale kapitalen.<sup>22</sup>

To av indikatorane som blir nytta for å måle utviklinga ut frå dei nasjonale klima- og miljømåla, måler interessa for kulturmiljø i befolkninga og i kva grad folk deltek i ulike aktivitetar for å ta vare på kulturmiljø.<sup>23</sup> I 2024 viser målingane at om lag kvar tiande nordmann i alderen 16–79 år er svært interessert i kulturmiljø. Interesse aukar med alder og utdanning. Indikatoren måler delen av befolkninga som anten er svært interessert eller ganske interessert i dette temaet. I 2024 utgjer denne delen 38 prosent, som er om lag på same nivå som den førre målinga på 37 prosent.

Tilsvarande viser målingane frå 2024 at ni prosent av befolkninga deltok i dugnader eller møte om kulturmiljø, inkludert digitale møte i det siste året. Ein litt større del engasjerer seg lokalt for å ta vare på kulturmiljø i eige nærområde. Her ligg nivået stabilt på rundt ti–elleve prosent. Seks prosent er medlem av ein frivillig kulturvernorganisasjon, og dette nivået er òg stabilt. Dei som anten har delteke i møte og dugnader, er medlem i ein kulturarvorganisasjon eller har engasjert seg lokalt, utgjer til saman ein aktiv del av befolkninga. Denne delen er på 18 prosent i 2024, noko som er fleire enn i 2023, men på nivå med 2022. Generelt er eldre meir aktive enn yngre, medan det totalt sett er ganske likt mellom kvinner og menn.

#### Negative konsekvensar for kulturmiljø

Dei siste tiåra har det gradvis vore ei endring i måten folk engasjerer seg på, og måten dei deltek i frivillig arbeid på. Dette er omtalt i Meld. St. 10 (2018–2019) *Frivilligheita – sterk, sjølvstendig, mangfaldig*. Meldinga peiker på at frivillig arbeid i aukande grad skjer gjennom kortvarige og prosjektbaserte engasjement, i motsetnad til dei meir tradisjonelle og langvarig forpliktande engasjementa. Dette speglar ein trend der folk ønskjer meir fleksibilitet og høve til å bidra når det passar dei. Det er òg ein auke i digitalt frivillige, der folk

<sup>22</sup> Frivillighet Norge 2024.

<sup>23</sup> Miljødirektoratet u.å.-a.

deltek i frivillige aktivitetar via internett og sosiale medium. Endringane utfordrar dei tradisjonelle strukturane i frivillige organisasjonar, men gjev òg nye høve til å engasjere fleire menneske i frivillig arbeid.

Endringane i korleis folk engasjerer seg i frivillig arbeid, fører òg til utfordringar med kompetanse. Dei frivillige blir i aukande grad rekrutterte frå grupper og yrke som manglar den handverksbakgrunnen som trengst for å ta vare på den førindustrielle og mekaniske kulturarven. Vern av kulturmiljø er ofte avhengig av langsiktig arbeid, og «punktfrivillige» som erstattar tradisjonelle organisasjonar, kan svekkje dette.

#### Moglegheiter for forvaltninga av kulturmiljø

Stortingsmeldinga frå 2018 framhevar det store potensialet som ligg i frivillig arbeid. Meldinga peiker på at frivillig innsats er med på å byggje tilitt, inkludering og folkehelse, og styrkjer den sosiale kapitalen i samfunnet.

Med ei aldrende befolkning kan det òg vere at det i framtida vil vere fleire som er interesserte i å delta i frivillig arbeid på kulturmiljøområdet. I framtida vil det uansett vere viktig å sameine omsynet til fleksibilitet med behovet for kontinuitet og kompetanse, spesielt når det gjeld å ta vare på kulturmiljø.

#### Konsekvensar for utforming av kulturmiljøregelverket

Det er viktig å understreke at frivilligheita er ein stad for innverknad og samfunnsdeltaking. Frivillige kan vere eit supplement til, men likevel ikkje ei erstatning for offentleg verksemd. Utfordringane og potensialet i frivillig arbeid bør takast med i vurderingar om utforming av kulturmiljøregelverket. For å utnytte potensialet i frivillig arbeid, bør ein i utforminga av regelverket vurdere korleis det er mogleg å fremje samarbeid mellom frivillige organisasjonar og offentlege instansar.

#### 5.3.8 Digitalisering, akselererande teknologisk endring og hypertilkopling

Digitalisering, teknologisk endring og hypertilkopling påverkar alle delar av samfunnet, frå arbeidsliv og utdanning til helsevesen og offentleg forvaltning. I *Fremtidens digitale Norge. Nasjonal digitaliseringsstrategi 2024–2030* blir det understreka at ei av hovudutfordringane er å sikre at

alle innbyggjarar og verksemdar får tilgang til og kan nytte seg av digitale tenester. Dette krev investeringar i digital infrastruktur og kompetanseutvikling, medan personvern og datatryggleik må handterast.

Strategien framhevar at digital teknologi kan bidra til effektivisering og innovasjon i offentleg sektor, næringsliv og samfunnsliv. Det er eit mål å utnytte potensialet i kunstig intelligens, stordata og andre avanserte teknologiar for å skape betre tenester og gje auka verdiskaping.

Digitalisering kan føre til ei meir effektiv forvaltning med gode digitale tenester til både samarbeidspartnarar og brukarar. Stadig betre teknologi gjer det mogleg med betre og meir effektiv kartlegging, dokumentasjon og formidling.

Auka deling av data og ny teknologi for innhenting og analyse av data skaper store moglegheiter – og utfordringar. Kunstig intelligens representerer eit stort nyttepotensial, men òg eit potensial for misbruk.

For at digitale tenester skal vere til nytte for kulturmiljøforvaltninga, må kulturmiljødata vere tilgjengelege, brukbare, pålitelege og relevante. Dette betyr at ein må auke medvitet hjå alle aktørane i kulturmiljøforvaltninga om å sikre kvaliteten i data som blir lagde inn, og at det må liggje nokre felles standardar til grunn.

#### Negative konsekvensar for kulturmiljø

Opne og tilgjengelege data kan vere grunnlag for misbruk, noko som skaper utfordringar for personvern og datatryggleik. Kunstig intelligens kan òg misbrukast, til dømes gjennom feil bruk av algoritmar som kan føre til feilaktige avgjerder. Mykje av dei tilgjengelege dataa på kulturmiljøfeltet er ufullstendige og for lite oppdaterte og pålitelege, noko som er eit problem når ein skal byggje digitale tenester som baserer seg på desse dataa.

Det er òg utfordrande å utvikle og setje i verk gode system for å utveksle relevant og kompatibel informasjon. Oppbygging, struktur, terminologi med meir i Askeladden er ikkje godt nok tilpassa alle typar kulturmiljø, til dømes er det peikt på dei samiske.<sup>24</sup>

Høvet til å dokumentere og ta vare på kulturmiljø digitalt kan leggje press på omsynet til å ta vare på kulturmiljø på staden og i sitt opphavlege miljø. Digital «bevaring» og tilgjengeleggjering kan bli sett på som eit alternativ til fysisk bevaring, noko som kan føre til at viktige kulturmiljø ikkje blir sikra eit tilstrekkeleg vern. Utviklinga

<sup>24</sup> Meld. St. 16 (2019–2020): s. 92.

her kan òg utfordre dagens definisjonar og verdiomgrep.

#### Moglegheiter for forvaltninga av kulturmiljø

Ny teknologi opnar opp for nye moglegheiter innan kartlegging, overvaking, digital dokumentasjon og digital gjenskaping av det fysiske miljøet. Dette kan føre til effektiviseringsgevinstar for kulturmiljøforvaltninga, både i sakshandsaming, i dokumentasjon, i kartfesting og til analysar og vurderingar.

Digitalt attskapt kulturmiljø kan fungere som eit nyttig supplement til det å sikre og ta vare på kulturmiljø. Sjølv om eit digital attskapt kulturmiljø aldri vil kunne vere ei fullgod erstatning, kan det i nokre tilfelle vere eit alternativ til tilgang og oppleving. Eit døme på dette er Engene dynamittfabrikk i Hurum, der digital formidling gjev folk høve til å oppleve bygningane på ein trygg måte. Det same gjeld for bygningane i Grytviken, Sør-Georgia, der digital formidling opnar opp for at ein viktig del av den norske industrihistoria i Antarktis kan opplevast utan at ein treng å vere fysisk på staden. Denne typen digital formidling kan òg vere med på å redusere slitasje og overturisme ved sårbare kulturmiljø.

Ny teknologi og eit endra arbeidsliv gjev òg større høve for folk til å busetje seg eller bli buande i lengre avstand frå byane. Dette kan i nokon grad motverke den sterke urbaniseringa vi ser i dag, ved å gjere det mogleg for fleire å arbeide og leve utanfor dei store byområda, og dimed føre til at bygningar og landskap blir brukte og skjøtta.

#### Konsekvensar for utforming av kulturmiljøregelverket

Utforminga av kulturmiljøregelverket må ta omsyn til fleire faktorar for å sikre at det er tilpassa dagens digitale samfunn. Skal vi kunne ta gode avgjerder og sikre rettferdig handtering, er det avgjerande at dataa som ligg til grunn er nøyaktige, pålitelege og kontinuerleg oppdaterte. Dette krev etablering av klare retningslinjer og standardar for datainnsamling.

Vidare må bruk, tilgang og eigarskap til digitale data regulerast. I ei tid der data blir sett på som ein verdifull ressurs, er det viktig å ha tydelege reglar som sikrar at data blir handterte på ein etisk og ansvarleg måte. Dette inkluderer å definere kven som har rett til å bruke data, korleis data kan delast, og korleis ein kan ta omsyn til personvern og datatryggleik.

Eit anna viktig aspekt er reguleringa av «born digital»-kulturarv. Dette refererer til kulturarv som er skapt og berre eksisterer i digital form. For å ta vare på denne typen kulturarv for framtidige generasjonar, må regelverket tilpassast for å sikre at digital kulturarv blir dokumentert, teken vare på og gjord tilgjengeleg. Dette kan innebere å utvikle nye metodar for arkivering og lagring, og å sikre at digitale kulturminne blir verna mot tap og skade.

#### 5.3.9 Auka press på sårbare kulturmiljø frå ferdsle, reiseliv og turisme

Noreg har ein sterk posisjon som naturbasert reisemål, med ein merkbar auke i talet på besøkjande dei siste åra. Noreg har mange reisemål som er unike i verdssamanheng, og reiselivsaktiviteten har store positive verknader for norsk økonomi og norske lokalsamfunn.

Etterspurnaden etter reiselivsprodukt aukar av fleire grunnar. Den viktigaste grunnen er auka økonomisk velstand. I tillegg er det fleire pensjonistar med god helse og økonomi som ønskjer å reise meir. Aukande klimautfordringar elles i verda kan òg gjere Noreg til eit meir attraktivt reisemål. Dette har ført til auka ferdsle ved populære attraksjonar, noko som påverkar sårbare natur- og kulturmiljø negativt.<sup>25</sup>

Forsterka innsats mot klimaendringar har ført til eit verdiskifte blant mange reisande, der berekraft og opplevingar blir viktigare. Dette kan føre til at fleire reiser innanlands og til nærområde, og at dei er meir opptekne av berekraftig bruk av kulturmiljø.

#### Negative konsekvensar for kulturmiljø

Nokre av utfordringane for kulturmiljø som følgje av auka ferdsle, reiseliv og turisme er slitasje og fysisk skade. Auka besøkstal kan føre til slitasje på strukturar og overflater, noko som kan skade eller øydeleggje bygningar, sårbare kulturminne og områda rundt. For mykje tilrettelegging for turistar kan endre eller redusere den autentiske opplevinga av kulturminna. Lokalsamfunn kan oppleve endringar i kultur og levemåte som følgje av auka turisme, noko som kan påverke den lokale identiteten og tilknytninga til lokale kulturmiljø. Etter pandemien har besøkstala til dei mest kjende stavkyrkjene auka mykje, somme stader med over 20 prosent. Dette fører til slitasje både på kulturminna og på lokalsamfunna.

<sup>25</sup> NOU 2023: 10: s. 51.

Behovet for å skape inntekter frå turisme kan òg føre til at verneomsyn blir nedprioriterte til fordel for kommersielle interesser.

#### Moglegheiter for forvaltninga av kulturmiljø

Turisme spelar ei viktig rolle i arbeidet med å ta vare på kulturmiljø, ved å skape økonomisk grunnlag for vedlikehald og bruk. Gjennom turisme kan det òg bli skapt ei større forståing blant både lokale og besøkjande for kva verdi det har å ta vare på kulturmiljøet. I tillegg bidreg turisme til å skape arbeidsplassar, fremje lokal utvikling og stimulere næringsverksemd, noko som styrkjer lokalsamfunna økonomisk og sosialt. Kulturminna er ofte populære reisemål. Blir denne attraktiviteten brukt rett, kan ho bidra til meir berekraftig reiseliv og til at dei besøkjande legg att meir i lokalsamfunna. Dette igjen kan bidra til å styrkje mange lokalsamfunn rundt i landet.

#### Konsekvensar for utforming av kulturmiljøregelverket

I utforminga av kulturmiljøregelverk kan utfordringar knytte til auka press på sårbare kulturmiljø som følgje av ferdsle, reiseliv og turisme gjere at ein bør vurdere behovet for betre retningslinjer for vern av sårbare kulturmiljø og naturområde. Dette kan mellom anna omfatte høve til å avgrense ferdsle i visse område, spesielt i periodar med høg belastning. Det kan òg gjelde reglar om berekraftig turisme som tek omsyn til både natur- og kulturmiljø, og vidare omfatte regulering av besøkstal, utvikling av infrastruktur som minimerer slitasje, og tiltak for å redusere miljøpåverknad.

#### 5.3.10 Mangel på handverkskompetanse og materialar

Ein rapport frå SSB i 2020 viser mellom anna at etterspurnaden på nasjonalt nivå etter arbeidskraft med vidaregåande innanfor mellom anna bygg og anlegg og handverk, vil vekse klart sterkare enn arbeidsstyrken fram til 2040.<sup>26</sup> Analysane viser at utdanningsnivået i arbeidsstyrken vil auke, med fleire personar med høgare utdanning som erstattar dei eldre årskulla som går av med pensjon. Sysselsetjinga i industrien, petroleumsrelatert verksemd og varehandel vil gå ned, medan ho vil auke i offentleg sektor og privat tenestey-

ting. Ei aldrende befolkning vil auke behovet for helsepersonell.

Framskrivningane viser òg at etterspurnaden etter arbeidskraft med vidaregåande fagutdanning innan industri, bygg og anlegg, handverk, helsefagarbeidarar vil vekse sterkare enn arbeidsstyrken. Det same gjeld etterspurnaden etter sjukepleiarar. Det er venta at utan tiltak vil mangelen på desse utdanningsgruppene forsterke seg. Samstundes vil arbeidsstyrken vekse meir enn etterspurnaden for fleire fag på bachelor- og masternivå.

Nokre kulturmiljø er avhengige av handverks-teknikkar og kompetanse som berre få har. Dette er kunnskap som blir overført direkte mellom menneske, og som blir teken vare på ved at nokon utøver teknikkane. Med få aktive som har desse ferdigheitene, er det stor risiko for at kunnskapskjeda blir broten, og at handverkstradisjonen forsvinn.

Klimaendringar, miljøpåverknad og den geopolitiske situasjonen kan påverke tilgangen til visse materialar i framtida. Til dømes kan endringar i vêr og temperatur påverke utvinninga av mineral og metall. Dei fleste av dei eldre bygga som har overlevd fram til vår tid, er bygde med svært gode materialar. Moderne skogsdrift har gjort det vanskelegare å få fram trevirke med den same kvaliteten som trengst for å halde ved like og reparere med den same kvaliteten som før.

#### Negative konsekvensar for kulturmiljø

Underskot på fagarbeidarar innan bygg og anlegg og handverk, kan få store konsekvensar for tilgangen på handverkarar med kompetanse innanfor tradisjonelle handverksteknikkar. Eit redusert tilbod av slike handverkarar vil, om alt anna er likt, kunne føre til auka kostnader ved å setje i stand freda og verna kulturmiljø. Dersom den handborne kunnskapen forsvinn, kan vi stå i fare for å ikkje kunne ta vare på dei fysiske kulturminna.

Mangelen på handverkarar og andre fagfolk med kjennskap til den mekaniske kulturarven er òg eit problem. I tillegg blir tilgangen til materialar til vedlikehald, istandsetjing og drift av kulturmiljø påverka av manglande kunnskap om verkestoff, manglande tradisjonskunnskap, nye driftsformer i skogbruket, bortfall av produksjon for ordinære marknader og internasjonale reguleringar av tradisjonelle stoff og kjemikalium.

Forstyrningar i internasjonale verdikjeder på grunn av pandemien og internasjonale konflikhtar, har dei siste åra ført til ein auke i prisane for fleire av materialane som blir nytta i å setje i stand og

<sup>26</sup> Statistisk sentralbyrå 2020.

rehabiliterer kulturmiljø. Dette gjer det endå viktigare å sikre tilgang til kompetente handverkarar og naudsynnte materialar, for å kunne ta vare på kulturarven på ein kostnadseffektiv måte.

#### Moglegheiter for forvaltninga av kulturmiljø

Med utgangspunkt i utfordringane som er nemnde ovanfor, bør det vurderast om lova bør gje klare retningslinjer for styresmaktene sitt ansvar for å sikre utdanningstilbod innanfor tradisjonshandverk. Dette inkluderer å fremje kunnskapsbevaring og -utvikling, slik at viktig handverkskompetanse blir ført vidare til framtidige generasjonar. Gjennom støtte til utdanningsprogram og lærlingordningar, kan ein sikre at tradisjonelle handverksteknikkar blir haldne i hevd og tilgjengelege for å setje i stand og ta vare på kulturmiljø.

Ivaretaking og reparasjon av kulturminne, som til dømes gjennom bevaringsstrategi for kulturhistorisk verdifulle kyrkjebygg, gjer at handverk og kunnskap kan takast vare på og utviklast.

#### **5.3.11 Redusert handlingsrom i offentlege budsjett**

Meld. St. 21 (2023–2024) *Perspektivmeldingen 2024* drøfter langsiktige utfordringar i norsk økonomi. Nokre av dei viktigaste utfordringane som blir trekte fram, er kamp om arbeidskrafta, behov for omstilling, framleis god fordeling og tryggleik og beredskap. Det vil bli fleire omsorgsoppgåver i framtida, men talet på personar i yrkesaktiv alder vil ikkje auke tilsvarande. Det er viktig å bevare små økonomiske skilnader og sikre stabil tilgang på velferdstenester, sjølv i møte med store omstillingar og ei aldrande befolkning. Dette krev god planlegging og tilpassing av velferdssystemet. Den nye tryggingpolitiske situasjonen krev at Noreg bruker meir ressursar på forsvar og beredskap for å sikre tryggleiken.

Desse utfordringane krev strenge prioriteringar, og kan mellom anna føre til reduserte løyvingar til kulturmiljøføremål.

#### Negative konsekvensar for kulturmiljø

Reduserte løyvingar kan ha store konsekvensar for kulturmiljøforvaltninga. Lågare budsjett vil gjere det vanskelegare å kompensere private eigarar for dei antikvariske meirkostnadane som følgje av freding. Dette kan òg påverke evna til å halde oppe eller auke rammene for tilskot til anna vern, noko som kan føre til at fleire kulturminne ikkje blir godt nok tekne vare på.

For staten, som eigar av freda kulturmiljø eller kulturmiljø med sektorinternt vern, kan eit redusert budsjett føre til færre midlar til å halde ved like og ta vare på desse anlegga. Dette kan føre til at viktige kulturmiljø forfell eller blir avhenda. Avhending skyv økonomiansvaret frå sektorane til kulturmiljøforvaltninga, noko som kan svekkje den langsiktige ivaretakinga.

Nedskjeringar i den fylkeskommunale økonomien kan svekkje kulturmiljøeiningane deira, trass i at oppgåvemengda aukar. Svakare økonomi i kommunane kan redusere evna deira til å sikre kulturmiljø i planlegging, byggjesakshandsaming og på andre måtar.

I tillegg kan reduserte løyvingar få negative konsekvensar for kunnskapsinnhenting og kunnskapsproduksjon. Manglande ressursar kan føre til færre forskingsprosjekt og mindre dokumentasjon av kulturminne, noko som igjen kan påverke kvaliteten på forvaltninga og bevaringa av kulturarven.

#### **5.4 Målkonfliktar**

På mange samfunnsområde er det utforma mål og prioriteringar, som igjen set rammer og føringar for utforming av regelverk og for praktisk oppfølging og forvaltning. På nasjonalt nivå går slike mål og prioriteringar ofte fram av og er forankra i stortingsmeldingar, strategiar og handlingsplanar som er lagde fram av regjeringa, og av Stortinget si handsaming av desse. Slike mål og prioriteringar er i nokre tilfelle òg ei oppfølging av internasjonale avtalar og direktiv.

På klima- og miljøområdet er det utforma 24 nasjonale mål. Tre av desse gjeld mål for kulturminne og kulturmiljø:

- Alle skal ha høve til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø.
- Kulturmiljø skal bidra til berekraftig utvikling gjennom heilskapleg samfunnsplanlegging.
- Eit mangfald av kulturmiljø skal takast vare på som grunnlag for kunnskap, oppleving og bruk.

Tilsvarande vil det vere nasjonale mål på ei rekkje andre samfunnsområde, og i mange saker vil det kunne vere målkonfliktar mellom desse. I slike tilfelle må det gjerast avvegingar mellom ulike interesser, til dømes mellom økonomisk vekst, bevaring av natur- og kulturmiljø, sosial rettferd og helse. Når ein vurderer kva som veg tyngst, må det takast omsyn til både kortsiktige og langsiktige konsekvensar. Ofte er det likevel ikkje målse-



tjingane i seg sjølve som er direkte motstridande, men målkonfliktane oppstår fordi tiltak som gjer sitt til å oppnå nokre målsetjingar, samstundes gjev verknader som reduserer måloppnåinga på andre område.<sup>27</sup>

Kulturmiljø gjev ofte effektar som er vanskelegare å vurdere prisen på, og det er ikkje uvanleg at denne typen effektar blir prioriterte ned jamført med andre interesser som er lettare å gje økonomisk verdi. Godt talfeste og prissette verknader får gjerne større gjennomslag. Det er viktig at tradisjonelt ikkje-prissette verknader òg blir skildra på same måte for å få den same tyngda. Det er naudsynt å utvikle metodikken for å vurdere prisen på verknadene for kulturmiljø og for å skildre dei ikkje-prissette på ein god måte.

Behovet for og tilgangen på areal skaper ofte målkonfliktar mellom ulike samfunns mål, som næringspolitiske mål og klima- og miljømål. Eit av dei mest tydelege døma er behovet for nye bustader, infrastruktur og næringsbygg, som kan kome i konflikt med det å vare på kulturmiljø.

<sup>27</sup> Oslo Economics 2020: s. 9.

Tiltak for å produsere og distribuere ny fornybar energi kan òg skape fleire målkonfliktar med kulturmiljø. Å bygge vindmølleparkar eller solcelleanlegg kan påverke landskap som har stor kulturhistorisk verdi, og dimed utfordre bevaringsinteressene. I tillegg kan målet om energieffektivisering kome i konflikt med kulturmiljøinteresser, då modernisering og oppgradering av eldre bygningar kan skade eller føre til uønskede endringar.

Auka turisme kan føre til økonomisk vekst og auka medvit om kulturminne, men det kan òg føre til slitasje og skade på sårbare kulturmiljø. Behovet for eit effektivt jordbruk og effektiv matproduksjon kan kome i konflikt med bevaring av kulturmiljø. Moderne jordbruksmetodar kan skade jordfaste kulturminne, noko som utfordrar bevaringsinteressene.

For å handtere desse målkonfliktane er det viktig med god planlegging og dialog mellom ulike interessentar. Dette kan ha i seg å finne kompromissløyser som tek omsyn til både bevaring av kulturmiljø og andre samfunns mål, og å utvikle politikk og tiltak som balanserer desse ulike behova.

## Kapittel 6

# Kulturminnelova

### 6.1 Innhaldet i kulturminnelova i dag

Kulturminnelova gjev styresmaktene juridiske verkemiddel for å ta vare på ulike kategoriar av kulturmiljø, i hovudsak gjennom å regulere eigarråderetten. Ho gjev òg styresmakter i alle sektorar og på alle forvaltningsnivå ansvar for å ta omsyn til kulturmiljø når dei gjer vedtak etter andre lover. Lova har først og fremst verkemiddel for å verne kulturmiljø med behov for særleg vern. Verkemidla varierer for dei ulike kategoriane av kulturmiljø. Det sterkaste og viktigaste verkemiddelet er freding. Lova har eit tospora fredingssystem: freding ved lov, kalla automatisk freding, og freding ved vedtak, kalla vedtaksfreding. For nokre typar kulturminne sikrar lova i staden vern gjennom å gje staten eigedomsrett. Andre verkemiddel i lova er forbod mot å skade kulturminne, forbod mot utførsle, undersøkingsplikt, meldepplikt og oreigning. Lova har òg føresegner som skal sikre at verna kulturmiljø blir tekne vare på, og at eigarar får økonomisk støtte for å kunne ta vare på kulturmiljø dei eig.

Lova har seks kapittel med 36 paragrafar. Forutan kapittel I og VI skil lova i sin systematikk dels mellom fredingsform og dels mellom kva type eller kategori kulturmiljø føresegnene i kapitla vernar om. Automatisk freda, faste kulturminne er regulerte i kapittel II. Byggverk og anlegg som er freda ved vedtak, og område knytte til dette, er regulerte i kapittel V. I mellomstilling kjem erklærte ståande byggverk frå perioden 1537–1650, som er automatisk freda, men elles underlagde føresegner i kapittel V som gjeld for kulturminne som er freda ved vedtak. Lause kulturminne er regulerte i kapittel III, og kapittel IV gjeld skipsfunn og fartøyvern. Kapittel I inneheld føremålet med lova og definisjonar av omgrepa kulturminne og kulturmiljø. Av føremålsføresegna, § 1, går det fram at kulturminne og kulturmiljø med deira eigenart og variasjon skal bli verna både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i ei heilskapleg miljø- og ressursforvaltning. Det er eit nasjonalt ansvar å ta vare på

desse ressursane som vitskapleg kjeldemateriale og som varig grunnlag for oppleving, sjølvforståing, trivsel og verksemd for nolevande og framtidige generasjonar. Føremålsføresegna slår òg fast at ein skal leggje vekt på føremålet med kulturmiljølova når det etter andre lover blir gjort vedtak som påverkar kulturmiljøressursane. Kulturminnevern er med andre ord eit sektorovergripande omsyn.

I § 2 er omgrepa kulturminne og kulturmiljø definerte. Det er presisert at det som kan få vern etter kulturminnelova, er kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminne og kulturmiljø. Føresegna gjer reglane om kulturminne og kulturmiljø gjeldande òg for botaniske, zoologiske eller geologiske førekomstar som det er knytt kulturhistoriske verdier til, så langt dei passar.

Kapittel II har føresegner om automatisk freda kulturminne, og § 4 etablerer automatisk freding av objekt som fell inn under ei opplisting av hovudgrupper av kulturminne og som er frå før år 1537. Det same gjeld samiske kulturminne som er frå år 1917 eller eldre. Føresegna om automatisk freding omfattar i realiteten

- alle faste synlege spor etter menneskeleg aktivitet i grunnen og under vatn
- bygningar
- spor som oppfyller alderskrava
- stader som det knyter seg tradisjon, tru, segn eller skikk til

Etter § 4 tredje avsnitt er ståande byggverk frå perioden 1537–1649 òg automatisk freda, om kulturmiljøforvaltninga har erklært at dei er frå denne perioden.

Lova set i § 3 opp forbod mot inngrep i automatisk freda kulturminne, og under dette mot å skjemma kulturminne på utilbørleg vis. I § 6 har lova føresegner om sikringssone rundt alle automatisk freda kulturminne, som skal verne kulturminnet og gjere fredinga så effektiv som mogleg.

For den som vil setje i gang eit tiltak som kan verke inn på eit automatisk freda kulturminne på ei måte som er forboden, set lova i § 8 første

avsnitt opp ei meldeplikt. Tiltaket kan ikkje gjennomførast før kulturmiljøforvaltninga har teke stilling til meldinga. Føremålet er å sikre at kulturmiljøstyresmaktene på førehand får høve til å avklare om eit automatisk freda kulturminne blir råka av tiltaket.

I § 8 første avsnitt har lova føresegner om dispensasjon frå forbodet mot inngrep. Kulturmiljøstyresmakta kan avgjere om, og i tilfelle på kva måte, eit tiltak som kan verke inn på automatisk freda kulturminne i strid med § 3, kan setjast i verk. Det kan til dømes gjevast løyve til å fjerne kulturminnet, heilt eller delvis, eller til at det blir skjemt på utilbørleg vis. Kulturmiljøstyresmakta kan setje vilkår for løyvet, som krav til utforming av tiltaket, krav om vernetiltak, eller krav om at det blir gjort ei særskilt granskning av kulturminnet i form av utgraving eller overvaking for å sikre det vitskapelege kjeldematerialet. I § 8 siste avsnitt gjer lova unntak for kravet om løyve ved byggje- og anleggstiltak som er i samsvar med den gjeldande reguleringsplanen. Det føreset at tilhøvet til automatisk freda kulturminne har vore avklart gjennom handsaminga av planen. Dette gjeld òg for område som er sette av til busetnad og anlegg i arealdelen av kommuneplanen, dersom kulturmiljøstyresmakta uttrykkjeleg har sagt seg samd i arealbruken.

For automatisk freda ståande byggverk som er erklærte å vere frå perioden 1537–1649, gjeld forbodet i kapittel V mot inngrep i byggverk som er freda ved vedtak. Dei følgjer òg dispensasjonsføresegna i § 15 a for bygg som er freda ved vedtak. For alle automatisk freda byggverk gjeld ifølgje § 4 fjerde avsnitt føresegnene i kapittel V §§ 16, 17 og 18 om pålegg om utbetring etter skade, vedlikehald og skade ved brann med meir, så langt dei passar.

I § 8 er det føresegner om stoppeplikt. Om det først medan eit arbeid er i gang viser seg at det kan verke inn på eit automatisk freda kulturminne på ein måte som er forboden, gjev lova plikt til å stoppe arbeida i den utstrekninga som må til for å unngå at det kan råke kulturminnet. Lova set òg opp plikt til å melde frå til kulturmiljøforvaltninga, som avgjer om arbeida kan halde fram, og på kva vilkår arbeidet eventuelt kan halde fram. Er bygg, anlegg eller liknande ført opp eller byrja på utan at meldeplikta er halden, gjev lova i § 8 tredje avsnitt heimel for å krevje tiltaket fjerna eller retta. Kven som skal dekkje utgiftene til slike tiltak, er regulert i § 10.

Lova gjev i § 9 òg ei undersøkingsplikt ved planlegging av alle offentlege tiltak og større private tiltak, for å undersøkje om tiltaket kjem i kon-

flikt med ikkje-kjende automatisk freda kulturminne. Plikta inneber at ein skal sende planen til kulturmiljøforvaltninga, som innan ein frist må uttale seg om planane eller tiltaka vil verke inn på automatisk freda kulturminne. Om kulturmiljøforvaltninga finn at tiltaket kan innebere slik konflikt, må tiltakshavaren søkje om løyve. Gjeld undersøkinga plan etter plan- og bygningslova, vil planforlaget i praksis bli sett som ein søknad om løyve. Kulturmiljøstyresmakta gjev planfråsegn med tilrådingar til kommunen og kan stille krav om vilkår i planføresegnene, til dømes om lokalisering og utforming av tiltaket, arkeologisk overvaking og arkeologisk granskning eller utgraving før tiltaket blir gjennomført. Kulturmiljøstyresmakta kan òg fremje motsegn overfor kommunen dersom ein ikkje oppnår semje om planforlaget. Lova krev at tilhøvet til automatisk freda kulturminne skal avklarast i samband med handsaminga av reguleringsplanar – og i samband med handsaminga av arealdelen av kommuneplanen dersom arealdelen opnar for tiltak direkte utan krav om reguleringsplan. Lova opnar for at ein i unntakstilfelle kan utsetje undersøkingar til etter at planen er vedteken.

Føresegner om kven som skal dekkje utgiftene til særskild granskning av automatisk freda kulturminne, er gjevne i § 10. Hovudregelen er at tiltakshavaren dekkjer slike kostnader, men for mindre, private tiltak, og der det ligg føre særlege grunnar, dekkjer staten alle eller delar av kostnadene.

I § 11 er kulturmiljøstyresmakta gjeven rett til å søkje etter, registrere, restaurere, byggje opp att, flytte og gjerde inn automatisk freda kulturminne, og å setje i verk skjøtsels- og vedlikehaldstiltak. Dette er tiltak som kan vere naudsynte for å gjennomføre undersøkingsplikta etter § 9. Føresegna gjev òg heimel for å granske slike kulturminne ved utgraving, overvaking eller sikringsiltak. Paragrafen krev at grunneigarar eller brukarar blir varsla før tiltaket. Føresegna gjeld òg fastsetjing av erstatning ved skjøn for den som på grunn av slike inngrep lid eit økonomisk tap.

Kapittel II har òg føresegner om avgjerd i tilfelle det er tvil om eit kulturminne er automatisk freda (§ 4 siste avsnitt), om tinglysing av automatisk freda byggverk (§ 5) og ein særskild bevisbyrderregel om kva som er rekna som automatisk freda kulturminne (§ 4 femte avsnitt).

Lause kulturminne er regulerte i kapittel III. Staten har etter § 12 eigedomsrett til oldtids- og mellomaldergjenstandar, myntar frå før 1650 og lause samiske kulturminne frå før år 1917. Denne eigedomsretten gjeld når det ikkje er mogleg å

finne ut kven som eig kulturminna, og dei kjem for dagen tilfeldig, anten ved funn, ved utgravingar eller på annan måte. Føresegna gjev òg kulturmiljøstyresmaktene mynde til å slå fast at staten skal ha eigedomsrett til slike gjenstandar utan omsyn til kva alder dei har. I tillegg gjev ho styresmaktene rett til oreigning av lause kulturminne og forkjøpsrett ved sal på auksjon.

I § 13 set lova opp eit forbod mot å skade lause kulturminne, uansett kven som eig dei. Ho krev òg at finnarar av lause kulturminne melder funnet til kulturmiljøstyresmakta, og ho har føresegner om finnarløn.

Kapittel IV regulerer vern av skipsfunn og fartøyvern. Det følgjer av § 14 at staten har eigedomsretten til skipsfunn som er meir enn 100 år gamle, under føresetnad av at det i praksis ikkje er råd å finne ut kven som eig dei. Føresegna gjev òg kulturmiljøstyresmakta høve til å setje i verk tiltak for å verne eller ta hand om slike skipsfunn, utan omsyn til kven som eig dei. Ho forbyr eigarar og andre å utføre tiltak som kan skade skipsfunnet, men gjev òg heimel for at kulturmiljøstyresmakta kan gje dispensasjon til slike inngrep. Undersøkingssplikta for offentlege og større private tiltak i § 9 og føresegna om utgiftsdekning i § 10 gjeld her òg. Føresegna etablerer meldeplikt for den som gjer skipsfunn, og gjev kulturmiljøforvaltninga heimel for å kunne gje finnarløn.

Lova § 14 a gjev kulturmiljøforvaltninga heimel til å vedta freding av båtar med særleg kulturhistorisk verdi. I føresegna er det òg krav om at fredingsvedtaket skal merkjast av i eit skipsregister, at søknader om dispensasjon frå fredinga skal vurderast etter dispensasjonsføresegna i § 15 a og at føresegna om mellombels freding i § 22 gjeld for båtar òg. Det same gjeld føresegna i §§ 16, 17 og 18 om pålegg om utbetring etter skade, vedlikehald og skade ved brann med meir, så langt dei passar.

Kapittel V har overskrifta «Fredning ved enkeltvedtak». Det har heimel for freding av byggverk, anlegg med meir frå nyare tid, det vil seie alle faste kulturminne frå ulike tidsepokar (§ 15), område rundt eit freda kulturminne (§ 19) og kulturmiljø (§ 20). Medan freding av byggverk og anlegg med meir og områdefreding blir gjord ved enkeltvedtak, blir kulturmiljøfreding vedteke som forskrift. I § 15 a første avsnitt har lova ei føresegn om dispensasjon, som gjev kulturmiljøforvaltninga høve til å gjere unntak frå fredingsvedtak i særlege tilfelle. I § 15 a andre avsnitt har eigarar eller brukarar rett til vederlag for moglege auka utgifter som følgje av vilkår for dispensasjonen.

Kapittelet har òg føresegner som skal bidra til å sikre at kulturmiljøverdiane som er grunnlag for fredinga, blir haldne ved like. Det gjeld

- heimel for å gje pålegg til eigarar eller brukarar om å utbetre skadar på freda byggverk eller anlegg (§ 16)
- heimel for å gje pålegg om vedlikehald av freda byggverk og tilskot til vedlikehald (§ 17)
- plikt for eigarar eller brukarar til å melde frå ved skade ved brann og heimel for å gje pålegg om reparasjon med vidare (§ 18)

Det same gjeld § 21, som gjev kulturmiljøstyresmakta heimel til å gjennomføre skjøtselstiltak i område som er freda etter § 19 om områdefreding og § 20 om kulturmiljøfreding.

I kapittel VI har lova ei rekkje føresegner om freding. I § 22 er det sett opp krav til sakshandsaminga ved freding ved vedtak etter §§ 15, 19 og 20. Det gjeld krav om varsling, kunngjering og offentlig ettersyn i ulike fasar av saka, og om medverknad for grunneigarar og rettshavarar. Framlegg om freding skal òg leggjast fram for kommunestyret. Paragrafen slår fast at vedtak om freding skal tinglysast. I § 22 er det òg heimel for å gjere vedtak om mellombels freding.

Paragraf 22 a gjev heimel for å frede byggverk og anlegg i statleg eige gjennom forskrift. I § 26 er det ei føresegn om førehandsskjøn. Denne føresegna gjev kulturmiljøstyresmakta høve til å krevje eit rettsleg skjøn før det eventuelt blir gjort vedtak om freding for eit område eller kulturmiljø. Skjønet skal slå fast om og eventuelt i kva utstrekning eit slikt vedtak vil føre til erstatningsansvar.

I tillegg til føresegna om freding inneheld kapittel VI føresegner om andre verkemiddel for vern. Det er ei føresegn om meldeplikt til kulturmiljøstyresmakta i § 25. Første avsnitt gjev alle offentlege styresmakter plikt til å melde frå om tiltak som er omfatta av lova. For kommunar gjev lova i andre avsnitt òg ei slik plikt når dei får søknadar om riving eller vesentleg endring av ikkje-freda byggverk eller anlegg som er førte opp før 1850. Det same gjeld ved vedtak om riving eller vesentleg endring av slikt bygg i saker der kulturmiljøforvaltninga har uttalt seg mot tiltaket. Kapittelet har òg ei føresegn i § 23 om forbod mot å føre kunst og kulturgjenstandar ut av landet. I tillegg set § 23 bokstav a–f opp føresegner om

- forbod mot innførsle av kulturgjenstandar
- tilbakelevering av kulturgjenstandar som er førte ulovleg ut frå ein annan stat
- ettersøking
- rettgangsreglar i saker om tilbakeføring
- eigedomsrett etter tilbakeføring

Kapittel VI har dessutan generelle føresegner i § 27 om straff ved brot på lova eller føresegner som er gjevne i medhald av henne, og heimel for styresmaktene til å slå fast kven som er rette styresmakt etter lova, og til å gje nærare reglar om utfylling og gjennomføring av lova i § 28.

Kulturminnelova har fleire forskrifter. Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven 15. februar 2019 nr. 127 (til dagleg kalla ansvarsforskrifta) er gjeven med heimel i kulturminnelova § 28. Forskrifta tok til å gjelde 1. januar 2020 i samband med regionreforma og avløyste den tidlegare forskrift 9. februar 1979 nr. 8785 om fagleg ansvarsfordeling med meir etter kulturminnelova. Ansvarsforskrifta slår fast kva forvaltningsorgan og institusjonar som har oppgåver og avgjerd etter kulturminnelova. Det vil seie kven som er «rette styresmakt» etter dei ulike føresegnene i lova.

Forskrift om endring i forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven 20. desember 2004 nr. 1718 er gjeven med heimel i kulturminnelova § 28, men innhaldet er i dag i hovudsak regulert i ansvarsforskrifta.

Forskrift om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer 9. november 2011 nr. 1088 (SKE-forskrifta) er gjeven med heimel i kulturminnelova § 22 a. Forskrifta fredar utvalde statlege eigedomar. Forskrifta inneheld felles føresegner for eigedomane som er freda, mellom anna føremålet med fredinga, fredingsføresegner og føresegner om dispensasjon og forvaltningsplanar. Ho har òg individuelle føresegner for eigedomane i særskilde vedlegg.

Med heimel i kulturminnelova § 22 a er det òg gjeve forskrift om fredning av bygningar og anlegg i Landsverneplan for Forsvaret. 6. mai 2004 nr. 718 (forskrift om fredning av forsvarsanlegg mv.). Forskrifta fredar utvalde bygningar og anlegg knytte til forsvarsverksemda. Dei freda eigedomane er førte opp på ei liste som vedlegg til forskrifta. Forskrifta inneheld felles føremål med fredinga, ei fredingsføresegn og ei føresegn om dispensasjon for eigedomane som er freda.

Forskrift om utførsel og innførsel av kultur-gjenstander 1. januar 2007 nr. 1 (forskrift om handel med kultur-gjenstander) er gjeven av Kulturdepartementet med heimel i kulturminnelova § 23 og § 23 bokstav f. Forskrifta har mellom anna reglar som skal verne kultur-gjenstandar mot ulovleg eksport og import. Forskrifta definerer kva kategoriar av kultur-gjenstandar som er omfatta av utførsleforbodet i kulturminnelova § 23, og gjev nærare reglar om søknad om utførsleløyve og handsaming av slike søknader.

Med heimel i kulturminnelova § 23 bokstav f er det òg gjeve forskrift om tilbakelevering av stolne og ulovleg utførte kultur-gjenstandar. Denne forskrifta fell tematisk utanfor mandatet til utvalet og blir ikkje omtalt nærare.

I tillegg er det gjeve ei rekkje forskrifter etter lovføresegnene om freding av kulturmiljø (§ 20) og freding av byggverk og anlegg i statleg eige (§ 22 a).

## 6.2 Lovhistoria

### 6.2.1 Utviklinga av lovgrunnlaget<sup>1</sup>

Dei første kjende føresegnene om vern av kulturmiljø i norsk rett er Christian Vs Norske Lov 5-9-3, 4, 5 og 6 om private funn av lausøyre, vedtekne i 1687. Lova gav mellom anna finnaren rett til ein tredjedel av verdien av funnet, når han «lovliggen [lyste] op» funnet. Resten vart delt likt mellom Kongen (statskassen) og «Odelsmand til jorden» der funnet vart gjord. Plakat af 7. august 1752 fastsette at finnaren av gamle mynter og «Andet som [...] af nogen Rarhed kan ansees» skulle få halde på statens del av funnverdien dersom finnaren ikkje berre melde funnet, men òg sende det inn slik at det kunne bli granska. I Kyrkjedepartementet sitt rundskriv 6. november 1869 vart det gjeve tilsegn om at statskassen sin del av private funn alltid ville bli gjeven avkall på dersom funnet vart opplyst og tilbode det offentlege til innløyning i tråd med forskriftene. Det gjaldt sjølv om det offentlege seinare vedtok ikkje å løyse inn gjenstanden. Desse føresegnene gjaldt berre «jordgravet gods», ikkje faste kulturminne over jorda eller kulturminne i vatn. Det var uklart om finnaren var forplikta til å levere funnet til det offentlege.

Frå midten av 1800-talet fekk enkelte andre lover føresegner om vern av kulturminne. Lov om Veivæsenet 5. september 1851 hadde forbod mot å skade kulturminne ved anlegg av veg utan særskilt løyve. Lov om Kirker og Kirkegarde 3. august 1897 hadde forbod mot å fjerne eller bygge om kyrkjer utan løyve, og forbod mot å fjerne kyrkja sine «kar og prydelse». Lova slo òg fast at «Bebyggelse maa ikke finde Sted nærmere Kirke paa Landet end 60 m. uden Tilladelse af Kongen eller den, han dertil bemyndiger». Lova vart praktisert som ei vernelov på dette området.

Mot slutten av 1800-talet kom det i Noreg ei aukande erkjenning av at kulturminnevern er ei

<sup>1</sup> Framstillinga byggjer mellom anna på Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 13 flg., Holme 2020: s. 14 flg. og Kahn 2023: s. 131 flg.

offentleg samfunnsoppgåve, og eit ønske om eit samla og sterkare lovverk for å verne norske kulturminne. I 1897 vart eit privat utarbeidd framlegg om ei eiga lov om «Fortidsmindesmærkers» bevaring oversendt frå Stortinget til regjeringa.<sup>2</sup> Forslaget bygde på ei oppfatning av at det offentlege burde sikrast ein viss råderett over faste kulturminne som gravhaugar og andre oldtidslevningar på privat grunn. I stortingsdokumenta var det vist til at nabolanda i mange år hadde hatt slike føresegner, basert på at

saadanne mindesmærker ikke bør være voldgivet den tilfældige grundeiers vilkaarlige dispositionsret, men at de er nationens eie, og at derfor det offentlige har ret til at sikre sig deres bevaring og forsvarlige vedligehold og til at foretage videnskabelige undersøgelser af dem, forsaavidt dette findes fornødent til fremme af vor kjendskab til forfædrenes kultur.<sup>3</sup>

Forslaget inneheldt òg føresegner om kontroll med utførsle av fortidsminne til utlandet, som følgje av auke i handelen med kulturgjenstandar over landegrensene.<sup>4</sup>

Det tok tid for departementet å utarbeide eit fullstendig og endeleg lovutkast. Ei årsak var at det var utfordrande å lage reglar som på ein tilfredsstillande måte tok omsyn til på den eine sida den private eigedomsretten, og på den andre sida «det hele lands interesse af at bevare vore minder fra fortiden».<sup>5</sup> I 1903 vart Osebergskipet funne i Oseberghaugen i Slagen ved Tønsberg. Ein privatperson hadde sikra seg eigedomsretten til funnstaden, og det var ingen lovføresegner som kunne hindre han i å selje funnet ut av landet. Det vart då raskt utarbeidd eit lovforslag om kontroll med utførsle av fortidsminne på grunnlag av forslaget frå 1897. Saka vart hastehandsama i Stortinget, og 17. mai 1904 vart lov om utførsleforbod vedteken (Lov om forbud mod at udføre fortidslevninger af landet). Lova gav styresmaktene heimel til å nekte sal av Osebergskipet ut av landet.<sup>6</sup>

Arbeidet med utforminga av ei lov om freding heldt etter dette fram. Den 13. juli 1905 vart lov om fredning og bevaring av fortidslevninger (fortidsminneloven) vedteken. Lova vart det første

sjølvstendige lovarbeidet som Stortinget vedtok etter unionsoppløysinga same året. Med dette fekk Noreg si første kulturmiljølov. Utførsleforboda vart tekne inn i den nye lova. Elles etablerte lova automatisk freding av alle faste fornminne frå oldtida og mellomalderen (definert som frå før år 1537). Kyrkjer var unnatekne, fordi dei vart rekna for å ha tilstrekkeleg vern gjennom kyrkjelova av 1897. Ei særleg avgrensing vart òg gjord for verdslege bygg i offentleg eige, som vart rekna for å ha eit rimeleg vern sjølv utan lovføresegner. Det same gjaldt mellomalderbygningar som var i privat eige då lova tok til å gjelde. Det gjekk fram av lovproposisjonen at ein annan regel på dette punktet ville kjennast altfor strengt. Fredingsføresegna innebar at vesentlege arbeid på eigedomen måtte meldast til departementet på førehand, dersom dei kunne forstyrre fortidsminnet. Departementet kunne avgjere om arbeidet kunne utførast, og i tilfelle på kva vilkår. Offentlege arbeid som kunne verke forstyrrende eller øydeleggjande, skulle meldast på førehand. Det offentlege var gjeve rett til å undersøke, halde ved like og setje i stand fortidsminne mot å yte erstatning til eigarar eller brukarar for mogleg skade. Lova slo fast at lause kulturminne frå oldtida og mellomalderen skulle reknast som statleg eigedom, og lova gav finnaren av slike kulturminne plikt til å melde frå om funnet til det offentlege straks det var funne. Finnaren og grunneigaren hadde krav på vederlag. Om staten ikkje gjorde eigedomsretten gjeldande innan seks månader frå funnet vart meldt inn, vart finnaren og grunneigaren sameigarar i funnet for ein halvdel kvar. Ved tilleggslov 8. april 1927 vart utførsleforboda utvida til å omfatte etterreformatoriske fornminne frå meir enn 100 år tilbake i tid.

Det vart raskt klart at det òg var eit behov for å kunne gje bygningar frå 1600-, 1700- og 1800-talet vern gjennom freding, og at ramma i fortidsminnelova var for snever. Difor vart det fremja eit eige føreslag med særskilde føresegner om freding av bygningar. Føreslaget var i hovudsak basert på det danske forslaget til lov om bygningsfredning av 12. mars 1918. I lovproposisjonen vart det peikt på at det var ei stadig stigande interesse for å bevare og frede bygningar i eit større omfang, medrekna private mellomalderbygningar og yngre kulturhistorisk verdifulle byggverk. Det vart uttalt at

[v]isstnok er den private interesse for denslags bevaring i gledelig vekst, men helt trygg i så henseende kan man likevel ikke være. Og almenheten har ihvertfall en interesse for

<sup>2</sup> Lovforslaget vart utarbeidd av konservator dr. J. Brunchorst (Bergen), saman med konservatorane Aal (Kristiania) og Gustafson (Bergen).

<sup>3</sup> Dokument Nr. 99. (1897): s. 1.

<sup>4</sup> Dokument Nr. 99. (1897).

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 17 (1903–1904): s. 2.

<sup>6</sup> Ot.prp. nr. 17 (1903–1904).

sådanne minners bevaring og fredning som bør imøtekommes på beste måte. Dette samfunnskrav bør være helt uavhengig av den tilfeldige private eiers mer eller mindre manglende interesse eller evne.<sup>7</sup>

Lov um bygningsfredning (byggningsfredningslova) vart vedteken 3. desember 1920. Lova gav heimel til å freda enkeltbyggverk og bygningsdelar eldre enn 100 år og av særleg kunstnarisk eller historisk verdi. Berre unntaksvis kunne ein freda yngre bygningar og bygningar av lokallhistorisk interesse. Fredingsheimelen var avgrensa til verdslege bygningar. Det var departementet som hadde heimel til fredning. Fredingane skulle skje ved at dei vart førte opp på liste som var ordna etter distrikt. Dei skulle kunngjerast gjennom brev til eigaren, og fredingsvedtaket vart òg sendt til kommunestyret, bygningsrådet og politiet. I tillegg skulle fredingane tinglyst, utan at det vart avgjerande for om fredinga var gyldig. Den antikvariske bygningsnemnda hadde ansvar for tilsyn med dei freda bygningane og gav departementet råd om fredingsvedtaka. Lova gav elles eigaren plikt å søkje løyve til å setje i gang arbeid ut over vanleg vedlikehald. Ho gav eigaren krav på vederlag, fastsett etter skjøn, om nemnda kravde at arbeidet skulle utførast på ein dyrare måte enn eigaren hadde føreslege. Nemnda hadde òg heimel for å gje påbod om å setje i stand ein bygning dersom om bygningen var i forfall av mangel på vedlikehald. Makta ikkje eigaren å betale, kunne det offentlege dekkje kostnadene. Hadde eigaren skadd bygget på nokon måte, kunne det òg skje at han måtte setje det i stand for eiga rekning.

I tida etter fortidsminnelova av 1905 såg ein behov for å få eit særskilt vern mot skjemmande bygningar eller verksemder i nærleiken av førreformatoriske kulturminne. Dette vart særleg aktualisert ved den aukande innbygginga av Haraldsstøtta ved Haugesund. Ved særskilt lov 2. juli 1921 nr. 1 um ret til å setja forbod om byggjing eller verksemd som skjemmer offentlege minnesmerke m.m. fekk Kongen fullmakt til å forby byggjing eller anna verksemd som ville verke skjemmande for eit historisk minnesmerke eller ein historisk stad, eller krevje slike bygningar eller anlegg fjerna, mot erstatning etter skjøn.

Fortidsminnelova 1905 vart i 1951 erstatta av fornminnelova (lov 29. juni 1951 nr. 3 om fornminne). Den nye lova heldt fast ved ordninga med automatisk fredning av faste fornminne frå oldtida og mellomalderen, og ho utvida den automatiske

fredinga til å gjelde alle mellomalderbygningar og bygningsrestar, uavhengig av eigar- og brukstilhøve. Den nye lova opna òg for å freda monument, historiske stader, ferdsleveggar, bruer og andre tekniske kulturminne, uavhengig av alder. I tillegg gav lova heimel til å freda området rundt eit freda fornminne, så langt det er naudsynt for å verne om fornminnet i landskapet. Desse føresegnene bygde på lov 2. juli 1921 nr. 1 um ret til å setja forbod mot byggjing eller verksemd som skjemmer offentlege minnesmerke m.m. (byggjeforbodslova), som vart oppheva ved fornminnelova. Som eit alternativ til områdefredning gav lova departementet mynde til å avgjere at planar om byggjing ved fornminnet måtte leggjast fram for departementet til godkjenning. Lova hadde òg heimel for å oreigne og fjerne skjemmande bygg og anlegg. Den alminnelege fredingsføresegna i lova innebar at korkje grunneigarar, brukarar eller nokon andre kunne setje i gang arbeid i marka utan å ha meldt frå om planane på førehand, dersom arbeidet kunne verke inn på eit fast fornminne. Den vedkomande styresmakta måtte avgjere om og på kva vilkår arbeidet kunne halde fram. Lova hadde òg føresegner om stanse- og meldeplikt om det vart oppdaga slike fornminne under arbeid. Tiltakshavaren var pålagd å dekkje utgiftene til undersøkingar og tiltak for å frigjere eller verne om fornminna, så langt det ikkje verka urimeleg. Lause fornminne frå oldtida og mellomalderen vart rekna som statleg eigedom, og finnaren hadde plikt til å melde frå om funna til styresmaktene. Finnaren og eventuelt grunneigaren fekk eigedomsretten om staten ikkje løyste inn funna innan seks månader.

Ved ei tilleggslov 7. februar 1963 vart ei føresegn om skipsfunn teken inn i fornminnelova. Bakgrunnen var særleg ein kraftig auke i amatørdykking etter vrak. Staten fekk eigedomsretten til alle meir enn 100 år gamle skipsvrak, med tilhøyrande ting som det ikkje er rimeleg utsikt til å finne eigaren til. Lova opna for at slike ting kunne fredast etter vedtak av departementet, og ved det kome inn under den same føresegna som faste fornminne.

I 1967 vart det sett ned to komitear på kulturmiljøfeltet: fornminnekomiteen og bygningsfredingskomiteen. Fornminnekomiteen hadde i oppgåve å greie ut problem i samband med, og eventuelt gje forslag til, revisjon av fornminnelova. Komiteen skulle òg kome med forslag til ny administrasjonsordning for ei meir effektiv handheving av føresegnene i lova. Utkast til føresegner i ny lov om fornminne vart gjeve til departementet 2. mars 1970. Bygningsfredningskomiteen skulle både

<sup>7</sup> Ot.prp. nr. 4 (1920): s. 5.

- gje eit oversyn over situasjonen når det gjaldt bygningsfreding, og vurdere behovet for tiltak på området
- føreslå retningslinjer for ei tenleg og praktisk ordning for deling av ansvar og utgifter mellom staten, fylka og kommunen i samband med freding og vedlikehald av antikvarisk verdifulle anlegg
- kome med forslag om naudsynt revisjon av bygningsfredingslova

Komiteen gav 8. januar 1971 innstilling med utkast til lov om kulturminne. Innstillinga tok sikte på eit noko større verkeområde enn berre å erstatte bygningsfredingslova. Innstillinga omfatta òg «arkitektonisk eller kulturhistorisk verdifulle byggverk og anlegg av enhver art». Med «kulturminne» forstod komiteen mellom anna offentlege minnesmerke, tekniske kulturminne og stader som historiske minne er knytte til, det vil seie førekomstar som til då høyrde inn under fornminnelova. Meininga var å gje den nye lova karakter av å vere den ålmenne lova på området, sjølv om fornminnelova i hovudsak skulle gjelde slik ho gjorde.

I første omgang vart begge lovene endra på visse punkt, der behovet for nye føresegnar var særleg presserande. Føresegnene i fornminnelova om skipsfunn vart endra ved lov 14. juni 1974, etter det såkalla «Rundefunnet» i 1972, der ei rekkje gullmyntar og andre verdigjenstandar frå eit skipsforlis i 1725 vart funne. Endringa innebar at staten fekk eigedomsrett til vraklasta når det ikkje var mogleg å finne eigaren. Det vart òg stilt krav om løyve for å grave fram og undersøkje funn. Dessutan vart tidsavgrensinga for innløysingsretten og det obligatoriske kravet om vederlag til finnaren og grunneigaren oppheva.

Bygningsfredingslova vart endra ved lov 13. juni 1975. Ordninga med «freda minnesmerke» basert på skriftleg samtykke frå eigaren, fall då bort. Det var ikkje lenger naudsynt for staten å gå vegen om oreigning for å unngå riving, og difor var det ikkje lenger behov for samtykke for at freding skulle gje varig vern. Ved lovendringa vart òg hundreårsregelen for å kunne frede verneverdige bygningar fjerna. Det vart opna for å frede bygg frå nyare tid. Det same gjaldt kyrkjebygg, husrekkjer og heilskaplege bygningsmiljø, ikkje berre einskilbygg eller delar av bygningar. Område rundt fredingsobjekta kunne òg takast med i fredinga så langt det var naudsynt for å verne om dei i landskapet.

Miljøverndepartementet, som hadde teke over ansvaret for saksfelta frå Kyrkjedepartementet 1.

januar 1973, la deretter fram forslag til ei felles ny kulturminnelov. Lovforslaget tok utgangspunkt i dei to komitéinnstillingane. Departementet grunn-gav forslaget om å slå lovene saman med

- at det kunne vere uklart kva verneobjekt som kom inn under den eine eller andre lova
- omsynet til administrasjons- og budsjettfellesskapet mellom dei to lovene
- at ei samanslåing ville gjere føresegnene meir oversynlege og samanhengande og sikre ei tenleg koordinering av verneføresegnene og føresegnene om arealplanlegging<sup>8</sup>

Kulturminnelova vart vedteken av Stortinget 9. juni 1978 og tok til å gjelde 15. februar 1979.

## 6.2.2 Innhaldet i kulturminnelova ved vedtakinga

Då kulturminnelova vart vedteken i 1978, hadde ho seks kapittel og 29 paragrafar. Kapittel I hadde føresegnar om føremål og definisjon av omgrepet «kulturminne» (§ 1 og § 2). Kapittel II (§§ 3 til 11) hadde føresegnar om automatisk freding av faste fornminne frå oldtida og mellomalderen (inntil år 1537) (§ 3 og § 4). For samiske faste fornminne var fredingsgrensa 100 år. Kapittelet hadde ei føresegn om sikringssone (§ 6), ein heimel for å frede faste fornminne utan omsyn til alder ved vedtak (§ 5), og ei føresegn om tinglysing av særleg fastsett sikringssone og fredingsvedtak. Som i dagens lov var det føresegnar om løyve til inngrep i freda fornminne (§ 8), meldeplikt (§ 8) og undersøkjingsplikt ved planlegging av offentlege og større private tiltak (§ 9). Undersøkjingsplikta gjaldt òg ved utarbeiding av arealplanar. Kapittelet hadde òg føresegnar om kostnadsdekking for utgifter til særskild gransking, og om styresmaktene sin tilgang til vedlikehald og gransking med meir. Kapittel III hadde føresegnar om statleg eigedomsrett til lause fornminne, om forbod mot å skade slike fornminne og om finnarløn (§ 12 og § 13). Kapittel IV gjaldt vern av skipsfunn gjennom statleg eigedomsrett til meir enn hundre år gamle båtar, og hadde òg ei føresegn om finnarløn (§ 14). Kapittel V «Kulturminner fra nyere tid» hadde heimel for freding og forvaltning av «bygninger, bygningsmiljøer m.v. fra nyere tid» (§§ 15 til 20). Fredinga kunne gjelde byggverk og anlegg eller delar av dei av arkitektonisk eller kulturhistorisk verdi, inkludert fast inventar, og dessutan laust inventar når særlege grunner tilsa det (§ 15). Paragrafen gav òg heimel for å frede ved vedtak

<sup>8</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 17.



avgrensa bygningsmiljø, festningsverk, skansar med meir, særskilde bygningsmiljø som parkar, hageanlegg, allear med meir, og gamle ferdsleveggar, buer, vegmerke, bryggjer og andre tekniske kulturminne. I tillegg gav han heimel for mellombels freding. Lova hadde òg ei føresegn om at eigaren må ha samtykke frå styresmaktene for heil eller delvis riving, flytting eller større endring av ein freda bygning (§ 16). Det gjekk fram at kunnskap om verneobjektet burde sikrast ved forvarleg fagleg dokumentasjon før slik løyve vart gjeve. Lova hadde òg ei føresegn om dispensasjon frå fredinga ved endringar eller anna arbeid ut over vanleg vedlikehald, med nærare sakshandsamingsreglar (§ 17). Lova sette ingen kriterium for heimelen til å gje dispensasjon. Føresegna gav eigaren rett til heilt eller delvis vederlag for auka utgifter som følgje av krevjande vilkår for dispensasjon. Lova gav òg kulturmiljøstyresmaktene

- heimel for å setje i stand for eigaren eller brukaren si rekning ein freda bygning som vart skadd ved forsett eller grov aktløyse (§ 18)
- heimel for å gje eigaren eller brukaren pålegg om vedlikehald og for å gje tilskot til vedlikehald (§ 19)
- heimel for kulturmiljøstyresmakta til å avgjere om ein bygning skal setjast i stand eller byggjast opp att etter skade ved brann eller anna ulukke (§ 20)

I kapittel VI «Særskilte bestemmelser» hadde lova heimel for å frede område rundt eit fast fornminne, skipsfunn og kulturminne frå nyare tid, så langt det var naudsynt for å ta vare på korleis kulturminnet verka inn på landskapet eller miljøet eller for å verne vitskapelege interesser (§ 21). Lova hadde ei eiga føresegn om tilhøvet til arealplanlegginga (§ 22). Lova slo fast at planleggingsorgana og kulturmiljøstyresmaktene plikta å samarbeide, og at ein ikkje kunne gjere vedtak om freding i strid med stadfeste eller godkjende planar. Lova hadde òg utførsleforbod (§ 23) og plikt for offentlege organ til å melde frå om tiltak som er omfatta av lova (§ 25). Vidare hadde lova føresegner om førehandsskjøn ved spørsmål om erstatningsansvar etter vedtak om områdefreding, om straff (§ 27), om rette styresmakt (§ 28) og om ikraftsetjing (§ 29). I tillegg hadde lova ei føresegn om Statens kulturminneråd (§ 24). Det følgde av paragrafen at rådet skulle arbeide for å fremje kulturminnevernet og tene som rådgjevande organ for departementet i saker etter lova og i andre saker som gjaldt kulturminneinteresser. Rådet skulle ha sju medlemmer, av dette skulle minst fire ha fagleg kompetanse innanfor kulturminnevernet.

### 6.2.3 Seinare lovendringar

Kulturminnelova har vorte endra 23 gonger sidan vedtakinga. Berre ein av dei opphavlege paragrafane er framleis uendra (§ 14 Skipsfunn). To paragrafar er oppheva (§ 7 og § 24), åtte er komne til. Ein paragraf vart oppheva, og er sidan igjen lagd til (§ 5). Strukturen i lova, med kapittelinnending og paragrafinnending, er i hovudsak den same (i dagens lov) som ved vedtakinga. Endringane er først og fremst justeringar av den opphavlege lova. To avgrensa revisjonar av lova, med fleire større lovendringar, vart gjorde i 1992 og 2000. Ei rekkje av endringane i lova er elles konsekvensar av endringar i anna lovverk.

I 1989 vart det gjort endringar i kulturminnelova som følgje av endringar i plan- og bygningslova.<sup>9</sup> Det vart gjort ei utviding av prinsippet i § 8 om at løyve til inngrep i freda fornminne ikkje er naudsynt når tiltaket er i samsvar med reguleringsplanen. Det same gjeld tiltak i samsvar med utbyggingsplan, og tiltak i byggjeområda i arealdelen av kommuneplanen når vernestyresmaktene har sagt seg samde i arealbruken.

Samstundes vart innhaldet i § 22 erstatta av ei ny føresegn om framgangsmåten ved freding. Føresegna i § 22 slår fast tilsvarende sakshandsamingsreglar for fredingsvedtak etter kulturminnelova som reglane om utarbeiding av reguleringsplan i plan- og bygningslova, med enkelte tilpassingar for å sikre medverknad frå planstyresmakter i arbeidet med fredingssaka. Ved dette vart regelen i § 22 tredje avsnitt om at fredingsvedtak ikkje kan gjerast i strid med gjeldande regulering, fjerna. Endringa bygde på forslag i St.meld. nr. 39 (1986–87) *Bygnings- og fornminnevernet*, der det vart peikt på at føresegna i praksis baud på problem, fordi synet på kva som er fredingsverdig, endrar seg over tid, og verneinteressene som regel ikkje er vurderte i eldre reguleringsplanar.<sup>10</sup> Overskrifta i § 22 vart endra frå «Forholdet til arealplanleggingen» til «Regler for saksbehandling».

St.meld. nr. 39 (1986–87) *Bygnings- og fornminnevernet* peikte på at kulturminnelova på fleire område ikkje hadde tilfredsstillande verkemiddel for å få gjort dei vernetiltaka som var ønskte, og på behov for endringar. Som oppfølging av meldinga og problemstillingar som var aktualiserte i tida etter at ho var handsama av Stortinget, vart det gjort ein avgrensa revisjon av lova i 1992.<sup>11</sup>

<sup>9</sup> Lov om endringar i plan- og bygningslova 1989; og visse andre lover om arealdisponering.

<sup>10</sup> Ot.prp. nr. 51 (1987–88): s. 35 flg.

<sup>11</sup> Endringslov til kulturminnelova 1992.

Endringane tok mellom anna omsyn til at det hadde vore ei utvikling i kulturminnevernet i retning av å leggje auka vekt på å verne større fysiske samanhengande og heilskaplege miljø. Det vart teke inn heimel for å frede kulturmiljø (§ 20) og heimel for å drive skjøtsel i freda område (§ 21). Føremålsparagrafen (§ 1) vart monaleg utvida for å setje lova i ein større samfunnssamheng. Definisjonen i § 2 vart endra for å gjere omgrepet klarare, og i den same paragrafen vart det teke inn ein definisjon av omgrepet «kulturmiljø». Omgrepet «fornminner» vart teke ut av lova og erstatta med «kulturminne». Overskrifta i kapittel II vart endra frå «Faste fornminner» til «Automatisk fredete kulturminner». Omgrepet «lause fornminne» vart erstatta av «lause kulturminne», og overskrifta i kapittel III vart endra frå «Løse fornminner» til «Løse kulturminner». Det vart teke inn ei ny føresegn om dispensasjon frå vedtak om freding i § 15 a. Føresegnene om tinglysing av vedtaksfreding vart samla i ny § 22 nr. 5, og § 7 vart difor oppheva. Strafferamma for brot på lova vart monaleg skjerpa (§ 27).

Rådsdirektiv 93/7/EØF av 15. mars 1993 om tilbakelevering av kulturgjenstander som er fjerna ulovlig fra en medlemsstats territorium, vart gjennomført i norsk rett i 1995 ved endringslov til kulturminnelova. Ei føresegn om tilbakelevering av kulturgjenstandar vart teken inn i lova § 23 bokstav a–f.<sup>12</sup>

I St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling – Dugnad for framtida* vart det føreslege fleire endringar i kulturminnelova for å redusere tapet av kulturarv. Forslaga omfatta innføring av heimel til å tinglyse automatisk freda kulturminne og til å frede spesielt verdifulle eller utsette bygningstypar frå visse tidsperiodar. Ein samla energi- og miljøkomité slutta seg til forslaga i Innst. S. nr. 150 (1997–98). Som ei oppfølging av stortingsmeldinga sette Miljøverndepartementet ned ei arbeidsgruppe med representantar frå Riksantikvaren og Miljøverndepartementet, som mellom anna skulle vurdere behovet for endring av kulturminnelova. I innstillinga 6. mars 1998 konkluderte arbeidsgruppa med at erfaringane med lova og dei store tapstala for kulturminne, viste at det trongst sterkare vern av automatisk freda kulturminne og av verneverdige byggverk som fall utanfor lova. Gruppa meinte òg at det var behov for betre vern av enkelte lause kulturminne. I mars 1997 vart det vidare sett fram eit privat lovforslag frå Stortinget om å innføre ein heimel for det offentlege til å kjøpe lause kultur-

minne av nasjonal verdi i privat eige, og i særlege tilfelle til gjenstandar frå nyare tid, det vil seie frå 1537 og framover. Bakgrunnen for forslaget var auksjonssalet av to stavkyrkjeportalar i Telemark i 1996. Ein ønskte eit betre lovvern for lause gjenstandar, slik at ikkje freda bygningar skulle bli ståande som tomme «skal» utan opphavleg innhald.

Med bakgrunn i Stortinget si handsaming av stortingsmeldinga, det private lovforslaget frå Stortinget og innstillinga frå arbeidsgruppa vart det ved endringslov i 2000 vedteke ei rekkje endringar i kulturminnelova.<sup>13</sup> Det vart innført heimel i § 5 til å tinglyse automatisk freda byggverk. Fredingsgrensa vart for erklærte ståande byggverk flytt frå år 1537 til år 1650 (§ 4 tredje og fjerde avsnitt). I § 25 vart det teke inn ei føresegn om meldeplikt for kommunane ved søknader om riving eller ombygging av byggverk eller anlegg som var førte opp før 1850. Det vart òg innført ein ny heimel for ein forenkla prosedyre for freding av statlege verneverdige byggverk og anlegg ved forskrift (§ 22 a). Lova fekk ein heimel for at det offentlege kan sikre seg lause kulturminne i privat eige gjennom forkjøpsrett ved auksjonssal eller ved oreigning (§ 12), og ein generell heimel for freding av særleg verneverdige båtar (§ 14 bokstav a). I § 23 om utførsleforbod vart det innført krav om løyve for utførsle av båtar, motorvogner, luftfartøy og skjenegåande materiell eldre enn 50 år. Det same gjaldt maleri, skulpturar, annan biletkunst, kunsthåndverk og prototypar for designprodukt eldre enn 50 år. I tillegg vart det teke inn krav om løyve for utførsle av minne frå verksemd eller hendingar som er viktige for norsk historie, utan omsyn til alder. Det vart lovfest ei føresegn om styrkt bevisvurdering av registreringar av automatisk freda kulturminne i egedomsregisteret (§ 4). Enkelte andre endringar vart òg gjorde, som ledd i ei lovteknisk opprydding.

I 2008 vart det ved endringslov til kulturminnelova gjort endringar i § 23 om utførsleforbod og § 28 om rette styresmakt.<sup>14</sup> Opprekninga i § 23 av kva gjenstandar som var omfatta av utførsleforbодet, vart erstatta av ei generell formulering om at det ikkje utan løyve kan førast ut av landet «[k]unst eller kulturmateriale som har stor betydning for bevaring, forskning eller formidling av kulturarv, kunst og historie i Norge». Det vart gjeve heimel for å gje forskrift med nærare reglar om gjennomføringa og kva type materiale og gjenstandar som er omfatta av paragrafen. I § 28 andre

<sup>13</sup> Endringslov til kulturminnelova 2000.

<sup>14</sup> Endringslov til kulturminnelova 2008 og Ot.prp. nr. 52 (2008–2009): s. 290 flg.

<sup>12</sup> Endringslov til kulturminnelova 1995.

avsnitt om kva organ som kan vere rette styresmakt etter lova, vart Sametinget teke inn i tillegg til kommunane og fylkeskommunane. Fredingsgrensa for samiske kulturminne i § 4 andre avsnitt vart endra i 2018 ved endringslov til kulturminnelova.<sup>15</sup> Den flytande grensa på hundre år vart erstatta av ei fast grense sett til 1917.

I tillegg kjem ei lang rekkje tekniske endringar og tilpassingar til anna regelverk, som ved vedtakinga av plan- og bygningslova og dei ovannemnde revisjonane i 1989 og 1992. I 2005 vart kulturminnelova endra tre gonger, som eit ledd i oppfølginga av at Noreg ratifiserte Unesko-konvensjonen av 1970 om tiltak for å forby og hin-

dre ulovleg import og eksport av kulturgjenstandar og ulovleg overføring av eigedomsrett til kulturgjenstandar. Andre endringar har årsak i endringslov til rettargangslovgivinga og straffelova. Med vedtakinga av naturmangfaldlova i 2009 vart det gjort endringar i kulturminnelova for å auke moglegheitene for å integrere omsynet til kulturavhengig biologisk mangfald i kulturminnevernet, og for å klargjere heimelsgrunnlaget for vern av kulturavhengige biologiske verdier.<sup>16</sup> Det vart òg lagt til ein heimel for Kongen til å gje forskrift om samordna handsaming av planar etter plan- og bygningslova og freding etter kulturminnelova.

---

<sup>15</sup> Straffelova si ikraftsetjingslov 2015.

---

<sup>16</sup> Naturmangfaldlova 2009.

## Kapittel 7

# Anna regelverk om vern av kulturmiljø

I tillegg til kulturminnelova har fleire andre regelverk føresegner som er retta mot å ta vare på kulturhistoriske verdiar. Dette kapittelet inneheld ein ikkje-uttømmende gjennomgang av slikt regelverk, og mange av føresegnene vil det bli gjort nærare greie for seinare i utgreiinga.

### 7.1 Plan- og bygningslova

Plan- og bygningslova regulerer arealplanlegging og byggjesakshandsaming og er i praksis det viktigaste juridiske verktøyet for å ta vare på mangfaldet av kulturminne og kulturmiljø.<sup>1</sup> Lova er sektorovergripande, og etter lova er det kommunen som er den viktigaste vedtaksstyresmakta. I arealplanlegginga skal kommunen mellom anna sikre kvalitetar i landskapet og vern av verdifulle landskap og kulturmiljø (§ 3-1 første avsnitt bokstav b). Planane skal òg gjere sitt til at internasjonale konvensjonar og avtalar innanfor verkeområdet til lova blir gjennomførte (§ 3-1 fjerde avsnitt), til dømes verdsarvskonvensjonen, Vallettakonvensjonen, den europeiske landskapskonvensjonen og Farokonvensjonen. Lova gjev særleg heimel for å sikre juridisk vern av kulturminne og kulturmiljø i kommuneplanen og i reguleringsplanar. Kommuneplanen kan innehalde soner med særleg omsyn til landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø (§ 11-8 tredje avsnitt bokstav c). Kommunen kan, uavhengig av arealføremål, vedta føresegner i arealdelen av kommuneplanen av omsyn til bevaring av eksisterande bygningar og anna kulturmiljø (§ 11-9 nr. 7). I reguleringsplanar kan kommunen ha arealføremål for mellom anna særlege landskapsomsyn og vern av kulturmiljø og kulturminne (§ 12-5 andre avsnitt nr. 5). Reguleringsplanar kan òg ha føresegner til arealføremål og omsynssoner for å sikre bygningar, andre kulturminne og kulturmiljø, inkludert bevaring av fasadar, materialbruk og interiør (§ 12-7 nr. 6). Kommunen kan gje dispensasjon frå gjeldande

plan og føresegn (§ 19-2) og stille vilkår for dispensasjonen.

Staten og fylka har òg konkrete planoppgåver etter plan- og bygningslova. Staten kan gje nasjonale forventningar (prioriteringar) til planarbeidet til fylka og kommunane, og vedta statlege planretningslinjer og planføresegner (kapittel 6). Kulturmiljø kan vere tema i slike dokument.<sup>2</sup> Staten kan òg vedta konkrete statlege arealplanar med bindande verknad for viktige statlege og regionale tiltak (§ 6-4). Høvet til å vedta statleg plan er i liten grad nytta for vern av kulturmiljø, det har oftast vore gjort i større samferdsleprosjekt. Lova har reglar om regional planlegging i kapittel 8. Fylka kan i ein regionalplanstrategi ta opp kulturmiljø som eit tema for ein regional plan og for planføresegner. Regional plan har ikkje direkte rettsverknad, men skal leggast til grunn for kommunal og statleg planlegging og verksemd i regionen (§ 8-2). Regional planlegging har elles i liten grad vore nytta til vern av kulturmiljø.

Lova har ei ordning med motsegn («innsigelse») som skal sikre at nasjonale og vesentlege regionale interesser, mellom anna kulturmiljøinteresser, blir godt nok verna om i planlegginga. Kulturmiljøstyresmakta og andre statlege og regionale organ som planen får følgjer for, har rett til å fremje motsegn mot planforslag i spørsmål som er av nasjonal eller vesentleg regional betydning, eller som av andre grunner har mykje å seie for saksområdet til organet (§ 5-4 første avsnitt). Om det ikkje blir semje mellom partane i mekling hjå statsforvaltaren, gjer kommunen planvedtak og sender saka til departementet. Departementet avgjer om motsegna skal takast til følgje og planen endrast (§ 5-6 første avsnitt). Motsegner frå statlege og regionale organ skal vere grunngeve med utgangspunkt i nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer (§ 5-4 femte avsnitt). Kva for nokre kriterium som skal vurderast ved ei utsegn som gjeld kulturmiljø, er gjort klart i rundskriv T-

<sup>1</sup> Plan- og bygningslova 2008.

<sup>2</sup> Statlige planretningslinjer for klima og energi 2024: punkt 5.3, sjetta avsnitt

2/16 frå Klima- og miljødepartementet, *Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis* (revidert februar 2021).

Plan- og bygningslova har òg i byggjesaksdelen føresegner som kan sikre kulturmiljøverdier. Kommunen har heimel for å avvise eit tiltak som ikkje har «gode visuelle kvaliteter» både i seg sjølv og når det gjeld «dets bygde og naturlige omgivelser og plassering» (§ 29-2). Kommunen kan i vurderinga leggje vekt på «hensynet til viktige historiske, arkitektoniske og andre kulturelle verdier». Riving av bygningar, anleggsarbeid og enkelte andre tiltak krev dessutan løyve frå kommunen (§ 20-1 første avsnitt bokstav e).

## 7.2 Naturmangfaldlova

Naturmangfaldlova er den sentrale lova om forvaltning og vern av naturen i Noreg.<sup>3</sup> Lova har som føremål at naturen skal takast vare på ved berekraftig bruk og vern (§ 1). Lova har ulike rettslege verkemiddel for å verne natur, og fleire av dei kan òg sikre kulturhistoriske verdier og kulturlandskap. Det gjeld for det første ulike former for områdevern (kapittel V). For nasjonalparkar og landskapsvernområde kan kulturminne vere ein del av verneføremålet (§ 35 og § 36). Forskriftene for verneområda seier kva som er føremålet med verneområdet, mellom anna kva natur- og kulturverdier som skal vernast. Desse forskriftene kan ha eigne reglar om vern av kulturminne. I naturreservat kan kulturminne ikkje vere del av verneføremålet, men verneforskrifta kan ha føresegner om vern av kulturminne (§ 37). I naturreservat vil kulturminne som ikkje er freda difor berre ha direkte vern dersom verneforskrifta har særskilde føresegner om kulturminne. Kulturminna vil likevel vere verna mot arealinngrep i og med at dei ligg i naturreservatet. Lovføresegna om marine verneområde har ikkje føresegner om kulturminne (§ 39), men skipsvrak og andre kulturminne i sjø vil òg vere verna i slike verneområde.

Etter naturmangfaldlova § 52 kan Kongen i statsråd ved forskrift gje naturtypar status som utvalde naturtypar. Kulturhistorisk verdi er ikkje nemnt eksplisitt, men ordninga omfattar òg kulturbetinga naturtypar. Det vil seie naturtypar som er skapte og oppretthaldne ved at folk har brukt dei. Døme på utvalde naturtypar som er kulturbetinga er slåttemark, slåttemyr og kystlynghei. I til-

legg inngår andre utvalde naturtypar (som hole eiker og kalksjøar) ofte i kulturlandskapet til jordbruket. Lova set opp eit omsynskrav som inneber at ein skal leggje stor vekt på førekomstar av utvalde naturtypar ved spørsmål om lokalisering av tiltak, utarbeiding av planar, tiltak eller bruk som får følgjer for førekomsten, om ein skal tillate inngrep i førekomsten, og ved moglege vilkår for planen, tiltaket eller bruken (lova § 53). Det er utarbeidd handlingsplanar for forvaltning med meir for dei einskilde naturtypane (forskrifta § 5).

## 7.3 Svalbardmiljølova

Svalbardmiljølova har mellom anna føresegner om vern av natur- og kulturmiljø på Svalbard.<sup>4</sup> Endringar i denne lova fell utanfor mandatet til utvalet, men vi gjer likevel greie for lova her, som eit døme på nyare regulering av kulturmiljø.

Føremålet med Svalbardmiljølova er å oppretthalde eit tilnærma urørt miljø når det gjeld samanhengande villmark, landskap, flora, fauna og kulturminne (§ 1). Med kulturminne meiner lova «alle spor etter menneskelig virksomhet i det fysiske miljø, herunder lokaliteter som det knytter seg historiske hendelser til» (§ 1 bokstav f). Kapittel II i lova gjev ei generell plikt til aktsemd og prinsipp som skal leggjast til grunn ved utøving av styringsmakt på Svalbard. Kapittel III slår fast at det skal vere verneområde på Svalbard som gjer sitt til å sikre mellom anna område med særskilde naturhistoriske eller kulturhistoriske verdier (§ 11 bokstav b). Kulturminne kan ha vern som del av nasjonalparkar (§ 16), naturreservat (§ 17), verneområde for biotopar og geotopar (§ 18) eller kulturmiljøområde (§ 19). Lova har òg ein heimel for å kunne gje eit verneområde særskilt status etter en internasjonal konvensjon om vern av natur- eller kulturmiljø (§ 20). Kapittelet har i tillegg føresegner om mellom anna forskrifter til verneområde (§ 12), sakshandsaming (§ 13), mellombels vern (§ 14), skjøtsel (§ 21) og dispensasjon frå vernevedtak (§ 22).

Kapittel V om kulturminne slår fast som eit overordna prinsipp at «Svalbards kulturminner skal vernes og ivaretas som en del av Svalbards kulturarv og identitet og som et ledd i en helhetlig miljøforvaltning» (§ 38). Kapittelet har ei føresegn om automatisk freding av faste og lause kulturminne frå før 1946 (§ 39 første avsnitt). Nokre typar kulturminne er òg automatisk freda uavhengig av alder. Det gjeld mellom anna spor etter

<sup>3</sup> Naturmangfaldlova 2009.

<sup>4</sup> Svalbardmiljølova 2001.

menneskegraver og skjelettrestar på slakteplassar for kvalross og kval (§ 39 andre avsnitt). Innhaldet av automatisk freding følger av § 42. Lova gjev i tillegg heimel for styresmaktene til å frede ved vedtak «kulturminner fra tiden etter 1945 med særskilt kulturhistorisk verdi» (§ 39 fjerde avsnitt) og til å gjere vedtak om mellombels freding (§ 40). Freda lause kulturminne har vern ved at staten har eigedomsrett når det ikkje er råd å finne ut på rimeleg vis om det finst nokon eigar, eller kven eigaren er (§ 43). Kapitlet har føresegner om dispensasjon frå freding og om kva særlege plikter tiltakshavaren har for å verne kulturminne (§ 44). Det gjeld ei undersøkingsplikt (§ 44) og ei stoppe- og meldeplikt. Lova gjev dessutan styresmaktene rett til å gjere undersøkingar av automatisk freda kulturminne (§ 45 første avsnitt) og til å drive skjøtsel og vedlikehald av freda kulturminne (§ 45 andre avsnitt). Lova har heimel for å gje eigaren eller brukaren pålegg om tiltak for å motverke forfall (§ 45 siste avsnitt). Sysselmeisteren har rett til å ta opp lause kulturminne og gjere naudsynte tiltak for å ta vare på dei. Etter § 46 er det forbod mot å utføre freda kulturminne frå Svalbard.

Kapittel VI om arealplanlegging i planområda har føresegner om ivaretaking av kulturminne ved arealplanlegging. I kapittel VII om verksemd med konsekvensar for miljøet er det føresegner om ferdsle i naturen, som òg gjev forbod mot ferdsle som forringar kulturmiljø og kulturminne (§ 73).

## 7.4 Trussamfunnslova og kyrkjebyggforskrifta

Trussamfunnslova kapittel 3 regulerer mellom anna forvaltninga av kyrkjebygg.<sup>5</sup> Med heimel i § 15 i lova er det utarbeidd ei forskrift om forvaltning (avhending, riving eller tiltak utover vanleg vedlikehald) av kulturhistoriske verdifulle kyrkjer som er knytte til Den norske kyrkja, men som ikkje er freda etter kulturminnelova.<sup>6</sup> Kyrkjebyggforskrifta tok til å gjelde i 2021, og er meint som ei overgangsordning som skal sikre vern av desse kyrkjene i påvente av mellom anna ny kulturmiljølov.

Som kulturhistorisk verdifulle kyrkjer reknar ein kyrkjer som er listeførte av Riksantikvaren. Det gjeld alle kyrkjer som er bygde i perioden 1650 til 1850, og eit utval av yngre kyrkjer. At ei kyrkje er listeført, gjev ikkje noko formelt juridisk

vern, men inneber at ho er definert som verneverdig og har nasjonal verdi. I praksis skal listeførte kyrkjer forvaltast som kyrkjer som er freda etter kulturminnelova. Den norske kyrkja skal etter søknad godkjenne avhending, riving eller tiltak ut over vanleg vedlikehald (kyrkjebyggforskrifta § 3).<sup>7</sup> Forskrifta gjev Riksantikvaren, som kulturmiljøstyresmakt, rett til å uttale seg før det blir sett i gang slike tiltak på kyrkjebygga (§ 4). Det same gjeld tiltak som gjeld fast inventar som inngår i ein kulturhistorisk samanheng med kyrkjebygget. Med heimel i trussamfunnslova er det òg gjeve forskrift om liturgisk inventar og utstyr.<sup>8</sup> Forskrifta gjev biskopen plikt til å rådføre seg med Riksantikvaren ved innkjøp av «alt nytt inventar og utstyr» i freda og listeførte kyrkjer (§ 24). Det gjeld òg når inventar og utstyr blir fjerna eller avhenda (§ 26).

Barne- og familiedepartementet og Klima- og miljødepartementet har gjeve rundskriv om korleis listeførte kyrkjer skal forvaltast som kulturminne.<sup>9</sup>

## 7.5 Gravplasslova og gravplassforskrifta

Gravplasslova har føresegner om mellom anna tiltak på gravplassar.<sup>10</sup> Med heimel i lova er det gjeve forskrift med nærare føresegner om forvaltninga av gravplassar, kalla gravplassforskrifta.<sup>11</sup> Både lova og forskrifta har særlege sakshandsamingsføresegner som skal sikre at kulturhistoriske verdiar ved gravplassar blir tekne vare på. Barne- og familiedepartementet og Klima- og miljødepartementet har òg gjeve rundskriv om korleis gravplassar skal forvaltast som kulturminne og kulturmiljø.<sup>12</sup>

Delar av ein gravplass som er freda etter kulturminnelova, skal merkjast av på gravkartet (forskrifta § 4 tredje avsnitt). Kulturmiljøstyresmakta har rett til å uttale seg før ein nedlagd gravplass blir graven igjennom med sikte på ny bruk (forskrifta § 11 siste avsnitt). Lova krev òg at tiltak

<sup>7</sup> I saker som gjeld tiltak ut over vanleg vedlikehald og riving, er biskopen godkjenningsorgan, jamfør kyrkjeordninga § 23. I saker som gjeld avhending, er Kyrkerådet godkjenningsorgan, jamfør kyrkjeordninga § 20 andre avsnitt.

<sup>8</sup> Reglar om liturgisk inventar og utstyr 2024

<sup>9</sup> Barne- og familiedepartementet 2020.

<sup>10</sup> Gravplasslova 1996.

<sup>11</sup> Gravplassforskrifta 1997.

<sup>12</sup> Barne- og familiedepartementet og Klima- og miljødepartementet 2020.

<sup>5</sup> Trussamfunnslova 2020.

<sup>6</sup> Kyrkjebyggforskrifta 2020.

som anlegg, utviding, nedlegging eller anna vesentleg endring av gravplassar og bygningar på gravplassar skal leggjast fram for Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark for godkjenning (lova § 4 første avsnitt). Der slike tiltak gjeld uteområde ved listeførte kyrkjer, skal Statsforvaltaren hente inn fråsegn frå den rette kulturmiljøstyresmakta før Statsforvaltaren eventuelt kan gje fråsegn sjølv.<sup>13</sup> Lova seier òg at gravminne med kunstnarisk eller kulturhistorisk verdi om mogleg skal bli ståande på gravplassen når feste av gravminne opphøyrer (lova § 18 siste avsnitt).

I gravplassforskrifta er det òg heimel for at den lokale gravplasstyresmakta kan vedta bevaring av kulturhistoriske verdiar knytte til gravplassen (§ 27). Det gjeld både område av gravplassen og einskildgravar med gravminne og anna utstyr. Vedtak om bevaring kan mellom anna vere aktuelt dersom gravminne på eit område av gravplassen eller ei grav er av ein viss alder, har stilhistorisk verdi, har lokalt særpreg i form eller materialbruk, ei interessant personleg historie eller er eineståande. Ein verneplan etter gravplassforskrifta vil vere meir detaljert enn moglege føresegner i ein kommuneplan eller reguleringsplan.

## 7.6 Oreigningslova

Oreigningslova gjeld oreigning av fast eigedom.<sup>14</sup> Oreigning («ekspropriasjon») vil seie at eigedomsretten til fast eigedom blir teken med tvang (§ 1). Lova gjev heimel for at ein kan oreigne grunn eller bygningar når det trengst for kulturminnetiltak (§ 2 første avsnitt nr. 46). Heimelen gjeld kulturminne og område som er freda etter kulturminnelova, og eventuelt grunn som gjev tilgang til dei.<sup>15</sup> Oreigning til kulturminnetiltak kan særleg vere aktuelt om ein eigar av freda eigedom ikkje kan eller vil halde eigedomen i hevd etter fredingsføresegna. Vilkåra for oreigning går fram av oreigningslova § 2, det det heiter at vedtak eller samtykke til oreigning «ikkje [kan] gjerast eller gjevast utan det må reknast med at inngrepet tvilslaus er til meir gagn enn skade». I forarbeida er det lagt til grunn at oreigning berre bør vere aktuelt i unntakstilfelle.<sup>16</sup> Oreigning skal etter lova skje mot vederlag etter skjøn til den det rårar, og

<sup>13</sup> Barne- og familiedepartementet og Klima- og miljødepartementet 2020.

<sup>14</sup> Oreigningslova 1959.

<sup>15</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 23 og s. 54–55; Justis- og politidepartementet 2001.

<sup>16</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 92.

det er Kongen i statsråd som har makt til å samtykke i eller gjere vedtak om ei slik oreigning (§ 2 første avsnitt).

## 7.7 Straffelova

Straffelova har enkelte særlege føresegner som gjeld kulturmiljø.<sup>17</sup> Lova gjev heimel for straff for skadeverk for den som «skader, ødelegger, gjør ubrukkelig eller forspiller en gjenstand som helt eller delvis tilhører en annen» (§ 351). Skadeverk som øydelegg gjenstandar som har «en betydelig historisk, nasjonal eller religiøs verdi», er å rekne som særleg grovt og har ei strafferamme på inntil 15 års fengsel (§ 352 andre avsnitt). Døme på gjenstandar med «betydelig» «historisk, nasjonal eller religiøs verdi» er Eidsvollsbbygningen, stavkyrkjene, Bryggen i Bergen og anna kulturmiljø som står på verdsarvlista til Unesco.

Lova vernar òg kulturmiljø som kollektive verdiar gjennom ei eiga føresegn om kulturminnekriminalitet i § 242. Det første avsnittet i paragrafen gjer det straffbart å valde stor skade på kulturminne eller kulturmiljø «av særlig nasjonal eller internasjonal betydning». Brot på føresegna kan straffast med fengsel inntil seks år. Etter § 242 andre avsnitt er det straffbart å bruke slike kulturminne eller kulturmiljø til støtte for militære handlingar i ein væpna konflikt. Det er unntak om «det var tvingende militært nødvendig å handle på denne måten». Føresegna dekkjer pliktene etter andre tilleggsprotokoll frå 1999 til Haagkonvensjonen 14. mai 1954 om vern av kulturverdiar i tilfelle av væpna konflikt. Strafferamma etter andre avsnitt er inntil to års fengsel.

## 7.8 Jordlova, nydyrkingforskrifta og forskrift om tilskot til drenering av jordbruksjord

Jordlova har til føremål å sikre at arealressursane i Noreg kan brukast på den måten som er mest gagnleg for samfunnet og dei som har yrket sitt i landbruket (§ 1).<sup>18</sup> Forvaltninga av arealressursar skal mellom anna «ta vare på areal og kulturlandskap som grunnlag for liv, helse og trivsel for menneske, dyr og planter». Lova slår fast at det skal leggjast vekt på omsynet til kulturlandskapet når ein gjer vedtak om unntak frå driveplikta (§ 9). Lova har òg heimel for å gje føresegner om nydyr-

<sup>17</sup> Straffelova 2005.

<sup>18</sup> Jordlova 1995.

king, for å unngå skade på mellom anna kulturlandskap (§ 11).

Slike føresegner er gjevne i nydyrkingsforskrifta.<sup>19</sup> Forskrifta skal sikre «at nydyrking skjer på en måte som tar hensyn til natur- og kulturlandskap, herunder omsynet til biologisk mangfold, kulturminner og landskap, samtidig som det skal legges vekt på å sikre driftsmessige gode løsnin-ger» (§ 1). Nydyrking krev etter forskrifta godkjenning frå kommunen (§ 4), og forskrifta har føresegner som prosessuelt og materielt legg til rette for å ta omsyn til kulturmiljø ved slike avgjer-der. Kommunen skal leggje særleg vekt på kva verknader ein kan rekne med at tiltaket får for mellom anna kulturlandskapsverdiane (§ 5 første avsnitt). Kulturmiljøstyresmakta skal få høve til å uttale seg før kommunen gjer vedtak (§ 9 andre avsnitt). I vedtaket skal det gå fram kva natur- og kulturlandskapsverdiane vedtaket gjeld, og kva konsekvensar nydyrkinga får for dei (§ 10).

Til jordlova høyrer òg forskrift om tilskot til drenering av jordbruksjord. Forskrifta slår fast at styresmaktene ikkje skal gje tilskot etter forskrifta til tiltak som kan gje fare for skade på automatisk freda kulturminne (§ 3). Kulturmiljøforvaltninga i fylkeskommunen og Sametinget har rett til å uttale seg når eit tiltak kan ha verknad for interes-ser innanfor deira fagområde (§ 7).

## 7.9 Skogbrukslova og forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier

Skogbrukslova regulerer forvaltning av skogres-sursane.<sup>20</sup> Lova har mellom anna som føremål å ivareta omsyn til «landskapet, friluftslivet og kul-turverdiane i skogen». Omgrepet kulturverdiane er vidare enn omgrepet kulturminne, og omgrepet kulturmiljø gjeld òg verdiane som er knytte til skog og kulturlandskap.<sup>21</sup>

Lova stiller krav om at skogeigaren har over-syn over miljøverdiane i sin eigen skog og tek omsyn til dei ved gjennomføring av tiltak i skogen (§ 4). Dette gjeld òg kulturverdiane. Forskrift om berekraftig skogbruk gjer nærare greie for denne plikta.<sup>22</sup> Kapittel 2 i forskrifta har mellom anna reglar om at skogeigaren skal sjå til at det blir teke naudsynt omsyn til biologisk mangfald, fri-luftsliv, landskap og kulturverdiane. Med heimel i

lova kan departementet i forskrift leggje strengare restriksjonar på skoghandsaminga i eit skogsom-råde som er av særleg miljøverdi når det gjeld bio-logisk mangfald, landskap, friluftsliv eller kultur-minne, dersom skoghandsaming kan føre til vesentleg skade eller ulempe for desse verdiane (§ 13).

Lova slår fast at oversyn over miljøverdiane som kjem fram gjennom skogbruksplanlegginga, skal vere offentleg tilgjengelege (§ 5), og at det skal takast omsyn til miljøverdiane ved hogst (§ 8) og ved planlegging, bygging og ombygging av vegar til skogbruksføremål (§ 7). Nærare føreseg-ner om skogsvegar og andre inngrep knytte til skogbruk finst i forskrift om planlegging og god-kjenning av landsbruksveier.<sup>23</sup> Forskrifta slår fast korleis omsynet til miljøverdiane skal inngå i pro-essen ved søknad om nybygging og ombygging av landbruksvegar, og når kommunen gjer vedtak i saka. Når vegtiltaket kan få følgjer for kulturmil-jøinteresser, gjev forskrifta kulturminnesty-resmaktene rett til å uttale seg i saka før kommu-nen gjer vedtak (forskrifta § 3-1).

Etter skogbrukslova har kommunen rett til å nekte skogeigaren å plante i visse område, for å hindre store uheldige verknader på miljøverdiane (§ 6 fjerde avsnitt).

## 7.10 Miljøinformasjonslova

Miljøinformasjonslova gjeld den retten alle har til opplysningar frå offentlege organ og private bedrifter om tilhøve som kan verke inn på miljøet.<sup>24</sup> Med miljøet meiner lova òg kulturminne og kulturmiljø (§ 2 andre avsnitt). Føremålet med å sikre tilgangen til miljøinformasjon, er mellom anna å «gjøre det lettere for den enkelte å bidra til vern av miljøet» og å «påvirke offentlige og private beslutningstakere i miljøspørsmål» (§ 1). Lova skal òg «fremme allmennhetens mulighet til å delta i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet». Informasjon om miljø omfattar informa-sjon om miljøstatusen i dag, kva som er årsakene til situasjonen i dag, korleis miljøet har utvikla seg fram til i dag, og korleis det vil utvikle seg i tida framover. Det gjeld òg informasjon om kva som påverkar eller kan påverke miljøet (§ 2 første avsnitt). I forarbeida til lova er det presisert at informasjonsretten er avgrensa til tilhøve i det ytre miljøet, og at det ikkje er meininga at all

<sup>19</sup> Forskrift om nydyrking 1997.

<sup>20</sup> Skogbrukslova 2005.

<sup>21</sup> Ot.prp.nr.28 (2004–2005): s. 31.

<sup>22</sup> Forskrift om berekraftig skogbruk 2006.

<sup>23</sup> Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksve-gar 2015.

<sup>24</sup> Miljøinformasjonslova 2003.



kunnskap om kulturhistoriske element skal vere omfatta av miljøinformasjonsdefinisjonen i lova. Museale gjenstandssamlingar eller andre samlingar er i seg sjølve ikkje omfatta av definisjonen, heller ikkje interiør i bygningar og anlegg.<sup>25</sup>

I tillegg til å gje alle rett til informasjon legg lova ei plikt på forvaltningsorgana til å ha generell miljøinformasjon om dei saksområda dei har ansvar for (§ 8). Kunnskapsplikta omfattar kva som kan påverke miljøet på saksområda til organet, kva miljøkonsekvensar vedtaka og politikken deira kan ha, og korleis dette har vore og vil kunne endre seg i framtida.

### 7.11 Kulturlova

---

Kulturlova gjeld det ansvaret offentlege styresmakter har for å styrkje kulturverksemd som samfunns- og politikkområde, og å gje kultursektoren større tyngd og klarare status som offentlig ansvarsområde.<sup>26</sup> Kulturlova er ei generell lov som understrekar styresmaktene sitt ansvar for å leggje til rette for eit bredt spekter av kulturverksemd slik at alle kan få høve til å delta i kulturaktivitetar og oppleve eit mangfald av kulturuttrykk (§ 1). Å syte for eit mangfald av aktivitetar, og for at dei er tilgjengelege, er dimed sentrale omsyn i utviklinga av kulturtilbod og ved avgjerder på feltet.

Med kulturverksemd meiner lova mellom anna det å «verna om, fremja innsikt i og vidareføra kulturarv» (§ 2). Det gjeld til dømes mottak, innsamling, forskning, dokumentasjon, bevaring, vidareføring og formidling av kunnskap om og innsikt i kultur og levesett, mellom anna på museumsfeltet. Det gjeld òg aktivitetar som har som mål å spreie informasjon og fremje kunnskap og

refleksjon om kultur- og samfunnsspørsmål.<sup>27</sup> «Kulturarv» omfattar både materiell og immateriell kulturarv.

For kulturmiljøfeltet har lova først og fremst noko å seie for tilgang til aktivitetar som er knytte til kulturminne og kulturmiljø, til dømes tradisjonshandverk, restaurering og formidling av kunnskap om kulturell tradisjon og praksis. Ved avgjerder som gjeld slik aktivitet, vil kulturlova sine omsyn og føremål vere relevante. Kulturlova har derimot ikkje noko å seie direkte for vernevedtak og anna utøving av styringsmakt etter kulturminnelova.

Lova gjev både staten, fylkeskommunane og kommunane eit ansvar for «økonomiske, organisatoriske, informerande og andre relevante verkemiddel og tiltak» som kan gjere sitt til at lova oppnår føremålet (§ 3 og § 4). Staten har ansvar for heile landet, medan fylkeskommunen og kommunen har ansvaret regionalt og lokalt. Staten har i tillegg ansvar for rettslege verkemiddel og tiltak og for å følgje opp internasjonale rettar og plikter på området.

### 7.12 Andre lover og forskrifter som regulerer arealbruk

---

Andre lover og forskrifter som regulerer arealbruk har føresegner som kan sikre kulturmiljøomsyn gjennom motsegnrett for offentlege styresmakter, mellom anna kulturmiljøstyresmaktene. Dette gjeld til dømes energilova, vassressurslova og vassdragsreguleringslova. Grunnlaget for å gje motsegn er særleg konflikt med nasjonale eller vesentlege regionale interesser når det gjeld kulturminne, kulturmiljø eller landskap. Vi gjer ikkje nærare greie for slike regelverk her.

---

<sup>25</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001–2002): s. 40.

<sup>26</sup> Ot.prp. nr. 50 (2006–2007): s. 5.

<sup>27</sup> Ot.prp. nr. 50 (2006–2007): s. 23.

## Kapittel 8

# Ansvarlege styresmakter og andre aktørar i kulturmiljøforvaltninga

Opgåver og avgjerdmakt i kulturmiljøforvaltninga er delte mellom ei rekkje aktørar, på alle forvaltningsnivå. Kulturminnelova med forskrift legg oppgåver og avgjerdmakt til departement, Riksantikvaren, fylkeskommunane, Sametinget, forvaltningsmusea og Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU). Kommunane har òg ei sentral rolle i kraft av dei oppgåvene dei har etter plan- og bygningslova.

### 8.1 Utviklinga av kulturmiljøforvaltninga – historikk<sup>1</sup>

Den første organiserte innsatsen i Noreg for å ta vare på fysiske spor etter menneske frå tidlegare tider var etableringa av historiske museum i Trondheim (1760), Bergen (1825), Oslo (1829), Tromsø (1872) og Stavanger (1875). Desse musea, saman med Foreningen til Norske Fortidsminnesmerkers Bevaring, som vart stifta i 1844, er forlauparane til den kulturmiljøforvaltninga vi har i dag. Ansvaret var delt på den måten at musea hadde ansvaret for dei førreformatoriske kulturminna, medan foreininga hadde ansvaret for bygningsarven. Då fortidsminnelova vart vedteken i 1905, var denne ansvarsfordelinga nedfelt i forskrift til lova.

Riksantikvarembete vart oppretta i 1912 og fekk ansvaret for å ta vare på kulturminna frå mellomalderen og frå nyare tid, så lenge dei ikkje fall inn under ansvarsområdet til musea. Arbeidsfeltet var avgrensa til bygningsarven, som frå 1920 var regulert i bygningsfredingslova.

I 1973 vart det overordna ansvaret for kulturmiljøforvaltninga, fornminnelova og bygningsfredingslova flytt frå Kyrkje- og undervisningsdepartementet til det nyoppretta Miljøverndepartementet. Føremålet med flyttinga var å få kulturmil-

jøet betre integrert i arbeidet med planlegging og arealdisponering, som var ei viktig oppgåve for det nye departementet. Ein ville sjå natur og kulturmiljø i samanheng med all arealdisponering og som del av ei heilskapleg miljø- og ressursforvaltning.

Kulturminnelova vart vedteken i 1978 og erstatta fornminnelova av 1951 og bygningsfredingslova av 1920. Oppgåvefordelinga etter den nye lova vart regulert i forskrift og med oppgåver lagt til Riksantikvaren, det som då vart kalla landsdelmusea i Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø, og sjøfartsmusea i Oslo, Stavanger og Bergen.<sup>2</sup> Desse blir i dag omtalte som forvaltningsmusea.

I 1979 vart det oppnemnt eit utval som skulle drøfte den framtidige organiseringa av kulturminnevernet i Noreg. Utvalet la fram si tilråding i NOU 1982: 36 *Kulturminnevernet*. Eit mindretal i utvalet meinte at nokre av oppgåvene etter den nye lova burde leggjast til administrasjonen til fylkesmannen (no statsforvaltaren) sidan forvaltninga må handtere saker som gjeld konflikhtar mellom nasjonale interesser og kommunale utbyggingstiltak, og sidan ein meinte det låg eit potensial i samarbeidet mellom naturvern- og kulturminnesektoren. Fleirtalet meinte at ansvaret burde liggje så nær kommunenivået som mogleg, og at ei slik organisering kunne bidra til utvikling av eit gunstig samarbeid mellom nasjonale og lokale verneinitiativ. Fylkeskommunen hadde alt ei rekkje oppgåver innanfor kulturminnevern, først og fremst fagleg rettleiing i bygningsvern overfor kommunar, museum og privatpersonar, men dei hadde ingen oppgåver eller avgjerdmakt etter kulturminnelova.<sup>3</sup> Tiltrådingane frå utvalet danna grunnlaget for St.meld. nr. 39 (1986–87) *Bygnings- og fornminnevernet*. Stortinget vedtok å

<sup>1</sup> Framstillinga er i hovudsak basert på Meld. St. 16 (2019–2020): s. 32 flg.

<sup>2</sup> Forskrift om fagleg ansvarsfordeling etter kulturminnelova 1979.

<sup>3</sup> St.meld. nr. 39 (1986–87): s. 12.

gje fylkeskommunen delegert avgjerdmakt og overført ansvar for ei rekkje oppgåver etter kulturminnelova, med verknad frå 1. januar 1990. Samisk kulturminneråd, seinare Sametinget, fekk overført tilsvarende avgjerdsrett for samiske kulturminne frå 1. september 1994.

Riksantikvaren vart etablert som direktorat i 1988 og overtok då ansvaret for dei førreformatoriske arkeologiske kulturminna frå forvaltningsmusea. Direktoratet vart dimed det sentrale statlege fagorganet for heile kulturmiljøfeltet.

I tida etter 1990 vart avgjerdsrett og forvaltningsoppgåver etter kulturminnelova overført i fleire omgangar frå Riksantikvaren til fylkeskommunen og Sametinget. Den siste overføringa skjedde som del av regionreforma, og tok til å gjelde frå 1. januar 2020. Bakgrunnen for reforma og overføringa av oppgåver frå statsforvaltninga til fylkeskommunen var at styresmaktene ville styrkje fylkeskommunen som regionale samfunnsutviklar og gjere forvaltninga meir effektiv.<sup>4</sup> Ei ny forskrift om fastsetjing av avgjerdsrett etter kulturminnelova avløyste den tidlegare forskrifta om fagleg ansvarsfordeling.<sup>5</sup> Ved overføringa fekk fylkeskommunen og Sametinget forvaltningsansvaret for dei fleste freda kulturminna og kulturmiljøa. Oppgåvene som vart overførte, var mellom anna forvaltninga av dei fleste automatisk freda arkeologiske kulturminna, forvaltninga av freda og verna fartøy, forvaltninga av ein større del av dei statleg eigde bygningane og anlegga som er freda, og forvaltninga av dei fleste ikkje-kyrkjelege mellomalderbygga. Riksantikvaren har framleis åleine makt til å gjere vedtak om freding og har forvaltningsansvaret for alle freda kyrkjer, for freda eigedomar som står på lista over kulturminne og kulturmiljø som blir forvalta av Riksantikvaren, og for somme andre forvaltningsoppgåver i første linje.

## 8.2 Aktørar som har oppgåver etter dagens kulturminnelov og ansvarsforskrift

Klima- og miljødepartementet er den øvste nasjonale kulturmiljøstyresmakta, og har overordna ansvar for politikktutvikling og forvaltning av kulturmiljø i Noreg og for kulturminnelova og forskriftene til lova. Ansvaret for dei føresegnene i lova som gjeld utførsle av kulturgjenstander og forbod mot innførsle, tilbakelevering, ettersøking

med meir (§ 23 og § 23 bokstav a–f), ligg til Kulturdepartementet. Til lovarsvaret høyrer mellom anna ansvar for å utarbeide rundskriv og retningslinjer om regelverket. Klima- og miljødepartementet har òg etatsstyringsansvar for Riksantikvaren og er klageinstans i saker der Riksantikvaren gjer vedtak etter kulturminnelova. Lova legg enkelte oppgåver til departementet. Om det er tvil eller usemje om kva organ som har avgjerdsrett i ei sak, blir spørsmålet avgjort av departementet. Departementet førebur òg vedtak om freding av kulturmiljø (§ 20) til Kongen i statsråd.

Riksantikvaren er det statlege direktoratet for kulturmiljøforvaltning, og er underlagd Klima- og miljødepartementet. Direktoratet er rådgjevar for Klima- og miljødepartementet og skal setje regjeringa sin kulturmiljøpolitikk ut i livet. Riksantikvaren har ansvaret for den overordna og heilskaplege nasjonale kulturmiljøpolitikken og skal sikre ei einsarta kulturmiljøforvaltning. Riksantikvaren har etter kulturminnelova makt til å frede kulturminne og kulturmiljø ved vedtak, med unntak av kulturmiljøfredingar. Er det tvil om eit kulturminne er automatisk freda, blir avgjerda teken av Riksantikvaren. Riksantikvaren har òg makt til å erklære ståande byggverk med opphav frå perioden 1537–1649 som automatisk freda. Vidare er direktoratet klageinstans for enkeltvedtak gjorde av fylkeskommunen og Sametinget, og har ansvar for den nasjonale fordelinga av tilskotsmidlar til desse organa. Riksantikvaren har forvaltningsansvaret for somme utvalde kulturminne og kulturmiljø, og for alle freda kyrkjebygg. I saker som gjeld listeførte kyrkjer er Riksantikvaren rådgjevar for Den norske kyrkja.

Riksantikvaren må gje samtykke til pålegg om vedlikehald av freda kulturminne som er gjevne av fylkeskommunen eller Sametinget. Riksantikvaren fastset omfang og kostnader for arkeologiske granskingar og avgjer om tiltakshavaren har rett til statleg utgiftsdekking. Direktoratet gjev òg løyve til forskingsinisierte granskingar som blir utførte av andre enn forvaltningsmusea. Direktoratet har makt til å slå fast kva som er lause kulturminne, og til å setje i gang tiltak for å verne eller ta hand om dei, og direktoratet kan fastsetje finnarløn for lause kulturminne og for skipsfunn. Etter forskrift om utførsel og innførsel av kulturgjenstander § 6 bokstav i, er det Riksantikvaren som må gje løyve til å føre båtar eldre enn 50 år ut av Noreg.

Riksantikvaren kan overta enkeltsaker som gjeld kulturminne eller kulturmiljø av nasjonal eller vesentleg regional verdi frå fylkeskommunen eller Sametinget, dersom dei vil gjere vedtak som

<sup>4</sup> Meld. St. 6 (2018–2019): pkt. 1.1.

<sup>5</sup> Ansvarsforskrifta 2019

er i strid med faglege tilrådingar i saka. Direktoratet kan òg overta saker frå fylkeskommunen eller Sametinget når nasjonale kulturminneinteresser er truga. Dette kan til dømes vere aktuelt der nasjonale kulturminneinteresser blir sette til sides til fordel for andre regionale omsyn.

Fylkeskommunen har ansvaret for å forvalte kulturmiljø i dei respektive fylka. Fylkeskommunen har etter kulturminnelova og ansvarsforskrifta forvaltningsansvaret for dei fleste kulturminne som er automatisk freda og freda ved vedtak. Unntaket er kulturminne og kulturmiljø som Riksantikvaren har forvaltningsansvaret for, mellom anna alle kyrkjer. Forvaltningsansvaret til fylkeskommunen gjeld òg freda skipsfunn og fartøy som er freda eller verna. Til forvaltningsansvaret ligg mellom anna kompetanse til å gjere vedtak om dispensasjon frå freding og gje løyve til tiltak som kan skade automatisk freda kulturminne og skipsfunn som er verna etter lova.

Når det gjeld automatisk freda kulturminne, kan fylkeskommunen påleggje fjerning eller retting av ulovlege tiltak, og han skal ta imot planar og uttale seg om planlagde tiltak som kjem inn under føresegna om undersøkingsplikt. Fylkeskommunen avgjer òg om det skal gjerast gransking av automatisk freda kulturminne. Fylkeskommunen kan òg utvide eller innskrenke sikringssona rundt slike kulturminne, og avgjere om marka over eit automatisk freda kulturminne framleis kan nyttast til beite eller innmark, og om pløying kjem i konflikt med automatisk freda kulturminne. I så fall kan fylkeskommunen gjere vedtak om pløyeforbod. Fylkeskommunen kan gjere vedtak om mellombels freding. Han kan gje eigarar eller forvaltarar av freda byggverk pålegg om å utbetre skade som er påført byggverket og pålegg om tiltak for å motverke forfall, og avgjere om byggverket skal setjast i stand eller gjenreisast etter brann eller anna ulukke.

Det er fylkeskommunen som får melding om skipsfunn og funn av lause kulturminne. Fylkeskommunen skal få melding frå offentlege organ om tiltak som har følgjer for kulturminne som er verna etter lova. Fylkeskommunen skal òg få melding frå kommunen når dei får inn søknader om riving eller vesentlege endringar av ikkje-freda byggverk som er oppførte før 1850. Om fylkeskommunen vil gjere vedtak i strid med dei faglege tilrådingane i saker som har følgjer for kulturminne og kulturmiljø av nasjonal eller vesentleg regional interesse, har han plikt til å seie ifrå til Riksantikvaren. Dette gjeld både når tilrådingane kjem frå forvaltningsmusea eller NIKU, og når dei kjem frå fylkeskommunen sjølv, og det gjeld for

både administrative og politiske vedtak i fylkeskommunen.

Fylkeskommunen handsamar søknader innanfor fleire tilskotsordningar, mellom anna tilskot til tekniske og industrielle kulturminne, tilskot til bygningar og anlegg frå mellomalderen, tilskot til brannsikring og tilskot til fartøyvern. Han har òg som oppgåve å førebu saker om freding for Riksantikvaren, innstille i saker om vernestatus for fartøy og i saker om utførsle av fartøy frå landet. I tillegg skal fylkeskommunen sjå til at det blir teke omsyn til kulturmiljø i samfunns- og arealplanlegginga, både regionalt og på kommunenivå.

Sametinget er forvaltningsstyresmakt for samisk kulturmiljø og har tilsvarende rolle og avgjerdsrett som den fylkeskommunen har for ikkje-samisk kulturmiljø i sine respektive fylke. Ansvaret er ikkje geografisk avgrensa, men gjeld i heile Noreg. Sametinget er òg eit fagpolitisk råd for andre offentlege organ i samiske kulturminnevernsspørsmål.

Dei arkeologiske forvaltningsmusea er dei fem universitetsmusea (Kulturhistorisk museum i Oslo, Arkeologisk museum i Stavanger, Universitetsmuseet i Bergen, Vitskapsmuseet i Trondheim og Noregs arktiske universitetsmuseum i Tromsø) og dei tre sjøfartsmusea (Norsk Maritimt Museum i Oslo, Stavanger maritime museum og Bergens Sjøfartsmuseum). Universitetsmusea er statlege institusjonar og del av universiteta. Dei tre sjøfartsmusea er stiftingar. Forvaltningsmusea er faglege rådgjevarar i kulturmiljø saker for fylkeskommunen, Sametinget og Riksantikvaren. Forvaltningsmusea har òg ansvar for samlingsforvaltning, kunnskapsproduksjon og formidling. Den geografiske ansvarsfordelinga mellom dei er fastsett i gjensidige avtaler. Ansvarsforskrifta fordelar oppgåvene tematisk mellom dei to gruppene av museum. Universitetsmusea i Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø utfører granskingar og er faglege rådgjevarar i kulturmiljø saker som gjeld automatisk freda kulturminne på land. Unntaka er kyrkjestader, kloster og borganlegg frå mellomalderen og dei åtte mellomalderbyane. Alt dette høyrer til NIKU sitt ansvarsområde, sjå nedanfor. Sjøfartsmusea i Oslo, Stavanger og Bergen og universitetsmusea i Trondheim og Tromsø gjennomfører registreringar og granskingar og er faglege rådgjevarar i kulturmiljø saker som gjeld automatisk freda kulturminne under vatn, og som gjeld båtar, skipsfunn, last med meir som er under vatn, og som er omfatta av lova.

NIKU er ei stifting som driv forskings- og oppdragsverksemd på kulturarvfeltet for både den offentlege forvaltninga og private aktørar. NIKU

er eit av miljøinstitutta som får grunnfinansiering av Klima- og miljødepartementet. Instituttet har ansvar for å gjere arkeologiske utgravingar av kyrkjestader, kloster og festningsverk frå mellomalderen, og i dei åtte mellomalderbyane Bergen, Hamar, Oslo, Sarpsborg, Skien, Stavanger, Trondheim og Tønsberg på oppdrag frå fylkeskommunane, Sametinget og Riksantikvaren. Dei gjev òg på oppmoding faglege tilrådingar til fylkeskommunen og Sametinget i saker om løyve etter kulturminnelova § 8 første, andre eller fjerde avsnitt. Dei utarbeider òg prosjektplanar og forslag til budsjett.

Kulturdepartementet har ansvaret for føresegnene i kulturminnelova om utførsle av kulturgjenstandar og om forbod mot innførsle, tilbakelevering, ettersøking med meir. Avgjerdsmakta er delegert til tolv vedtaksinstitusjonar, som står spesifiserte i forskrift om handel med kulturgjenstander. For båtar er avgjerdsmakta lagd til Riksantikvaren, med Klima- og miljødepartementet som klageinstans. For samisk kulturmateriale er avgjerdsmakta lagd til RiddoDuottarMuseat med Sametinget som klageinstans. Kulturhistorisk museum har ansvaret for saker om arkeologisk og etnografisk materiale, om gjenstandar frå tida før reformasjonen og om myntar og setlar, og Norsk Sjøfartsmuseum har ansvaret for saker om maritimt materiale. For vedtak frå desse to institusjonane er Norsk kulturråd klageinstans.

Kommunen har berre éi oppgåve etter kulturminnelova. Dei er pålagde å sende søknader om riving eller vesentleg endring av byggverk og anlegg frå før 1850 til fylkeskommunen eller Sametinget (§ 25 andre avsnitt). Dei har elles ei viktig rolle i forvaltninga av kulturmiljø gjennom arealplanlegging og byggesakshandsaming etter plan- og bygningslova. Kommunen har òg andre verkemiddel, som ulike tilskotsordningar og kan gje fritak frå eigedomsskatt for bygningar med kulturhistorisk verdi. Fleire kommunar har by- eller kommuneantikvar eller stillingar med tilsvarende oppgåver. I perioden frå 2011 til 2024 fekk 94 prosent av kommunane støtte frå Riksantikvaren til å lage egne kulturminneplanar.

Andre departement og andre offentlege styresmakter enn Klima- og miljødepartementet er etter kulturminnelova pålagde å sende melding til departementet eller det ansvarlege forvaltningsorganet om dei kjem i kontakt med tiltak som er omfatta av kulturminnelova (§ 25 første avsnitt). I tillegg har dei ansvar for kulturmiljø i sine sektorar. For det første gjeld dette kulturminne som dei sjølve eig, både eigedomar som er freda, som statleg kulturhistoriske eigedomar, og kulturmiljø

som ikkje er freda. For det andre har dei ansvar for anna kulturmiljø i sin eigen sektor, og dei har ulike verkemiddel for å sikre dette. To døme er Landbruks- og matdepartementet si satsing *Utvalde kulturlandskap i jordbruket* og NVE si sektoravgift til finansiering av arkeologiske undersøkingar i vassdrag.

### 8.3 Andre aktørar som er sentrale for forvaltninga av kulturmiljø

I tillegg finst det ei rekkje aktørar som ikkje har oppgåver eller mynde etter kulturminnelova og ansvarsforskrifta, men som likevel er sentrale i arbeidet med å ta vare på kulturmiljø.

Eigarar og forvaltarar, både private og offentlege, har den aller viktigaste rolla i arbeidet. Det er dei som i hovudsak står for vedlikehald, istandsetjing og skjøtsel av kulturmiljøa, og som avgjer korleis miljøa skal brukast. Den viljen, den kompetansen og den erfaringa dei representerer, er avgjerande for at det enkelte kulturminnet eller kulturmiljøet skal bli teke vare på på ein god måte.

I tillegg til forvaltningsmusea finst det eit stort mangfald av andre museum i Noreg. Sjølv om dei ikkje har den same formelle rolla i kulturmiljøforvaltninga som forvaltningsmusea, har dei ei viktig oppgåve med å ta vare på og formidle historia lokalt eller innanfor sitt fagområde. Dei eig og forvaltar mellom anna ei stor mengd både kulturhistoriske bygningar, kulturhistoriske båtar og andre rørlege kulturminne. Musea er samarbeidspartnarar for kulturmiljøforvaltninga. Mange har òg ei tilknytning til fylkeskommunane til dømes gjennom eigarskap, finansiering eller som bygningsvern-senter eller kompetansesenter av andre slag.

Rådgevingstenester som bygningsvern-senter og fartøyvern-senter har ei viktig rolle i det praktiske arbeidet med å setje i stand og halde ved like kulturminne. Slike tenester er eit lett tilgjengeleg tilbod for både eigarar og handverkarar. Dei spelar ei viktig rolle for å sikre tilgang til kompetanse innanfor tradisjonshandverk, som er naudsynt for å ta vare på mange kulturminne.<sup>6</sup>

Frivillige organisasjonar gjer ein stor innsats for å ta vare på kulturmiljø, med vedlikehald, istandsetjing, skjøtsel, dokumentasjon og formidling av kunnskap. Kulturminnelova pålegg fredingsstyresmaktene å søkje samarbeid med organisasjonar og andre som har særleg interesse i fredinga, på eit tidleg tidspunkt i førebuingane av fredingssaka (§ 22 tredje avsnitt).

<sup>6</sup> Meld. St. 16 (2019–2020): s. 45.

Den norske kyrkja har som eigar og brukar av kulturhistorisk viktige kyrkjebygg ei sentral rolle i å ta vare på desse kulturminna.

Utdanningsinstitusjonar for tradisjonshandverk og materialkunnskap er avgjerande for å ta vare på freda og verneverdige bygningar, anlegg, fartøy og andre kulturminne.

Kulturminnefondet er ei statleg tilskotsordning for private eigarar av verneverdige kulturminne og kulturmiljø som ikkje er freda. Tilskot til kulturmiljø kan utløyse finansiering, engasje-

ment og arbeidsinnsats frå både eigarar, frivillige og andre.<sup>7</sup>

Politiet har ansvar for førebygging, etterforsking og straffeforfølgning av brot på kulturminnelova, som blir rekna som miljøkriminalitet.

Tollvesenet handhevar utførsleforbodet for kulturgjenstandar.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Meld. St. 16 (2019–2020): s. 47.

<sup>8</sup> Vareførselslova 2022.

## Kapittel 9

# Internasjonale konvensjonar

Det finst eit stort internasjonalt samarbeid på kulturmiljøfeltet. På verdsbasis skjer samarbeid om kulturmiljø og kulturarv i hovudsak innanfor Unesco, som er FN-organisasjonen for utdanning, vitskap, kultur og kommunikasjon. Regionalt spelar Europarådet ei viktig rolle. Vern og forvaltning av kulturarv inngår i arbeidet for menneskerettar, demokrati og rettsstatsprinsipp i Europa. Både FN, ved Unesco, og Europarådet har utvikla ei rekkje konvensjonar om vern og forvaltning av kulturarv og landskap. Noreg har slutta seg til og ratifisert mange av dei internasjonale konvensjonane om kulturmiljø.

Pliktene som følgjer av internasjonale konvensjonar, er som hovudregel ikkje direkte bindande i Noreg. Styresmaktene må ta omsyn til desse pliktene, uavhengig av om dei kjem til uttrykk i lov. Dersom norsk rett ikkje er i samsvar med slike plikter, må det lov- eller forskriftsvedtak til for å gjennomføre dei i nasjonal rett. Oppstår det konflikt mellom nasjonal rett og plikter som følgjer av internasjonale konvensjonar, vil norsk rett som utgangspunkt gå føre. På den andre sida gjeld presumpsjonsprinsippet, som inneber at norske reglar så langt råd er, skal fortolkast på ein måte som gjer dei foreinlege med folkeretten. Sjølv om ein kan konstatere samsvar mellom konvensjonane og norsk rett, kan det mellom anna av pedagogiske grunnar vere ønskjeleg å endre lover eller forskrifter for å gjere den folkerettslege regelen tydelegare i norsk rett.

Dei internasjonale konvensjonane Noreg har ratifisert, har i liten grad ført til endringar av nasjonale lover eller forskrifter på kulturmiljøfeltet. Stortinget har lagt til grunn at gjeldande rett er i samsvar med konvensjonane. Døme på konvensjonar som er gjorde til norsk rett gjennom lovkodifisering på dette feltet, er Unesco-konvensjonen om vern av kulturverdiar i tilfelle væpna konflikt (Haagkonvensjonen), gjennom delvis inkorporering av plikter i straffelova § 242 andre avsnitt, Unesco-konvensjonen om ulovleg handel med kulturgjenstandar, som er inkorporert i kulturminnelova § 23 flg., og Europarådskonvensjo-

nen om tilgang til miljøinformasjon (Aarhuskonvensjonen), som er inkorporert i miljøinformasjonslova.

I tillegg til konvensjonane som Noreg er rettsleg forplikta av, kan andre konvensjonar og ikkje-bindande vedtak, som internasjonalt vedtekne erklæringar, anbefalingar og retningslinjer ha ein viss innverknad på forvaltninga av kulturmiljø.

Framlegget til ny kulturmiljølov skal ta hand om pliktene som følgjer av dei internasjonale konvensjonane som Noreg har slutta seg til, og som gjev føringar for vern og forvaltning av kulturmiljø. Nedanfor er oversyn over relevante konvensjonar som Noreg har ratifisert, og andre internasjonale avtalar, erklæringar og handlingsprogram som har noko å seie for forvaltninga av kulturmiljø. Oversynet over innhaldet i dokumenta er ikkje fullstendig, men tek føre seg dei føresegnene som *utvalet* meiner har størst relevans for lovarbeidet. Spørsmålet om korleis Noreg bør ta hand om dei internasjonale pliktene sine, kjem vi tilbake til når vi vurderer innhaldet i den nye lova i kapitla som følgjer.

### 9.1 Relevante FN-konvensjonar som Noreg har ratifisert

---

#### 9.1.1 Overenskomst om vern av kulturverdiar i tilfelle av væpna konflikt, med protokoll (Haagkonvensjonen)

Haagkonvensjonen vart vedteken 14. mai 1954. Han vart ratifisert av Noreg 19. september 1961, og tok til å gjelde her 19. desember 1961. Han har to tilleggsprotokollar, frå 1954 og 1999. Den andre tilleggsprotokollen supplerer og vidareutviklar føresegnene i konvensjonen, og gjer dei enklare å bruke. Han gjeld òg i interne væpna konflikter, der konvensjonen har avgrensa bruk.

Haagkonvensjonen skal fremje vern og respekt for kulturverdiar og inneheld framlegg om tiltak i fredstid, som kan bidra til å motverke skadar på kulturminne og andre typar kulturver-

diar som følgje av ein væpna konflikt. Han skal hindre at kulturminne blir gjorde til militære mål eller brukte som skjold. For å sikre kulturminne krev konvensjonen at partane skal avstå frå å bruke egne kulturminne militært. I konfliktsituasjonar skal soldatar ikkje skade andre land sine kulturminne. Det gjeld fienden sine kulturminne òg. Okkupasjonsmakter skal ikkje skade kulturminne dei kontrollerer, men aktivt sikre dei mot øydelegging, hærverk og tjuveri. Konvensjonen gjeld både faste og lause kulturminne, kulturmiljø, museumssamlingar, arkiv og bygningar som har til særskilt føremål å verne kulturminne.

Den andre tilleggsprotokollen slår fast at medviten skade på kulturarv er eit brot på folkeretten (artikkel 7 og 15 med fleire). Etter protokollen skal partane verne kulturarven i fredstid (artikkel 3 og 5). Konvensjonen gjer det klart kva plikter og ansvar som gjeld i væpna konflikt. Mellom anna innfører han ein ny vernegrad – forsterka vern – for visse kulturverdiar (artikkel 10–14), han innfører sanksjonar for brot på føresegnene i protokollen (artikkel 15–21), og han opprettar ein mellomstatleg komité som skal følgje opp implementeringa og innvilge forsterka vern (artikkel 24). Partane er forplikta til å vedta føresegner om straff for brot på tilleggsprotokollen, med føresegner om universell jurisdiksjon for dei mest alvorlege lovbrota (artikkel 16). Tilhøve som skal vere straffbare, er mellom anna åtak på kulturverdiar under forsterka vern, omfattande øydelegging eller til-eigning av kulturverdiar og tjuveri, plyndring og vandalisme retta mot kulturverdiar som er verna av konvensjonen.

Haagkonvensjonen er gjennomført i straffelova 2005 og i kulturminnelova sine føresegner om ulovleg handel med kulturgjenstandar.

### **9.1.2 Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar (ØSK)**

Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar (ØSK) vart vedteken 16. desember 1966 og ratifisert av Noreg 13. september 1972. Konvensjonen tok til å gjelde i Noreg 3. januar 1976, og er gjennomført i norsk rett i menneskerettslova.

Gjennom konvensjonen blir ei rekkje av rettane i FN-fråsegna om menneskerettar gjorde forpliktande for konvensjonspartane. Konvensjonen gjeld mellom anna retten til kultur. Retten til å «delta i samfunnets kulturelle liv» er ein del av verdsfråsegna om menneskerettane som FN ved-

tok i 1948 (artikkel 27), og har sidan fått vern andre stader òg.

Konvensjonen gjev partane plikt til å anerkjenne retten for alle til å delta i det kulturelle livet (artikkel 15 nr. 1). Partane har plikt til å setje i verk tiltak som er naudsynte for å ta vare på, utvikle og utbreie kultur (artikkel 15 nr. 2). Tiltak for å ta vare på kulturmiljøet er ein føresetnad for å sikre borgarane sine rettar til kulturutøving. Kulturutøving er all menneskeleg praksis som kan knytast til kulturen, og kulturmiljø inngår i dette gjennom å vere dei fysiske føresetnadene for aktivitetane, i tillegg til å utgjere aktivitetar i seg sjølve. Når borgarane bur i kulturmiljø, arbeider med eller i kulturmiljø, opplever kulturmiljø og deltek i tradisjon og tru knytt til kulturmiljø, driv dei dimed kulturutøving.

Sjølv om retten i artikkel 15 er formulert som ein individuell rett, legg han ikkje klare rammer for kva som skal til for at han skal vere oppfylt, eller kva som kan vere eit brot på han. Det er styresmaktene si plikt å sikre retten, men det er ikkje klart korleis og i kva grad dei skal gjere det. Tiltaka må i det minste gjere det som er naudsynt for å ta vare på, utvikle og utbreie kulturen i ein slik grad at individa har høve til kulturell deltaking. På den måten kan ein òg hevde at artikkel 15 set opp ein skranke: Styresmakten kan ikkje setje i verk tiltak som gjer det umogleg å ta vare på, utvikle og utbreie kulturen.

Rettane i konvensjonen kan lesast som politiske programerklæringar, fordi dei ikkje legg klare rammer for kva som skal til for at dei skal vere oppfylte. Det er heller ingen folkerettsleg domstol som dømmer i spørsmål om brot på rettane og såleis tolkar innhaldet i dei. I størst grad kan rettane difor hevdast å vere relevante som grunnlag for tolking av anna lovgiving. Når det skal lagast forslag til ny kulturmiljølov, blir rettane i konvensjonen difor relevante som bakgrunn for fastsetjinga av rammene for offentleg verksemd for å sikre kulturmiljø som del av individa si kulturelle deltaking. Lova vil samstundes vere del av dei offentlege tiltaka som bidreg til å «bevare, utvikle og utbre» vitskap og kultur. Verkemiddel for styresmaktene, og heimlar som gjeld borgarane si rettsstilling i tilknytning til kulturmiljø, bidreg til å oppfylle rettane. Dei bør difor utformast for å bidra effektivt til dette.

### **9.1.3 Den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettar (SP)**

FNs konvensjon om sivile og politiske rettar (SP) artikkel 27 vernar spesifikt etniske, religiøse og



språklege minoritetar mot inngrep i retten til å dyrke eigen kultur og bruke eige språk. FN's menneskerettskomité har tolka artikkel 27 slik at han både gjev grunnlag for positiv forskjellshandsaming og for retten til effektiv deltaking i avgjerdsprosessar som vedkjem dei.<sup>1</sup> Ein effektiv deltakingsrett strekkjer seg ut over høyringsfråsegner og er knytt til at innhaldet i avgjerdene er eit resultat av deltakinga. I dei sakene der menneskerettskomiteen har uttala seg, har deltakingskravet vore knytt til urfolk. Korkje ordlyden i artikkel 27 eller fråsegner frå komiteen gjev likevel grunnlag for å tolka det slik at denne retten ikkje også gjeld andre etniske minoritetar. Samerettsutvalet har òg sagt at deltaking i avgjerdsprosessar

[...] ikke bare omfatter urfolk, men også etniske minoriteter som tradisjonelt har hatt opphold på en annen stats territorium, men som rettsleg sett ikkje har status som urfolk.<sup>2</sup>

SP artikkel 27 må òg bli tolka dit at det ligg ei plikt på staten til å leggje vekt på omsynet til kulturutøvinga til minoriteten. FN's menneskerettskomité har i ulike saker halde fram at det skal takast omsyn til ulike tiltak som ikkje kvar for seg har ei vesentleg negativ verknad på kulturen, men som likevel samla kan undergrave retten til kulturutøving etter føresegna. Når det først blir gjort ei heilskapleg vurdering av tiltak for å gjere minst mogleg skade, er det nærliggjande å meine at staten også har ei plikt til å leggje vekt på omsynet til kulturen som noko meir enn at det skal vurderast på linje med andre relevante omsyn.<sup>3</sup> For samane følgjer den same plikta òg etter Grunnlova § 108. Utan ei vesentleg vektlegging legg ikkje staten til rette for kulturutøvinga som Grunnlova seier. Grunnlova § 108 er då også forstått som ei bindande retningslinje i styresmakta si utøving av skjøn og er inspirert av SP artikkel 27.<sup>4</sup> Plikta til å leggje vesentleg vekt på samiske omsyn gjeld difor alle typar vedtak i forvaltninga.<sup>5</sup>

Det er brei internasjonal anerkjenning av at urfolk har rett til sjølvråderett etter SP artikkel 1.<sup>6</sup> I 2018 avklarte også Høgsterett i plenum at samane har sjølvråderett etter SP artikkel 1 og FN's erklæring om urfolk sine rettar (UNDRIP)

<sup>1</sup> Human Rights Committee 1994: section 6.1 and 7.

<sup>2</sup> NOU 2007: 13: s. 860.

<sup>3</sup> NOU 2007: 13: s. 209.

<sup>4</sup> HR-2018-456-P, avsnitt 91; Skogvang 2009: s. 179-182.

<sup>5</sup> NOU 2007: 13: s. 209-210.

<sup>6</sup> Human Rights Committee 2015 og Human Rights Council 2018.

artikkel 3 som uttrykk for internasjonal sedvanerett.<sup>7</sup> Kva som er det nærare innhaldet i retten til sjølvråderett for urfolk er ikkje endeleg avklart, men at det blant anna gjeld retten til å avgjere i saker om interne forhold og retten til konsultasjonar for å oppnå eit fritt og informert samtykke i saker som påverkar urfolk direkte, er det brei semje om.

#### 9.1.4 Konvensjonen om vern av verdas kultur- og naturarv (Verdsarvkonvensjonen)

Verdsarvkonvensjonen vart vedteken 16. november 1972. Han vart ratifisert av Noreg 12. mai 1977 og tok til å gjelde her 12. august 1977.

Verdsarvkonvensjonen er den første konvensjonen og den einaste globale som gjeld både kultur- og naturarv. Konvensjonen skal verne kultur- og naturarv som har eineståande universell verdi sett ifrå eit historisk, kunstnarisk, vitskapleg eller estetisk synspunkt. Statar som har ratifisert konvensjonen, har plikt til å peike ut slik verdsarv på sitt eige territorium og til å verne, bevare, formidle og overføre han til framtidige generasjonar (artikkel 4 jamfør artikkel 1 og 2).

I artikkel 5(a) heiter det at statane skal «[v]edta alminnelige retningslinjer med sikte på at natur- og kulturarven skal ha en funksjon i lokalsamfunnet og integrere vernet av natur- og kulturarven i den alminnelige planleggingen». I 2007 vedtok FN's verdsarvkomité ei tolking av denne føresegna der det vart understreka at omfattar eit strategisk mål om at lokalsamfunn skal delta aktivt i arbeidet med å identifisere, forvalte og ivareta kulturarven. Med lokalsamfunn forstås verdsarvkomiteen urfolk, lokale grupper, styresmakter, og interesseorganisasjonar med nærleik til kulturmiljøa.

Land som er partar, skal anerkjenne at denne kultur- og naturarven utgjer ein verdsarv som heile det internasjonale samfunnet har plikt til å samarbeide om å bevare utan å røre ved eigedomsrett som er fastsett i nasjonal lovgjeving. Partane forpliktar seg til ikkje å setje i verk tiltak som direkte eller indirekte vil skade kultur- og naturarven på territoriet til ein annan part (artikkel 6). Det viktigaste verktøyet i konvensjonen er lista over verdas kultur- og naturarv, verdsarvlista (artikkel 11). Innskrivingar her blir vedtekne av ein mellomstatleg komité, den såkalla verdsarvkomiteen (artikkel 8).

<sup>7</sup> HR-2018-456-P, avsnitt 96 og 97.

Verdsarvkomiteen har utarbeidd og vedteke retningslinjer for gjennomføringa av verdsarvkonvensjonen. Område som blir skrivne inn på verdsarvlista, må oppfylle krava som ligg i retningslinjene (artikkel 11.5). Områda må oppfylle eit eller fleire av ei liste med faglege kriterium, dei må vere underlagde tilstrekkeleg vern og forvaltning, og dei må oppfylle krav til integritet og autentisitet. Dette skal dokumenterast i nominasjonsdokumentet som blir lagt fram til handsaming i verdsarvkomiteen. Innskriving skjer på grunnlag av tilråding frå det rådgjevande organet til komiteen (artikkel 14).

Verdsarvkomiteen skal følgje forvaltninga av verdsarvområda. Partane leverer forvaltningsrapportar, og det er høve til sanksjonar overfor land som forsømer pliktene. Sanksjonar kan vere krav i forvaltningsvedtak frå komiteen, oppføring på lista over verdsarv i fare eller at område takast ut av verdsarvlista. Farelisting gjeld for område som er utsette for påviste eller moglege trugsmål (artikkel 11.4). Farelista er òg meint som hjelp til land som har utfordringar med forvaltninga av verdsarven sin. Avlisting skjer i tilfelle der dei universelle verdiane ikkje lenger er til stades.

Det vart ikkje gjort endringar i norsk rett som følgje av at konvensjonen vart ratifisert. Ein la til grunn at krava som konvensjonen stiller allereie låg nedfelte i eksisterande lovverk, først og fremst kulturminnelova, naturmangfaldlova og plan- og bygningslova.

### **9.1.5 Konvensjonen om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar ILO nr. 169**

Konvensjonen om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar ILO nr. 169 vart vedteken 27. juni 1989 og ratifisert av Noreg 20. juni 1990.

Konvensjonen gjeld rettane til urfolk, mellom anna retten til å ta vare på og utvikle vidare eigen kultur, eigne tradisjonar og eigne språk, og plikta styresmaktene har til å leggje til rette for dette. Konvensjonen gjev avtalepartane plikt til å gjere særlege tiltak for mellom anna å sikre retten til å utøve kultur for urfolket, og å sikre institusjonane deira (artikkel 4). Han har òg føresegner om retten urfolk har til sjølve å råde over si eiga kulturelle utvikling og til å opprette eigne institusjonar til å representere seg overfor styresmaktene. Konvensjonen anerkjenner urfolk sine ønske om og behov for kontroll over eigne institusjonar, si eiga livsform og si eiga økonomiske utvikling. I Noreg har samane status som urfolk.

### **9.1.6 Konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, ålmenn deltaking i avgjerdsprosessar og tilgang til rettsmiddel i miljø saker (Århuskonvensjonen)**

Århuskonvensjonen vart vedteken 25. juni 1998. Han vart ratifisert av Noreg 2. mai 2003 og tok til å gjelde her 31. juli 2003.

Føremålet med konvensjonen er å sikre tilgang til miljøinformasjon, sikre at ålmenta kan ta del i avgjerdsprosessar og sikre høve til klage og domstolsprøving i miljø saker (artikkel 1). Med miljøinformasjon meiner konvensjonen mellom anna informasjon om tilstanden til miljøelement som landområde, landskap og naturområde, og i visse tilfelle tilstanden til kulturminne (artikkel 2).

Konvensjonen krev at partane mellom anna skal setje i verk lovgjevingstiltak og andre tiltak som er naudsynte for å følgje føresegnene i konvensjonen.

I Noreg kjem pliktene som følgjer av konvensjonen til uttrykk først og fremst i Grunnlova § 112 og i miljøinformasjonslova.

### **9.1.7 Konvensjonen om vern av den immaterielle kulturarven**

Konvensjonen om vern av den immaterielle kulturarven vart vedteken 17. oktober 2003. Han vart ratifisert av Noreg 17. januar 2007 og tok til å gjelde her 17. april 2007.

Føremålet med konvensjonen er å medverke til auka medvit, anerkjenning og vern av den immaterielle kulturarven og respekt for den immaterielle kulturarven til samfunn, grupper og enkeltpersonar (artikkel 1). Med immateriell kulturarv meiner konvensjonen praksis, uttrykk, kunnskap, ferdigheiter, verktøy, gjenstandar, kulturgjenstandar og tilhøyrande kulturelle rom som samfunn, grupper og enkeltpersonar ser på som del av kulturarven sin, ein arv som blir overført frå generasjon til generasjon. Den immaterielle kulturarven kjem mellom anna til uttrykk ved munnlege tradisjonar og uttrykk, utøvande kunst, sosiale skikkar, ritual og høgtidsfestar, kunnskap og praksis som gjeld naturen og universet, og tradisjonelt handverk. Respekt for og anerkjenning av utøveren og tradisjonsberaren er eit sentralt prinsipp i konvensjonen. Med «vern» meiner konvensjonen «tiltak for å sikre den immaterielle kulturarvens levedyktighet». Det betyr mellom anna å kartleggje, dokumentere, forske på, bevare, verne, fremje, styrkje, føre vidare og gjenopplive

dei ulike sidene ved den immaterielle kulturarven (artikkel 2).

Land som er partar har plikt til å setje i verk naudsynte tiltak for å sikre vern av den immaterielle kulturarven og til å kartleggje og definere ulike element av immateriell kulturarv i samarbeid med lokalsamfunn, grupper og relevante ikkje-statlege organisasjonar (artikkel 11). Partane skal lage lister over den immaterielle kulturarven (artikkel 12). Dei har òg plikt til å ha ein overordna politikk som skal fremje den rolla som den immaterielle kulturarven har i samfunnet, og til å integrere immateriell kulturarv i planleggingsarbeidet, fremje vitskaplege, tekniske og kunstnariske studiar, forskingsmetodar og utdanningsinstitusjonar innan forvaltning av immateriell kulturarv. I tillegg krev konvensjonen at partane skal ha rettslege, tekniske, administrative og finansielle tiltak for mellom anna å fremje etablering eller styrking av utdanningsinstitusjonar innanfor forvaltninga av immateriell kulturarv, fremje formidling av denne kulturarven og sikre tilgang til den immaterielle kulturarven (artikkel 13).

Konvensjonen har føresegner om tiltak på områda utdanning, medvitstgjerjing og kapasitetsbygging (artikkel 14). Han legg stor vekt på at partane skal arbeide for å sikre størst mogleg medverknad frå lokalsamfunn, grupper og eventuelt enkeltpersonar som skaper, opprettheld og overfører immateriell kulturarv, og trekkje dei med i forvaltninga av denne arven (artikkel 15).

Dei sterke koplingane konvensjonen har til menneskerettar, gjer at det blir lagt stor vekt på mennesket som kulturskapar og -berar. Kravet om at enkeltpersonar, grupper eller samfunn skal delta aktivt i bevaringa og vidareføringa av sin eigen kulturarv, er med på å fremje inkludering og medverknad. Det gjer òg sitt til at ein får sett ord på ei breiare forståing av vern, der menneskelege handlingar står i sentrum.

Konvensjonen opprettar ei generalforsamling og ein mellomstatleg komité som skal fremje måla til konvensjonen og oppmuntre til og overvake gjennomføringa. Komiteen gjev mellom anna rettleiing og tilrådingar. Komiteen rapporterer til generalforsamlinga.

## 9.2 Relevante Europaråds-konvensjonar som Noreg har ratifisert

### 9.2.1 Konvensjon om vern av faste kulturminne i Europa – ETS nr. 121 (Granadakonvensjonen)

Granadakonvensjonen vart vedteken 3. oktober 1985, ratifisert av Noreg 6. september 1996 og tok til å gjelde her 1. januar 1997.

Konvensjonen gjev føringar for vern av faste kulturminne. I fortalen blir det understreka at faste kulturminne «er et uerstattelig uttrykk for den rike mangfoldigheten i Europas kulturarv», og at dei er «et uvurderlig vitnesbyrd om vår fortid og en felles arv for alle europeere». Konvensjonen framhevar òg kor viktig det er «å gi en kulturell referanseramme videre til fremtidige generasjoner, å forbedre miljøet både i byene og på landet og derigjennom fremme den økonomiske, sosiale og kulturelle utvikling både i stater og regioner».

Som faste kulturminne reknar konvensjonen for det første *monument*. Dette er bygningar, konstruksjonar og veggfast inventar av særleg historisk, arkeologisk, kunstnarisk, vitskapleg, samfunnsmessig og teknisk interesse. For det andre reknar konvensjonen *grupper av bygningar* som faste kulturminne. Med dette meiner konvensjonen homogene grupper av bygningar i byar eller på landsbygda som er av særleg historisk, arkeologisk, kunstnarisk, vitskapleg, samfunnsmessig eller teknisk interesse, og som heng godt nok saman til å danne topografisk definerbare einingar. For det tredje er faste kulturminne det konvensjonen kallar *særskilde område*. Dette er område som menneske og natur har skapt i lag, som er delvis utbygde, som har særpreg og samanheng nok til å vere topografisk definerbare, og som er av særleg historisk, arkeologisk, kunstnarisk, vitskapleg, samfunnsmessig eller teknisk interesse (artikkel 1).

Konvensjonen krev at partane peiker ut og fører liste over faste kulturminne som skal ha vern, og snarast mogleg utarbeider dokumentasjon dersom dei eigedomane det gjeld er truga (artikkel 2). Partane må gjere lovbestemte tiltak for å verne bygningsarven og syte for vern av faste kulturminne innanfor desse rammene, med dei midla staten rår over (artikkel 3). Staten må ha naudsynte tilsyns- og autorisasjonsordningar og hindre at verna eigedomar blir skjemde, forfell eller blir rivne (artikkel 4). Dette inneber mellom anna at konvensjonspartane må ha lovgjeving som

sikrar at alle planar for riving eller forandring av verna kulturminne og kulturminne der vernetiltak er under utarbeiding, og alle planar som får følgjer for omgjevnadene til slike kulturminne, skal leggjast fram for rette styresmakt. Det same gjeld planar som får følgjer for ei gruppe bygningar eller del av ei gruppe bygningar eller eit særskilt område, og som inneber riving av bygningar, oppføring av nye bygningar eller store forandringar som gjer at karakteren til bygningane eller området blir gjort ringare. Etter konvensjonen skal styresmaktene i dei ulike partslanda kunne krevje at eigaren av ein verna eigedom utfører arbeid på eigedomen, og styresmakten skal sjølve kunne gjennomføre slikt arbeid dersom eigaren ikkje gjer det. Landa må òg ha lovreglar om tilgang til å oreigne verna eigedom. Konvensjonen krev òg at landa har lovfest forbod mot heil eller delvis flytting av eit verna kulturminne med mindre det er naudsynt for å berge det (artikkel 5).

Partane har òg plikt til å gjere andre typar tiltak. Dei må syte for finansiell støtte frå offentlege styresmakter til vedlikehald og restaurering av faste kulturminne, innanfor vedtekne budsjetttrammer, og om naudsynt iverksette skatte- og avgiftsmessige tiltak for å sikre faste kulturminner. Landa skal dessutan oppmuntre til tiltak i privat regi for å vedlikehalde og restaurere faste kulturminner (artikkel 6). Partane skal òg utarbeide tiltak for generell forbetring av miljøet rundt minnesmerke, mellom bygningar i ei bygningsgruppe og innanfor dei særskilde områda (artikkel 7). Konvensjonen krev at partane har tiltak for å avgrense risiko for at kulturminne kan tape seg som følgje av forureining (artikkel 8). Partane pliktar òg å sikre at brot på lovreglar om vern av arkitekturarven blir møtte med relevante og tilstrekkelege sanksjonar (artikkel 9).

I tillegg stiller konvensjonen krav om at partane skal ha ein vernepolitikk, og han stiller krav til innhaldet i denne politikken. Partane skal sikre at faste kulturminne blir vurdert og eventuelt sikra i arbeidet med by- og kommuneplanar, og at dette kravet blir teke omsyn til på alle trinn. Dei skal utarbeide restaurerings- og vedlikehaldsprogram for faste kulturminne og gjere arbeidet med å ta vare på og forvalte faste kulturminne til eit viktig element i kultur-, miljø- og planleggingspolitikken. Partane har òg plikt til å leggje til rette for ivaretaking og bruk av bygningar med ein eigenverdi som ikkje tilseier vern «i forhold til bestemmelsene i artikkel 3 i konvensjonen», men som er av interesse på grunn av måten dei ligg på i omgjevnadene, og på grunn av at dei er viktige for livskvaliteten til folk. Konvensjonen krev at par-

tane skal fremje bruk og utvikling av tradisjonelle teknikkar og materiale, og slår fast at dette er viktig for framtida til dei faste kulturminna (artikkel 10). Partane skal òg fremje opplæring i yrke og handverk som er relevante for vern av arkitekturarven (artikkel 16). Under «behørlig hensyntaken» til den historiske og arkitektoniske karakteren til kulturminna skal partane òg fremje bruk av verna eigedomar «i samsvar med samtidens behov» og tilpasse gamle bygningar til nye bruksmåtar «når det er formålstjenlig» (artikkel 11).

For å auke verknaden av tiltaka med vern av faste kulturminne, er partane forplikta til å opprette system for informasjon, samråd og samarbeid mellom staten, regionale og lokale styresmakter, kulturinstitusjonar og foreiningar på dei ulike stadia i avgjerdsprosessen. Dessutan skal partane fremje sponsorverksemd og innsats frå ideelle organisasjonar (artikkel 14). Partane skal i politiske og administrative samanhengar fremje samarbeid på alle nivå mellom instansar som driv med planlegging på områda vern, kultur og miljø (artikkel 13). Konvensjonen har òg ei føresegn om å formidle til ålmenta kor viktig det er å ta vare på arkitekturarven (artikkel 15).

Praktiseringa av Granadakonvensjonen blir overvaka av ei ekspertgruppe som er oppnemnd av Ministerkomiteen i Europarådet. Grappa rapporterer til Ministerkomiteen om situasjonen for bevaringspolitikken for faste kulturminne i medlemslanda, og gjer framlegg om tiltak for å setje føresegnene i konvensjonen ut i livet (artikkel 20).

### **9.2.2 Den europeiske konvensjonen om vern av den arkeologiske kulturarven (revidert) – ETS nr. 143 (Vallettakonvensjonen)**

Vallettakonvensjonen vart vedteken 16. januar 1992. Noreg ratifiserte konvensjonen 20. september 1995, og han tok til å gjelde her 21. mars 1996.

Konvensjonen har som føremål å verne den arkeologiske kulturarven som ei kjelde til det europeiske fellesminnet og som ein reiskap for historiske og vitskapelege undersøkingar. Konvensjonen har ei rekkje konkrete tiltak for å oppnå dette. I fortalen blir det understreka at den arkeologiske kulturarven er viktig for kunnskapen om historia til menneskeslekta. Vidare blir det understreka at den europeiske arkeologiske kulturarven, som er kjeldemateriale for historia om tidlegare tider, er alvorleg truga av ei stadig aukande mengd utbyggingsprosjekt, av stadig meir alvorlege naturskadar, av ulovlege vitskapelege utgravingar og av manglande merksemd frå ålmenta.

Konvensjonen definerer den arkeologiske kulturarven på følgjande måte (artikkel 1):

I dette øyemed skal alle rester og gjenstander og alle andre spor etter menneskeheten fra tidligere epoker anses som elementer i den arkeologiske kulturarv når:

- bevaring og undersøkelse av dem bidrar til å følge mennesket historie og dets forhold til naturmiljøet;
- utgraving eller oppdagelse samt andre forskningsmetoder utgjør hovedkildene til kunnskap om mennesket og det tilknyttede naturmiljø; og
- de befinner seg på et hvilket som helst område innenfor partenes jurisdiksjon.

Den arkeologiske kulturarv omfatter strukturer, byggverk, grupper av bygninger, andre områder utnyttet av mennesker, løse og faste kulturminner av enhver art, såvel som det miljø de er en del av, enten de befinner seg på land eller under vann.

Konvensjonen har ei føresegn om utpeiking av gjenstandar og anna som kjem inn under omgrepet kulturarv, og om vernetiltak. Partane er forplikta til å ha eit juridisk regelverk til vern av den arkeologiske kulturarven. Regelverket må ha føresegner om registrering og kartlegging. Det må òg ha føresegner om oppretting av arkeologiske verneområde for å verne om viktig kjelde-materiale slik at seinare generasjonar kan bruke det i forskning. Det gjeld òg der det ikkje er synlege restar på marka eller under vatn. I tillegg må regelverket ha krav om rapportering til styresmaktene om tilfeldig oppdaga faste og lause kulturminne og plikt til å gjere slike funn tilgjengelege for undersøking (artikkel 2).

Partane har òg plikt etter konvensjonen til å ha prosedyrar for autorisasjon og overvaking av utgravingar og anna arkeologiske verksemd og plikt til å sikre at utgravingar og andre typar undersøkingar som kan gjere skade, berre blir utført av fagfolk med dei rette fullmaktene. Dei skal òg sikre at bruk av metallsøkjar og anna påvisingsutstyr eller prosessar for arkeologiske undersøkingar skal ha førehandsgodkjenning «når dette er forutsatt i statens interne rett» (artikkel 3).

Der omstenda krev det, må partane setje i verk tiltak for å verne den arkeologiske kulturarven fysisk. Det kan skje ved å vedta føresegner om offentlege styresmakters oreigning, eller vern på andre tenlege måtar av område som det er me-

ninga å gjere til arkeologiske verneområde (artikkel 4).

Partane skal òg vedta føresegner som gjer det mogleg å verne og halde ved like den arkeologiske kulturarven, helst på den opphavlege staden. Vidare forpliktar partane seg til å ha tenlege lagringsstader for lause kulturminne som blir fjerna frå den opphavlege staden.

Konvensjonen fremjar eit integrert vern av den arkeologiske kulturarven. Partane skal prøve å samordne og kombinere arkeologiske interesser og utbyggingsinteresser ved for det første å sikre at arkeologar er med i arealplanlegginga og på dei ulike stadia i planprosessen. For det andre skal partane sikre at arkeologar og arealplanleggjarar på regionalt og lokalt nivå systematisk rådfører seg med kvarandre slik at det er råd å endre utbyggingsplanar som kan ha skadelege verkningar på den arkeologiske kulturarven, og slik at ein får tid og ressursar nok til å gjennomføre vitenskaplege undersøkingar av tomte og offentleggjere resultat. For det tredje skal partane sikre at «alle moglege» omsyn blir tekne til arkeologiske funnstader og miljøet deira i konsekvensutgreiingar og i dei avgjerdene som blir tekne på bakgrunn av desse utgreiingane. Partane skal òg ha føresegner om at delar av den arkeologiske kulturarven som blir funne under utbyggingsarbeid, skal bevarast på den opphavlege staden (*in situ*) når dette lèt seg gjere (artikkel 5).

Konvensjonen har føresegner om finansiering av arkeologisk verksemd. Mellom anna tek partane på seg å sikre at det i større offentlege og private utbyggingsplanar blir teke inn føresegner om dekking av dei totale kostnadene til arkeologisk verksemd, anten frå offentlege eller private kjelder (artikkel 6). Det vil seie at for naudsynte arkeologiske undersøkingar ved større offentlege og private utviklingsprosjekt, legg konvensjonen til grunn prinsippet om at tiltakshavaren skal betale.

Når det gjeld innsamling og formidling av vitenskaplege data, krev konvensjonen mellom anna at det blir samla inn og utarbeidd oversyn over arkeologiske område (artikkel 7). Konvensjonen har òg føresegner om opplysing av ålmenta gjennom opplæringstiltak og rett til tilgang til den arkeologiske kulturarven (artikkel 8). Partane pliktar òg å førebyggje ulovleg omsetnad av arkeologiske kulturminne (artikkel 10).

Praktiseringa av konvensjonen blir overvaka av ei ekspertgruppe som er oppnemnd av Ministerkomiteen i Europarådet. Gruppa rapporterer til Ministerkomiteen (artikkel 13).

### 9.2.3 Rammekonvensjonen for vern av nasjonale minoriteter – ETS nr. 157

Europarådet sin rammekonvensjon for vern av nasjonale minoriteter vart vedteken 1. februar 1995. Konvensjonen vart ratifisert av Noreg 17. mars 1999 og tok til å gjelde i Noreg 1. juli 1999.

Konvensjonen vart utarbeidd for å styrkje menneskerettane for nasjonale minoritetar. Dei nasjonale minoritetane i Noreg er kvenar/norskfinnar, jødar, skogfinnar, romar og romanifolket/tatarar.<sup>8</sup>

Konvensjonen slår fast at personar som høyrer til nasjonale minoritetar, kan utøve rettane og nyte godt av fridomen som følgjer av prinsippa som er nedfelte i rammekonvensjonen, så vel individuelt som i fellesskap med andre (artikkel 3). Staten har ei plikt til å fremje tiltak for reell likestilling mellom majoritets- og minoritetsbefolkninga på alle område av det økonomiske, sosiale, politiske og kulturelle liv (artikkel 4). For å nå reell likestilling skal det takast omsyn til minoritetens særskilde situasjon. Staten skal leggje forholda til rette for at nasjonale minoritetar kan bevare sin kultur og identitet (artikkel 5), og for at det er lagt til rette for deltaking i alle delar av samfunnslivet, og særleg på dei område som angår dei spesielt (Artikkel 15). I konvensjonens forklarande rapport er samråd frå representative organisasjonar framheva som ein viktig måte å leggje til rette for ei effektiv deltaking når staten vurderer lovgjeving eller administrative tiltak som kan påverke dei direkte. Det skal òg vere medverknad i førebuing, iverksetting og konsekvensvurdering av nasjonale og regionale planar som sannsynlegvis vil påverke ein nasjonal minoritet direkte. I Europarådets ministerkomité sin resolusjon frå 2018 med anbefalingar til Noreg i oppfølginga av konvensjonen, blei det mellom anna sagt at føresetnadene for deltakinga i avgjerdsprosessane burde betrast.<sup>9</sup>

### 9.2.4 Europarådets landskapskonvensjon – ETS nr. 176

Europarådets landskapskonvensjon vart vedteken 20. oktober 2000. Konvensjonen vart ratifisert av Noreg 23. oktober 2001, og han tok til å gjelde her 1. mars 2004. Han vart vedteken endra 1. august 2016, og endringa tok til å gjelde 1. juli 2021.

<sup>8</sup> Meld. St. 12 (2020–2021).

<sup>9</sup> Europarådet 2018

Konvensjonen har som mål å fremje vern, forvaltning og planlegging av landskap (artikkel 3). Landskap er definert som «et område, slik folk oppfatter det, hvis særpreg er et resultat av påvirkningen fra og samspillet mellom naturlige og/eller menneskelige faktorer» (artikkel 1). Dette femner om både natur og kultur, og omfattar alle typar landskap: by- og bygdlandskap, kyst- og fjellandskap.

Konvensjonen krev at partane skal ha ei lovgjeving der det er lagt til grunn at landskapet er eit viktig element i omgjevnadene til folk, eit uttrykk for mangfaldet i den felles kultur- og naturarven deira og eit grunnlag for identiteten deira. Partane har plikt til å ha ein landskapspolitikk for vern, forvaltning og planlegging av landskap gjennom særlege tiltak som konvensjonen set opp. Partane skal ha prosedyrar som gjer det mogleg for publikum, lokale og regionale styresmakter og andre som har interesse i det, å vere med i arbeidet med å utforme og gjennomføre landskapspolitikken. Dei er òg forplikta til å integrere omsynet til landskapet i distrikts- og byplanleggingspolitikken, i kultur-, miljø- og landbrukspolitikken, i den økonomiske politikken, på det sosiale området og på andre område som kan ha direkte eller indirekte verknad på landskap (artikkel 5).

Av særlege tiltak krev konvensjonen at partane aukar medvitngjeringa om eigenverdien til landskap (artikkel 6a), fremjar opplæring og utdanning om denne eigenverdien (artikkel 6b) og kartlegg og vurderer trugsmål mot landskap (artikkel 6c). Konvensjonen gjev òg plikt til å definere mål for landskapskvalitet for dei landskapa som er kartlagde, etter offentleg høyring, og å setje i verk tiltak for vern, forvaltning og planlegging av landskap (artikkel 6d og 6e).

Landskapskonvensjonen legg ingen restriksjonar på bruken av landskapet. Han gjer det klart at landskap er i stadig endring, og at det ikkje er eit mål å hindre endringar, men å påverke endringane i ei retning som er ønskjeleg. Landskapsendringane skal vere medvitne.

Gjennomføringa av konvensjonen blir følgd opp av ekspertkomiteane til Europarådet. Generalsekretæren for Europarådet rapporterer til Ministerkomiteen om arbeidet som er utført, og om korleis konvensjonen fungerer (artikkel 10).

I norsk rett er det særleg i plan- og bygningslova, naturmangfaldlova, skoglova og kulturminnelova at ein prøver å oppfylle pliktene konvensjonen gjev.

### 9.2.5 Europarådet sin rammekonvensjon om kulturarven sin verdi for samfunnet – ETS 199 (Farokonvensjonen)

Farokonvensjonen vart vedteken 27. oktober 2005 og ratifisert av Noreg 27. oktober 2008. Konvensjonen tok til å gjelde her 1. juni 2011.

Som rammekonvensjon inneheld Farokonvensjonen i hovudsak programføresegner som set mål som statane har plikt til å arbeide for. Han set ikkje opp spesifikke krav eller detaljerte reglar for korleis konvensjonspartane skal ta vare på kulturmiljø. Føremålet med konvensjonen er å fremje ei vid forståing av kulturarv og det kulturarven har å seie for samfunnet. Konvensjonen legg vekt på at kulturarv ikkje berre skal takast vare på for si eiga skuld, men òg med tanke på den rolla kulturarven spelar når det gjeld å skape og styrkje identitet, tilhøyrslø og respekt for mangfald. Konvensjonen set opp ei rekkje generelle prinsipp og mål for kulturarven si rolle i samfunnet og inneheld forslag til framgangsmåtar for å nå måla. Det er opp til konvensjonspartane å finne passande tiltak for å realisere måla og prinsippa. Med kulturarv meiner konvensjonen

en gruppe av ressurser som er nedarvet fra tidlegare tider, og som, uavhengig av eierskap, identifiseres av menneske som en gjenspeiling av og et uttrykk for deres verdier, tro, kunnskaper og tradisjonar i stadig utvikling. Den omfatter alle forhold ved miljøet som er et resultat av samhandlingen mellom menneske og stader gjennom tid.

Konvensjonen nyttar òg omgrepet «kulturarvfellesskap», som dei definerer som «et fellesskap bestående av menneske som verdsetter spesifikke sider av kulturarven, som de ønsker å holde ved like og videreføre til framtidige generasjonar, innanfor rammene av offentlig aktivitet».

Farokonvensjonen tek som utgangspunkt at rettar som er knytte til kulturarv er del av retten til å delta i kulturlivet, og den retten har FN slege fast i verdsfråsegna om menneskerettane (artikkel 1). Konvensjonen legg til grunn at kulturarven er både eit individuelt og eit kollektivt ansvar. Han framhevar at vern og berekraftig bruk av kulturarven har som mål å skape menneskeleg utvikling og livskvalitet. Partane skal leggje til rette for kulturarven si rolle i å bygge eit fredeleg og demokratisk samfunn, i prosessane med å arbeide for ei berekraftig utvikling og i arbeidet for kulturelt mangfald. Det gjeld òg kulturarven si rolle i å

medverke til synergieffektar og fruktbart samarbeid mellom alle relevante sektorar.

Konvensjonen slår fast at alle har rett til både å nyte godt av og å yte sitt til utviklinga av kulturarven, og at alle har ansvar for å respektere andre sin kulturarv like mykje som sin eigen (artikkel 4). Partane har plikt til å auke verdien av kulturarven gjennom identifikasjon, analyse, tolking, vern og bevaring (artikkel 5 bokstav b). Dei må ha lovføresegner som sikrar retten til utøving av kulturarv (artikkel 5 bokstav c.). Dei er òg forplikta til å fremje eit økonomisk og sosialt klima som støttar opp om deltaking i aktivitetar som er knytte til kulturarven.

For å underbygge kulturarven sitt bidrag til samfunnet og menneske si utvikling, stiller konvensjonen for det første krav til dialog (artikkel 7). Partane pliktar mellom anna å fremje refleksjon over og dialog om kulturarven og respekt for eit mangfald av tolkingar. Dei skal etablere framgangsmåtar for mekling der den same kulturarven blir tillagd motstridande verdiar av ulike fellesskap. For det andre har konvensjonen føresegner om miljø, kulturarv og livskvalitet (artikkel 8). Partane skal bruke kulturarven til å fremje den økonomiske, politiske, sosiale og kulturelle utviklinga. Dette gjeld òg i samband med arealplanlegginga. Konvensjonen framhevar mellom anna bruk av konsekvensanalysar og ulike strategiar for å avgrense moglege negative verknader for kulturarven der dette blir vurdert som naudsynt. Partane skal òg fremje ei heilskapleg tilnærming, der kultur, naturmangfald, geologi og omsynet til eit variert landskap blir vurdert samla. Partane skal òg nytte kulturarven til å styrkje sosial samhøyrslø ved å fremje ei kjensle av felles ansvar for stadene der menneske bur, og «fremme målet om kvalitet i nyere tilføyelser til miljøet uten å bringe dets kulturelle verdier i fare». For det tredje har konvensjonen føresegner om berekraftig bruk av kulturarven (artikkel 9). Dei krev at partane slår fast og fremjar prinsipp for ei berekraftig forvaltning og oppmuntrar til å ta vare på kulturarven, at dei sørgjer for at alminnelege tekniske reglar tek omsyn til dei særlege bevaringskrava som kulturarven har, og at dei fremjar bruk av materiale, teknikkar og fagkunnskap som byggjer på tradisjonar. Partane skal òg ha ordningar med fagleg kvalifikasjon og godkjenning av folk, føretak og institusjonar. Konvensjonen slår i tillegg fast at kulturarven har potensial som ein faktor for berekraftig økonomisk utvikling, og at partane skal gjere bruk av dette potensialet, ta omsyn til kulturarven sin eigenart og til kva kulturarven treng, ved utforminga av økonomisk politikk, og

at partane skal sjå til at denne politikken respekterer kulturarven sin integritet utan å setje dei ibuande verdiane i fare (artikkel 10).

Vidare har konvensjonen føresegner om felles ansvar for kulturarven og offentleg deltaking. Dei slår mellom anna fast at partane skal utvikle juridiske rammer som gjer det mogleg for offentlege styresmakter, sakkunnige, eigarar, investorar, føretak, ikkje-statlege organisasjonar og det sivile samfunnet å handle i fellesskap. Offentlege styresmakter er difor plikta til å utvikle nye formar for samarbeid med ikkje-statlege organisasjonar og sivilsamfunnet i kulturmiljøforvaltninga (artikkel 11). Partane skal òg respektere og oppmuntre til frivillige initiativ som utfyller rolla til dei offentlege styresmaktene. Heilt sentralt er dessutan føresegnene i konvensjonen om tilgang til kulturarven og demokratisk deltaking (artikkel 12). Partane er forplikta til å oppmuntre alle til å delta i prosessen med å peike på, undersøkje, tolke, verne, bevare og presentere kulturarven. Dei skal ta omsyn til dei verdiane kvart enkelt kulturarvfellesskap knyter til den kulturarven dette kulturarvfellesskapet identifiserer seg med (artikkel 12). Dei skal òg vise den rolla som dei frivillige organisasjonane har, både som samarbeidspartnarar og som konstruktive kritikarar av kulturarvpolitikken. Om kulturarv og kunnskap slår konvensjonen fast at partane mellom anna skal fremje yrkesretta opplæring og utveksling av kunnskap og teknikkar, både innanfor og utanfor utdanningssystemet (artikkel 13). I tråd med konvensjonen forpliktar partane seg til å utvikle bruken av digital teknologi som reiskap for å auke tilgangen til kulturarven, men òg som reiskap i kampen mot ulovleg handel. Dette omfattar mellom anna initiativ som fremjar god kvalitet, som nyttar kompatible standardar, og som vernar opphavsretten til åndsverk. Partane forpliktar seg òg til å anerkjenne at digitalt innhald, til dømes virtuelle kopiar av gjenstandar og miljø, ikkje bør erstatte bevaring av den eksisterande kulturarven (artikkel 14).

Konvensjonen krev at partane gjennom Europarådet skal etablere ein overvakingsfunksjon for lovgjeving, politikk og praksis som gjeld kulturarven (artikkel 15). Konvensjonen etablerer òg ei eiga overvakingsordning i form av ein komité som er peikt ut av Ministerkomiteen, og som skal overvake korleis konvensjonen blir brukt. Denne komiteen kan på spørsmål frå ein eller fleire partar gje ei rådjevande fråsegn om tolkinga av konvensjonen og på initiativ frå ein eller fleire partar vurdere alle aspekt ved måten dei gjennomfører konvensjonen på (artikkel 16).

## 9.3 Andre relevante internasjonale avtalar, politiske erklæringar og handlingsprogram

### 9.3.1 FNs erklæring om urfolks rettigheter og framforhandla forslag til Nordisk samekonvensjon

FNs erklæring om urfolks rettar (UNDRIP) vart vedteken av FNs generalforsamling 13. september 2007. Det er ikkje ein rettsleg bindande konvensjon, men erklæringa blir i stor grad forstått å vere uttrykk for internasjonal sedvane. Dette er fordi ho på dei fleste område har føresegner som vi også finn igjen i ulike konvensjonar og fordi dei av overvakingsorgana for konvensjonane har blitt utvikla og tolka slik dei står i UNDRIP.<sup>10</sup> Ein veksende statspraksis med særleg vern av urfolks kulturmiljø talar òg for ei slik sedvaneforståing.<sup>11</sup> UNDRIP har føresegner om urfolks kulturmiljø der dei har rett til å bevare, verne og vidareutvikle tidlegare, noverande og framtidige kulturuttrykk, som religiøse, arkeologiske og historiske stader, gjenstandar og menneskelege leivningar. Staten skal også etablere effektive ordningar for oppreising, som er utvikla i samarbeid med urfolket. Døme er tilbakeføring av deira kulturelle eigendomar og menneskelege leivningar som har vorte tekne utan deira frie og informerte samtykke (artikkel 11 og 12).

Det framforhandla forslaget til Nordisk samekonvensjon (2017), som ikkje er ratifisert av nokon stat, peiker også i retning av at UNDRIP sine føresegn om urfolks kulturmiljø uttrykker internasjonal sedvane.<sup>12</sup> Samekonvensjonen seier at det samiske folket har rett til sjølvråderett (artikkel 4). Med det har dei rett til å ta sjølvstendige avgjerder i spørsmål dei har ansvar for etter nasjonal lovgjeving (artikkel 14), og at dei ved lovgjeving, avgjerdseler eller andre tiltak som kan ha særleg betydning for samane skal bli konsultert i

<sup>10</sup> Genugten & Lenzerini (2018).

<sup>11</sup> I Noreg er Sametinget styresmakt over samiske kulturmiljø, og det er egne lovføresegner om samiske kulturminne. I USA er det lovfesta at føderale styresmakter og institusjonar skal føre tilbake kulturminnegjenstandar til urfolksgruppene som er direkte etterkommarar etter dei gjenstandane er spor etter. Native American Graves Protection and Repatriation Act (NAGPRA) vart vedteken som føderal lov i 1990.

<sup>12</sup> Finland, Norge og Sverige forhandla fram Nordisk samekonvensjon i 2017. Konvensjonen er ikkje ratifisert av nokon stat fordi sametingane har sagt seg usamd i nokre av formuleringane knyta til fortalen om kven som kan registrerast i valmanntala, og at det er ordlyd som kan bli tolka slik at det er ei for absolutt avgrensing av kva som er sjølvråderett.



god tru for å søkje samtykke (artikkel 17). Samekonvensjonens artikkel 22 handlar om kulturmiljø.

Det framforhandla framlegget til Nordisk samekonvensjon pliktar statane til å beskytte samiske kulturminne ved lov, og til at Sametinget skal ha ei avgjerande rolle i forvaltninga enten åleine eller i samarbeid med andre institusjonar.

### 9.3.2 Veneziacharteret om bevaring av arkitektur og kulturminne

Veneziacharteret om bevaring av arkitektur og kulturminne vart vedteke 30. mai 1964, og av Icomos i 1965. Charteret gjeld vern av historiske og verdifulle bygningar, anlegg og område, og gjev overordna premissar for korleis vern og restaurering bør praktiserast. Charteret er ikkje juridisk bindande, men blir nytta som ei fagleg rettesnor. Icomos (International Council on Monuments and Sites) er ein ikkje-statleg frivillig organisasjon (NGO) for fagfolk som arbeider med kulturminnevern.

Veneziacharteret uttrykkjer at målet med konservering og restaurering av kulturminne er å ta vare på både kunstverket og det historiske vitnesbyrdet (artikkel 3). Det slår fast at samfunnsnyttig bruk av kulturminne alltid gjer det lettare å ta vare på, og at slik bruk difor er ønskjeleg, men ikkje må føre med seg endringar i strukturen til eller utsmykkinga av bygningane (artikkel 5). Charteret legg vekt på å ta vare på kulturminnet sine tradisjonelle omgjevnader (artikkel 6) og sambandet til historie og miljø (artikkel 7). Om flytting av kulturminne heiter det at

kulturminnet er uatskillelig forbundet med den historien som den bærer vitnesbyrd om og miljøet det befinner seg i. Dette betyr at flytting av hele eller deler av kulturminnet ikke kan tillates med mindre dette er påkrevd for å verne det, eller at sterke nasjonale eller internasjonale interesser berettiger det

Om restaurering seier charteret (artikkel 9) at dette er

et inngrep som må beholde sin karakter av unntak. Den har som mål å bevare og avdekke kulturminnets estetiske og historiske verdier og bygger på respekt for det gamle materialet og autentiske kilder. Der gjetningen begynner slutter restaureringen. Ved rekonstruksjon

som bygger på antakelser, skal alle tilføyelser som regnes som uunnværlige av estetiske eller tekniske årsaker, innordnes i den arkitektoniske komposisjonen og bære preg av vår tid. Restaurering skal alltid forbedres av og følges med arkeologisk og historisk utforskning av kulturminnet

Charteret har òg føresegner om historiske område. Dei «må vies spesiell omsorg for å bevare sin integritet, sikres renovering og vedlikehold, og at områdene kommer til sin rett i samsvar med deres betydning. Konserverings- og restaureringsarbeider som utføres her, bør hente inspirasjon fra prinsippene som er uttrykt i artiklene foran» (artikkel 14).

Kulturmiljøfeltet har utvikla seg sidan 1964. Med det utgangspunktet tilpassar kulturmiljøforvaltninga etterlevinga si av tilrådingane i charteret. Det gjeld særleg føresegnene om at tilføyingar ved rekonstruksjon som byggjer på gjettingar, skal bere preg av vår tid (artikkel 6 og 9).

### 9.3.3 Unesco-konvensjonen om vern av kulturarven under vatn

Unesco-konvensjonen om vern av kulturarven under vatn vart vedteken i 2001. Konvensjonen er ikkje ratifisert av Noreg, fordi han ikkje er i samsvar med prinsipp i FNs havrettskonvensjon. Noreg opptrer likevel i praksis som ansvarleg aktør når det gjeld vern av undersjøisk kulturarv, og støttar føresegnene i eit vedlegg til konvensjonen om korleis marinarknologisk arbeid skal utførast. Vedlegget har mellom anna føresegner om korleis eit prosjekt skal vere utforma, kompetansekrav og kvalifikasjonar for personar som gjer intervensjonar. Vidare krav til planlegging og finansiering av utgravingsprosjekt, og metodar for bevaring og forvaltning av funnstadene.

### 9.3.4 Tryggingrådet i FN sin resolusjon 2199

Tryggingrådet i FN vedtok i 2015 ein resolusjon som understrekar samanhengen mellom ulovleg handel av kulturobjekt og internasjonal terrorisme. Målet med resolusjonen var å bidra til å avgrense kulturobjekt som økonomisk verkemiddel i finansieringa av terror. Dette er ein av fleire resolusjonar som viser korleis kulturarven kan bli utnytta i krig, konflikt og terror og føresegner for å hindre dette.

### **9.3.5 Europarådet sin konvensjon om kulturkriminalitet (Nikosiakonvensjonen)**

Europarådet sin konvensjon om kulturkriminalitet (Nikosiakonvensjonen) vart vedteken 19. mai 2017. Konvensjonen er ikkje ratifisert av Noreg. Føremålet med konvensjonen er å førebyggje og forhindre straffbare handlingar knytte til kultur-

arv. Det gjeld både skade, øydelegging og ulovleg handel av slike objekt.

Nikosiakonvensjonen rettar merksemda mot å straffleggje visse handlingar. Konvensjonen fremjar førebyggjande tiltak og har retningslinjer grunngjevne i etiske og moralske standardar. Konvensjonen set spesielle krav til aktsemd i ulike profesjonar knytte til samlingsforvaltning og kjøp og sal av gjenstandar.

## Kapittel 10

# Utanlandsk rett

Dette kapitlet gjev eit kortfatta oversyn over kulturmiljølovgjevinga i nordiske land. Utanlandsk rett innanfor dei einskilde temaa blir grundigare omtalte i dei respektive kapitla.

Noreg har slutta seg til ei rekkje internasjonale konvensjonar på kulturmiljøfeltet. Desse er omtalte i kapittel 9. Konvensjonane gjev i mange tilfelle uttrykk for ein fagleg standard som partslanda bør slutte seg til og ta inn i si eiga lovgjeving. Rettsreglar om kulturmiljø i andre land vil i stor grad samsvare med det som følgjer av konvensjonane. Det er likevel skilnader i korleis vern av kulturmiljø er regulert i dei ulike landa.

### 10.1 Sverige

I Sverige er kulturmiljø i hovudsak regulert i *kulturmiljölagen 1988:50 (kulturmiljölagen)*. Lova er organisert etter dei tre kategoriane «fornminnen», «byggnadsminnen» og «kyrkliga kulturminnen». I tillegg er det føresegner om områdevern i *miljöbalken 1998:808 (miljöbalken)*. Sverige har eit Riksantikvarieämbete, men utøvande styringsmakt på kulturmiljøfeltet ligg i hovudsak hjå Länsstyrelsen. Dette svarer til statsforvaltaren i Noreg.

#### 10.1.1 Automatisk freding

Termen «fornminnen» blir i Sverige nytta som eit samleomgrep for både automatisk freda jordfaste kulturminne («fornlämning») og lause kulturminne («fornfynd»). Ein «fornlämning» får automatisk vern dersom han blir oppfatta som spor av menneskeleg verksemd som oppfyller nærare fastsette kriterium. Kriteria gjeld alder, bruk og at «fornlämningen» ikkje lenger blir nytta til det han opphavleg vart laga for.<sup>1</sup>

Sverige har sidan 2014 hatt ei generell fredingsgrense for jordfaste kulturminne ved året 1850. Fredinga gjeld berre «overgjevne» kulturminne, det vil seie kulturminne som ikkje lenger

er i aktiv bruk. Grensa er sett ut frå tidspunktet for framveksten av det moderne Sverige. Tidlegare hadde ikkje lova noka tidsgrense. Føremålet med å innføre grensa var å gjere «fornlämnings»-omgrepet tydelegare og enklare og å sikre at det vart nytta på ein meir einsarta måte. Det vart òg vist til at ei slik tidsgrense ville vere mogleg å sameine med praksisen etter den gjeldande lova.<sup>2</sup> <sup>3</sup> Då fredingsgrensa vart sett, var det ei målsetjing å redusere omfanget av verna «fornlämningar». Det er likevel langt fleire typar «fornlämningar» som er verna av kulturmiljölagen enn etter norsk rett. Der dei andre kriteria enn alder for «fornlämningar» er oppfylte, kan òg kulturminne frå tida etter 1850 erklærast som «fornlämningar» av Länsstyrelsen.

Det er forbode å forstyrre, fjerne, grave ut, dekkje over, plante, byggje på eller på annan måte endre eller skade ein freda «fornlämning» utan løyve. Vernet gjeld både kjende og ukjende «fornlämningar». Länsstyrelsen er fredings- og dispensasjonsstyresmakt og avgjer om det skal gjennomførast arkeologiske registreringar, forundersøkingar eller utgravingar. Det arkeologiske feltarbeidet blir utført av både statlege, regionale og private aktørar, utan definerte ansvarsområde. Med til ein «fornlämning» skal det høyre eit område på marka, innsjøbotnen eller havbotnen som er stort nok til verne det aktuelle kulturminnet og å gje det nok plass. Desse områda blir kalla «fornlämningsområden», og dei blir fastsette i vedtak etter oppmoding.

Det er Länsstyrelsen som tek avgjerda om det er naudsynt med ei arkeologisk utgreiing, kva slags institusjon som eventuelt skal gjennomføre utgreiinga, og kva ho skal koste. Länsstyrelsen skal syte for at utgreiinga er av god vitskapleg kvalitet, og at ho blir gjennomført til ein kostnad som ikkje er høgare enn det som er rimeleg ut frå omstenda. Hovudregelen er at tiltakshavaren skal dekkje kostnadene for arkeologiske forundersøkingar og utgravingar. Kostnadene blir dekte av

<sup>1</sup> Riksantikvarieämbetet 2022.

<sup>2</sup> Regeringens proposition 2013: s. 43 flg.

<sup>3</sup> Riksantikvarieämbetet 2018a.

staten når dei gjeld ein tidlegare ukjend «fornlämning», når kostnadene blir monaleg høgare enn det kulturmiljøstyresmakta har fastsett, når dei gjeld ei arkeologisk forundersøking og det ikkje blir gjeve løyve til det aktuelle tiltaket i ettertid, og når forundersøkinga eller utgravinga viser at tiltaket ikkje er i konflikt med ein «fornlämning».

Byggverk er ikkje automatisk freda etter kulturmiljølagen. Kulturhistorisk viktige bygningar frå mellomalderen og framover må erklærast som «byggnadsminne» etter kulturmiljølagen for å få varig vern, det vil seie at dei blir freda ved vedtak. For kyrkjebygg gjeld eigne føresegner.

Sverige har ikkje særskilde føresegner om automatisk freding av samiske eller nasjonale minoritetar sine kulturmiljø. Den automatiske fredingsgrensa ved 1850 sikrar likevel at deira kulturmiljø òg blir tekne vare på.

### 10.1.2 Vedtaksfreding

Etter den svenske kulturmiljølova kan bygningar erklærast som «byggnadsminne».<sup>4</sup> Ei slik erklæring liknar i stor grad den norske forma for vedtaksfreding. Bygningsomgrepet er vidt og kan mellom anna omfatte bruer, bryggjer, demningar, jernbanar, parkar, hagar og allear. Det same gjeld bygningar og anlegg som er del av eit kulturhistorisk særlege busetnadsområde, sjølv om dei einskilde bygningane ikkje i seg sjølve har høg kulturhistorisk verdi. Ei bygningsfreding kan gjelde berre delar av bygningen, medrekna delar av eksteriøret. Interiør og fast innreiing, som møblar og inventar, kan vere omfatta så lenge det høyrer til bygningen.<sup>5</sup> Ei bygningsfreding kan òg ha verneføresegner som regulerer området rundt ein freda bygning.

Vilkåret for freding er at bygningen anten har eller inngår i eit utbygd område som har særleg høg kulturhistorisk verdi. Vurderinga av kulturhistorisk verdi blir i hovudsak gjord ut ifrå eit regionalt perspektiv. Makta til å gjere fredingsvedtak ligg hjå Länsstyrelsen.<sup>6</sup>

Rettsverknadene av fredinga blir fastsette av Länsstyrelsen gjennom verneføresegner i vedtaket. Verneføresegnene skal slå fast på kva måte bygningen skal takast vare på og kva som eventuelt kan gjerast av endringar.<sup>7</sup> Verneføresegna skal så langt det er mogleg, utformast etter avtale med

eigaren av bygningen og grunneigarar til tilgrensande eigedomar. Eigaren kan ikkje gjevast meir omfattande plikter enn det som er strengt naudsynt for å oppretthalde den kulturhistoriske verdien til bygningen.<sup>8</sup> Det skal takast omsyn til bruken av bygningen og rimelege ønske frå eigaren. Føresegna gjev òg høve til å slå fast at eit område rundt ein bygning skal haldast i ein bestemt stand.

Länsstyrelsen kan gje dispensasjon til tiltak som strir mot fredingsføresegna, om det ligg føre særlege grunnar. Avgjerande for vurderinga er kva verknad tiltaket har på dei kulturhistoriske verdiane til bygningen. Moglege vilkår for dispensasjonen må vere rimelege med omsyn til dei omstenda som utløyser behovet for endring. Vilkåra kan knyte seg til korleis endringane skal gjennomførast, og til naudsynt dokumentasjon. Føresegna tek høgd for at krav i andre lover, om til dømes tryggleik, evakuering, helse eller miljø, kan føre til at det må gjerast tiltak på bygningar eller anlegg.

I Sverige kan kven som helst fremje søknad om at ein bygning skal erklærast som freda.<sup>9</sup> Den opne initiativretten er stramma inn i motsett ende; det er berre Riksantikvarieämbetet som kan klage på Länsstyrelsen sitt vedtak om ikkje å frede ein bygning.<sup>10</sup> Tala frå Sverige viser at om lag 50 prosent av oppmodingane leier fram til eit fredingsvedtak.<sup>11</sup>

### 10.1.3 Områdefreding

Større landskapsutsnitt eller våtmarksområde er ikkje regulerte som bygningsfreding, men kan vere kultur- eller naturreservat etter den svenske miljølova. Etter denne lova kan ein erklære eit land- eller vassområde som kulturreservat for å ta vare på kulturlandskapet – «kulturpräglade landskap».<sup>12</sup>

I den svenske *miljöbalken* er omgrepet kulturmiljø direkte knytt til dei såkalla definerte Riksinteresse-områda. Desse områda er ikkje freda, men

<sup>4</sup> Riksantikvarieämbetet 2014.

<sup>5</sup> Riksantikvarieämbetet 2014.

<sup>6</sup> Kulturmiljölög 1988: kap. 3 § 2 og Riksantikvarieämbetet 2014.

<sup>7</sup> Kulturmiljölög 1988: kap. 3 § 2.

<sup>8</sup> Kulturmiljölög 1988: kap. 3 § 3.

<sup>9</sup> Kulturmiljölög 1988: kap. 3 § 4.

<sup>10</sup> Kulturmiljölög 1988: kap. 3 § 19.

<sup>11</sup> Riksantikvarieämbetet 2018b: s. 4.

<sup>12</sup> *9 § Ett mark- eller vattenområde får förklaras som kulturreservat i syfte att bevara värdefulla kulturpräglade landskap. På ett sådant område ska bestämmelserna i 4-6 §§ tillämpas. Att det inom ett område finns en byggnad eller anläggning som är skyddad som byggnadsminne, kyrkligt kulturminne eller fornlämning enligt kulturmiljölagen (1988:950) hindrar inte att området förklaras som kulturreservat. I fråga om beslut enligt denna paragraf gäller också 7 och 8 §§. Lag om ändring av miljöbalken (2013:549).*

Riksantikvarieämbetet har makt til å fremje motsegn mot større inngrep som til dømes riving og nye bygningar i slike kulturmiljø.<sup>13</sup>

*Miljöbalken* gjev òg heimel til å etablere vern gjennom bynasjonalparker, såkalla «nationalstadsparker».<sup>14</sup> Tanken bak føresegna er at område i byar, tettstader og tettstadsområde, der parklandskap, naturmiljø og bygningsmiljø er fletta saman til unike historiske landskap, skal få langsiktig vern mot til dømes utbyggingstiltak. Ein «nationalstadspark» utgjør ei riksinteresse som er viktig for den nasjonale kulturarven, for økologien i ein tettstad eller eit tettstadsområde eller for menneskeleg rekreasjon.

#### 10.1.4 Lause kulturminne

*Kulturmiljölagen* omtalar lause kulturminne som «fornfynd». Dette er gjenstandar som saknar eigar og i tillegg blir funne i eller ved ein «fornlämning» eller blir rekna for å vere frå tida før 1850. «Fornfynd» som «påträffas i eller vid en fornlämning och har samband med denna», er staten sin eigedom. Andre funn tilkjem finnaren. Om funna «helt eller delvis består av guld, silver, koppar, brons eller annan legering med koppar» eller «består av två eller flera föremål som kan antas ha blivit nedlagda tillsammans», skal staten få tilbod om å løyse dei inn. Funn som tilkjem staten, blir forvalta av musea. *Kulturmiljölagen* har eigne reglar om vern av inventar i kyrkjer som er av kulturell og historisk verdi. I Sverige er metallsøking forbode utan særskilt løyve. Det er òg forbode å bere med seg ein metallsökjar i kjende «fornlämningsområden».

## 10.2 Finland

I Finland blir kulturmiljø i dag regulert i to lover. Vern av jordfaste kulturminne blir i hovudsak

regulert i *lag om fornminne*. Vern av byggverk blir i hovudsak regulert i *lag om byggnadsarvet*. Overordna styresmakt med ansvar for kulturmiljø i Finland er Kultur- og undervisningsministeriet. Mus-eiverket er forvaltningsstyresmakt.

Finland førebur for tida ei ny kulturminnelov som skal samle føresegnene for vern av «fornminnen» og «byggnadsarv». Ved inngangen til 2025 er den nye lova framleis ikkje vedteken. Kva som blir innhaldet i lova, er difor framleis uvisst. I framlegget til ny lov er det føreslege at kulturminne frå før 1860 skal vere automatisk freda, men med fleire unntak. For spor etter skogbruk og jordbruk, spor etter busetnad på landsbygda og i byane, vegar og grensemarkeringar er det fremja forslag om at fredingsgrensa skal vere 1721. For skipsvrak og samiske kulturminne er det føreslege om at grensa skal vere 1917. Kulturminne frå borgarkrigen og festningsverk frå perioden 1912 til 1918 og restar av konstruksjonane deira vil òg vere freda.

#### 10.2.1 Automatisk freding

I gjeldande fornminnelov frå 1963 er «fasta fornlämningar» automatisk freda som minne om Finlands tidlegare busetnad og historie. Kva som er rekna for å vere «fasta fornlämningar», er lista opp i lova. Lova har ikkje ei fast fredingsgrense, men det er eit vilkår at «fornlämningar» må vere frå «forna tider». I praksis er det dimed ei flytande 100-årsgrense for freding.

Forbudsføresegna forbyr å grave ut, dekkje til, skade, fjerne eller på annan måte påverke ei «fast fornlämning» utan løyve. Lova har òg føresegner om sikringssone på to meter, registrering i eigedomsregister, oreigning, vedlikehald og gransking med meir, dispensasjon, erstatning, utgreiings-, melde- og stanseplikt og plikt for tiltaks-havarar til å dekkje kostnader.

#### 10.2.2 Vedtaksfreding

Etter den finske bygningsfredingslova kan bygningar, konstruksjonar, bygningsgrupper eller utbygde område fredast ved vedtak. Fredinga kan omfatte delar av ein bygning, den faste innreinga til ein bygning eller eit område som har vorte til som følge av bygging eller planting.<sup>15</sup>

Føremålet med fredinga er å bevare den bygde kulturarven, «byggnadsarvet». Dei enkelte fredingsvedtaka blir supplerte av den overordna føremålføresegna i lova om å verne om mangfaldet til «byggnadsarvet» med omsyn til tid og rom

<sup>13</sup> 6 § Mark- och vattenområden samt fysisk miljö i övrigt som har betydelse från allmän synpunkt på grund av deras naturvärden eller kulturvärden eller med hänsyn till friluftslivet skall så långt möjligt skyddas mot åtgärder som kan påtagligt skada natur- eller kulturmiljön. Behovet av grönområden i tätorter och i närheten av tätorter skall särskilt beaktas. Områden som är av riksintresse för naturvärden, kulturmiljövärdet eller friluftslivet skall skyddas mot åtgärder som avses i första stycket.

<sup>14</sup> Miljöbalken 1998: 4 kap. 7 §: Området Ulriksdal-Haga-Brunnsviken-Djurgården är en nationalstadspark. Inom en nationalstadspark får ny bebyggelse och nya anläggningar komma till stånd och andra åtgärder vidtas endast om det kan ske utan intrång i parklandskap eller naturmiljö och utan att det historiska landskapets natur- och kulturvärden i övrigt skadas.

<sup>15</sup> Lag om skyddande av byggnadsarvet 2010: § 3.

og til eigenart og særtrekk og å fremje kulturelt berekraftig forvaltning og bruk av «byggnadsarvet».<sup>16</sup>

Vilkåra for freding er at fredingsobjektet er viktig av omsyn til bygningshistorie, bygningskunst, bygningsteknologi eller særlege miljøverdiar eller med omsyn til bruken eller hendingane som er knytt til han.<sup>17</sup> Ein bygning kan fredast om han er viktig nasjonalt, regionalt eller lokalt. Vurderinga byggjer på ei rekkje kriterium:<sup>18</sup>

- Bygningen er sjeldan eller unik.
- Bygningen i historisk samanheng er typisk for området.
- Bygningen har typiske trekk som speglar eit bestemt område eller ei bestemt tid.
- Den opphavlege bruken, byggemetoden, arkitekturen eller stilen ved bygningen er bevart.
- Bygningen er viktig som vitnesbyrd om ei historisk hending eller eit fenomen eller som eit døme som skildrar og aukar kunnskapen om hendinga eller fenomenet.
- Ulike konstruksjonar, materiale og stilar som speglar historia til og kontinuiteten i bygginga, bygningsvedlikehaldet og bruken av bygget, er synlege på bygningen.

Avgjerdsmakta ligg hjå det statlege regionale embetsverket (Närings-, trafik- och miljöcentralen).<sup>19</sup> Ho vart overført dit frå det nasjonale nivået (Museiverket) i 2021.

Rettsverknadene av ei freding skal gå fram av fredingsvedtaket. Det skal gjere greie for kva fredinga inneber, og kva som er naudsynt for ta vare på den kulturhistoriske verdien av bygningen.<sup>20</sup> Lova gjer det klart kva verneføresegnar eit vedtak kan slå fast. Føresegnene skal, om mogleg, utarbeidast etter avtale med eigaren eller innehavaren av bygget. Lova har uttrykkjeleg forbod mot å rive ein freda bygning. Ho har òg ei eiga føresegn om erstatning.

Etter søknad frå eigaren eller innehavaren av den freda bygningen kan Närings-, trafik- och miljöcentralen gje dispensasjon på fastsette vilkår. Kriteria for dispensasjon er:

- at ein del av bygningen er skadd, og at den skadde delen set bruken av bygningen i fare ut frå bruksføremålet eller bevaringa av verdiane som ligg til grunn for vernet

- at det på grunn av vern ikkje er mogleg å bruke bygningen til føremålet eller å endre bygningen til ny eigna bruk
- at det er andre spesielt tungtvegande grunnar som fremjar bruk eller vedlikehald av bygningsarven

Lova opnar ikkje for dispensasjon dersom bygningen som følgje av dispensasjonen ikkje lenger vil oppfylle vilkåra for vern. Før Närings-, trafik- och miljöcentralen tek ei avgjerd, skal Museiverket og den kommunen der bygningen ligg, få høve til å gje fråsegn i saka. For samiske bygningar skal Sametinget og Samemuseet Siida få høve til å gje fråsegn. I det skoltesarvike området, for saker som gjeld den skoltesarvike bygningsarven, gjeld det same for «Skoltarnas byastämman». Ved behov skal naboar og foreiningar òg bli høyrde. Det er krav om gebyr for handsaming av dispensasjonssøknader.

Etter den finske bygningsfredingslova kan både eigaren, ei statleg styresmakt, ei regional foreining eller eit museum med regionalt ansvar og kommunen der bygningen ligg, fremje oppmoding om freding. Det same kan Sametinget gjere for den samiske bygningsarven, skoltemøtet for den skoltesarvike bygningsarven og interesseorganisasjonane som har bygningsvern som verkeområde kan fremje oppmoding om freding.<sup>21</sup> I Finland står initiativretten frå eigarar eller foreiningar for halvparten av fredingssakene som er sette i gang etter lova.<sup>22</sup> Ved den siste revisjonen av den finske bygningsfredingslova vart initiativretten utvida. I grunngevinga vart det vist til at den finske grunnlova sikrar kvar og ein innbyggjar retten til å påverke avgjerdar om bumiljøet og retten til medverknad og demokratisk deltaking etter Farokonvensjonen.<sup>23</sup> Endringane tok til å gjelde 1. januar 2021.

Bygningsfredingslova opnar dessutan for at anlegg og bygningsmiljø frå nyare tid kan fredast.<sup>24</sup>

### 10.2.3 Områdefreding

Finland har heimel for å opprette bynasjonalparkar for å ta vare på og skjotte skjønneheita i kultur- og naturlandskapet eller historiske særtrekk i område som høyrer til bymiljøet.<sup>25</sup>

<sup>16</sup> Lag om skyddande av byggnadsarvet 2010: § 1.

<sup>17</sup> Lag om skyddande av byggnadsarvet 2010: § 3.

<sup>18</sup> Lag om skyddande av byggnadsarvet 2010: § 8.

<sup>19</sup> Lag om skyddande av byggnadsarvet 2010: § 9.

<sup>20</sup> Lag om skyddande av byggnadsarvet 2010: § 10.

<sup>21</sup> Lag om skyddande av byggnadsarvet 2010: § 5.

<sup>22</sup> Regeringens proposition 2020: pkt. 2.

<sup>23</sup> Regeringens proposition 2020: pkt. 2.

<sup>24</sup> Lag om skyddande av byggnadsarvet 2010: § 3.

#### 10.2.4 Lause kulturminne

Lag om fornminnen gjev vern av lause kulturminne som er utan kjend eigar, og som er rekna for å vere minst hundre år. Lova har føresegner om meldeplikt og plikt til innlevering, så framtid ikkje kulturminnet kan ta skade av flytting.

### 10.3 Danmark

Det danske Kulturministeriet har delegert fredingsstyringsmakta i Danmark til Slots- og Kulturstyrelsen. Dei sentrale lovene er *lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer* og *museumsloven*, den sistnemnde for jordfaste kulturminne.

Den siste større revisjonen av den danske *lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer* var i 2012.

#### 10.3.1 Automatisk freding

Bygningsfredingslova i Danmark har ei fredingsgrense ved år 1536.

*Museumsloven* har føresegner om automatisk freding av andre jordfaste kulturminne enn ruinar. For desse gjeld ein viss variasjon med omsyn til tidsgrenser og vilkår for fredinga. Etter ei særleg liste i vedlegg til *museumsloven* § 29 bokstav e er «fortidsminder» som er synlege i terrenget og reiste før 1865, automatisk freda. Dette gjeld til dømes røyser, ruinar, steingraver og stein med helleristningar. Ei anna liste inneheld kulturminne som blir freda ved melding til grunneigaren. Det gjeld til dømes buplassar, demningar og veganlegg. Her gjeld inga aldersgrense.

Det er meldeplikt for nye arkeologiske funn, og dersom ein oppdagar funn under gjennomføring av tiltak, må byggjearbeidet stans straks. Slots- og Kulturstyrelsen avgjer om arbeidet kan halde fram, eller om det skal stans inntil det er gjort ei arkeologisk undersøking. Gjennomføringa av arkeologiske undersøkingar er regulert i *muse-*

<sup>25</sup> Markanvändnings- och bygglag 1999: 9 kap., 68 §: «För att bevara och värda kultur- eller naturlandskapets skönhet eller historiska särdrag inom ett område som hör till den urbana miljön eller därtill anslutna värden i stadsbilden, sociala värden, rekreationsvärden eller andra särskilda värden kan en nationalstadspark inrättas. För en nationalstadspark kan avsättas områden som i en plan enligt denna lag har avsatts som park, rekreations- eller skyddsområde, värdefullt landskapsvårdsområde eller för någon annan användning som är lämplig med tanke på syftet med en nationalstadspark. För en park avsätts i första hand områden som ägs av staten, kommunen eller något annat offentligt samfund. Andra områden kan avsättas för parken med ägarens samtycke».

*umslova* med klare tidsfristar, reglar for plikta tiltakshavaren har til å dekkje utgifter, og unntak frå dette.

#### 10.3.2 Vedtaksfreding

Vedtaksfreding av kulturminne frå nyare tid i Danmark har store likskapar med måten dette blir gjort på i Noreg. Fredingsstyresmakta kan frede bygningar og anlegg. Lova har òg heimel for å frede eit område rundt ein bygning eller eit anlegg for å ta omsyn til samanhengar med miljøet som ligg omkring, og for å sikre verdiar knytte til opplevinga av kulturminnet og til vitenskaplege interesser.

Om føremålet med vedtaksfreding for bygningar og anlegg som ikkje er automatisk freda, det vil seie at dei er frå etter 1536, heiter det i § 1 at lova skal «værne landets ældre bygninger af arkitektonisk, kulturhistorisk eller miljømæssig værdi, herunder bygninger, der belyser bolig-, arbeids- og produktionsvilkår og andre væsentlige træk af den samfundsmæssige udvikling».

I fredingsvedtaket skal det leggast vekt på at bygningen «får en hensigtsmæssig funktion, der under hensyntagen til bygningernes særlige karakter tjener til deres opretholdelse på længere sigt».

Etter dansk rett gjev eit skriftleg varsel om freding automatisk mellombels freding i tre månader. Frå det er sendt varsel, er bygningen i praksis mellombels freda utan særskilt vedtak, slik at det ikkje kan gjerast inngrep. Melding om oppstart av freding skal kunngjerast. Eigaren og brukarane av bygningen, kommunen, museumsrådet og eit særskilt kulturmiljøråd skal få skriftleg varsel. I tillegg skal foreiningar som har lokal tilknytning, som har interesse i vernespørsmål, og som har bede styresmaktene skriftleg om å bli haldne orienterte om fredingssaker, få skriftleg varsel. Etter at fristen for å gje merknader til fredinga er gått ut, må eit eventuelt vedtak om freding gjerast innan tre månader.

Eigaren av ein freda bygning har plikt etter lova til å halde bygningen i forsvarleg stand, både med tette vindauge, med tette fasadar og med tette dører. Eigaren må ha dispensasjon frå bygningsfreding for alle arbeid som går utover vanleg vedlikehald.

Den danske bygningsfredingslova har eit eige kapittel om verneverdige bygningar som ikkje er freda. Kapittelet set opp særskilde sakshandsamingsføresegner om samordning mellom kommunane og staten for verneverdige bygningar som ikkje er freda, men som er peikte ut som ver-

neverdige, eller som har fått riveforbod i ein kommunal plan. Her er krava til vern i bygningsfredningslova direkte samordna med den danske planlova.

### **10.3.3 Områdevern**

Den danske bygningsfredningslova har heimel for å frede såkalla «selvstendige landskapsarkitektoniske værker». For å sikre heilskap kan òg omgjevnadene til slike «værker» og til bygningar fredast.

### **10.3.4 Lause kulturminne**

*Museumsloven* krev at funn av lause kulturminne skal leverast til regionale kulturhistoriske museum.

Slike funn er statleg eigedom. Lova gjev òg ei meldeplikt og har ei føresegn om statleg eigedomsrett til skipsfunn over 100 år.

I Danmark har ein vedteke ei eiga lov om ulovleg innføring og utføring av stolne eller ulovleg utførde kulturgjenstandar (*lov nr. 521 af 26. mai 2010 om tilbagelevering og overførelse af stjålne eller ulovligt udførte kulturgenstande*). Dette er ei kodifisering av pliktene som følgjer av Unesco-konvensjonen om tiltak for å forby og forhindre ulovleg import og eksport av kulturgjenstandar og ulovleg overføring av eigedomsrett til kulturgjenstandar (1970).



## Kapittel 11

# Urfolk og nasjonale minoriteter

*Utvalet* er i mandatet sitt bedt om å vurdere om det er trengst særlege reglar og organiseringsmåtar for å sikre at kulturmiljøet til samiske og nasjonale minoritetar blir teke vare på på ein god måte, og i samsvar med dei internasjonale pliktene til Noreg.

For å vurdere kva reglar som trengst for å sikre kulturmiljøet til samar og nasjonale minoritetar, er det naudsynt å gjere greie for korleis etnisitet blir forstått, og korleis nasjonsbygging og internasjonalisering gjev ulike føresetnader for vern og forvaltning av kulturmiljø. Kulturmiljø er skapt i historiske kontekstar, difor er det òg gjeve ei kortfatta framstilling av dei ulike gruppene si kulturhistorie i landet.

Kvenane/norskfinnane, jødane, skogfinnane, romane og romanifolket/taterane har status som nasjonale minoritetar, medan samane er anerkjende som urfolk. Dei er alle etniske grupper med eit rettsleg vern.

### 11.1 Fellesskap og ulikskap

Når kulturmiljø skal vernast og forvaltast, har dei verdi fordi dei i stor grad blir gjevne mening og har ulik mening for historia til ulike grupper i samfunnet. Etniske minoritetsgrupper står alltid i spennet mellom det å høyre til det større nasjonalstatlege fellesskapet og det å ha høve og rett til å ta vare på særtrekk. Det gjer dei òg i høg grad i forståing og forvaltning av kulturmiljø. For å gripe denne spenninga, er det naudsynt å gjere det klart kva sentrale omgrep og teoretiske grunnforståingar av etnisitet, nasjonsbygging og internasjonal rettsutvikling tyder.

#### 11.1.1 Etniske fellesskap og grensetrekking

Etnisitet er noko som gjeld relasjonen, prosessen og situasjonen mellom to eller fleire grupper. Etnisitet er ein måte å organisere interesser på og inneber at ein systematisk kommunikasjon er i gang om kulturell ulikskap mellom grupper. Det

er sjølve samhandlinga og den sosiale dynamikken mellom etniske grupper gjennom mobilitet, kontakt og kommunikasjon som verkar til å halde dei ved lag.<sup>1</sup>

Etniske grenser kan stå ved lag sjølv om organisering og kulturelle uttrykk, ofte i form av materiell kultur, endrar seg, og sjølv om personar kryssar grensene. Etnisiteten kan difor ha ulik grad av fellesskap frå ei laus kategorisering til eit breitt samhald med stort samanfall av nettverk, organisering, kulturell standardisering og territorium.<sup>2</sup>

Med ei slik samfunnsskapt forståing av etnisitet kan det vere ulike gradar av opplevd etnisk fellesskap for ulike grupper, som igjen kan variere over tid for den same gruppa avhengig av situasjonen ho står i. Det kan vere grunn til å meine at graden av det sosiale og politiske samhaldet er ulik hjå samane frå til dømes hjå skogfinnane eller romanifolket/taterane, som igjen gjev ulike føresetnader for korleis kulturmiljøet deira blir sett og teke vare på. Etnisitet kan vere stabile strukturar over lange tidsspenn, men er likevel prega av dynamikk og endring. Difor er ikkje etnisitet noko som er gjeve, uforanderleg eller eintydig, eller noko som er bunde til biologi.<sup>3</sup> Element av felles biologisk opphav er ikkje det same som etnisitet.

Denne dynamiske grensetrekkinga inneber at verdien av kulturmiljø òg er avhengig av korleis ein tolkar kven miljøa høyrer til. Det å ikkje anerkjenne at det gjennom historia har vore etniske prosessar med sterke linjer fram til dagens etniske grupper, som til og med kanskje i stor grad har endra det materielle kulturelle uttrykket sitt, kan lett føre til i at forhistoria berre blir forstått med dagens majoritetsauge. Det kan sperre for forståinga av etnisk og kulturell variasjon i historia og for å sjå, kjenne att og forstå spor etter menneskeleg verksemd. Samstundes tyder ei aktiv forvaltning av kulturmiljøa til etniske grup-

<sup>1</sup> Barth 1969: s. 9–39.

<sup>2</sup> Eriksen 2010.

<sup>3</sup> Wimmer 2013.

per at ein må vere open for at det ikkje alltid er eintydig og enkelt å trekkje grenser mellom kva som høyrer til kven, og at grensene til og med kan ha endra seg gjennom historia. Kulturmiljø, og særleg det som strekkjer seg langt tilbake i tida, kan med andre ord vere fleirtydig. Det er difor naudsynt å vurdere eit breitt tilfang av arkeologiske, antropologiske, etnologiske og historiske data for å forstå sosiale prosessar og konteksten for korleis ulikskap blir til og anerkjent.<sup>4</sup>

Det er òg naudsynt å respektere og leggje til rette for at ulike etniske grupper kan sjå og forstå fellesskapet sitt ut frå djupe historiske røter. Kulturmiljø som fysiske fenomen blir dimed ikkje berre kjelder til historia til dei etniske gruppene, men ber òg mening som har vorte til i fellesskapet i gruppene. Dette gjer det utfordrande å utøve offentleg forvaltning, fordi det både må skje gjennom brei vitskapleg innsikt, tradisjonelle kunnskapar og deltaking frå dei gruppene som kulturmiljøa representerer historia til.

### 11.1.2 Nasjonsbygging og kulturell standardisering

Arkeologi og historie har vore sentrale fagområde når ein skal byggje ein nasjonalstatleg identitet. Merksemnda har vore konsentrert rundt ei forhistorisk utvikling som støttar opp under det ålmenne og nasjonale, noko som har gjeve lita merksemd til etniske minoritetar.<sup>5</sup> Etniske minoritetar har vorte sett på som isolerte lommer og dimed uinteressante, eller som biverknader av eller kjelder til den ålmenne historia. Det er typisk at i lovforslaget til kulturminnelova av 1978 blir ei 100 års automatisk fredingsgrense for samiske kulturminne grunngeven med at «Elementer fra norsk oldtid og middelalder finner man i samekulturen langt opp i nyere tid».<sup>6</sup> Det kan difor seiast at den automatiske fredingsgrensa for samiske kulturminne òg vart sett ut frå ei forståing av samisk etnisitet som statisk. På den måten vart den statiske samiske kulturen forstått å kunne seie noko om for lengst tilbakelagte periodar i den norske kulturhistoriske utviklinga.<sup>7</sup>

Korleis historia og kulturarven blir framstilt, er sentralt i all nasjonsbygging. Førstillingar om ei felles og likearta fortid for fleire over større geografiske avstandar medverkar til integrering, noko som igjen gjer det lettare å oppnå samhold

og samarbeid. Offentleg kulturmiljøforvaltning og museum er difor typiske uttrykk for at historia for dei mange og over større geografiske avstandar blir institusjonalisert, til fordel for å halde ved lag lokal kollektiv hugs eller «manns minne», som dei etniske minoritetane oftast blir sitjande att med som si historie.<sup>8</sup> Nasjonsbygging skjer altså ved at breie befolkningslag blir kulturelt integrerte ved at dei blir kopla til styringssystemet. Dette skjer ved at historie, språk, religion og utdanning blir standardisert, og ved at det veks fram massemedium med direkte kommunikasjon over avstandar og lokalsamfunn. Slike nasjonsbyggingsprosessar inneber at nye statlege og politiske fellesskap blir skapte, der det er liten eller ingen plass til etniske minoritetar og kulturhistoria deira.<sup>9</sup>

For nasjonsbygginga var det viktig å vise at den norske befolkninga var etterkomarar av «nordmennene» i fortida, som noko annleis enn danskar og svenskar. Forståinga av at jordbruks- og veidekultur vart fletta saman, symbolsk uttrykt gjennom fjell, skilauing, vinter og snø, naturaliserte og knytte historikarane difor til norsk identitet, sjølv om nettopp dette òg i høgaste grad kan skildre særleg det samiske og då truge den nasjonale norske identiteten. Løysinga på dette var å så tvil om, marginalisere og gjere usynleg det historiske nærværet til dei etniske minoritetane.<sup>10</sup>

Den samiske kulturmiljøforvaltninga har òg utvikla ei viss felles og lokaloverskridande samisk historie, som utfordrar den nasjonale integrerande fellehistoria. Historia til kvenar/norskfinnar, jødar, skogfinnar, romar og romanifolket/taterar ber derimot framleis preg av å vere isolerte lokale tradisjonar og «manns-minne»-historie, utan brei interesse for det nasjonalstatlege fellesskapet. Samstundes står òg institusjonaliseringa og framstillinga av ei felles samisk historie, på same vis som den norske nasjonale historia, i fare for å medverke til at historia til kvenane i nord blir gjord usynleg.

Samstundes som etniske minoritetar sidan 1970-åra har blitt meir politisk og rettsleg anerkjende, har det skjedd ei endring i merksemnda omkring forhistoria til minoritetane, og særleg for urfolk. Denne endringa heng òg saman med at det moderne etnisitetsomgrepet vart utvikla, og med at urfolk og minoritetar vart meir rettsleg anerkjende internasjonalt.<sup>11</sup> I den same perioden auka kritikken av historiefaget og det einsretta synet i

<sup>4</sup> Anfinset 2003: s. 45-63.

<sup>5</sup> Dokument 19 (2022-2023): s. 190-191.

<sup>6</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977-78): s. 20.

<sup>7</sup> Hesjedal 2000: s. 285.

<sup>8</sup> Tranvik & Selle 2003.

<sup>9</sup> Rokkan & Urwin 1983.

<sup>10</sup> Hesjedal 2000.

<sup>11</sup> Falch & Sekke 2023

kulturmiljøforvaltninga på kulturar og identitet. Ei radikal individualistisk og samfunnsskapt teoretisk forståing av kulturarven som noko som høyrer til alle og ingen fordi historia mest representerer diskontinuitet, prosess og endring, kan slik sett vere ein ny måte å undergrave høvet urfolk og minoritetar har til å sjå seg sjølve i lange historiske linjer.<sup>12</sup> Etnisitet er rett nok noko som blir til gjennom samhandling mellom grupper og som ikkje er gitt og eintydig, men det er likevel strukturar som ikkje lett berre kjem til eller blir borte sjølv om dei er i endring.

### 11.1.3 Internasjonal rettsutvikling og anerkjening av kulturelt mangfald

Med menneskerettsrevolusjonen frå 1960-åra utvikla det seg gradvis ei oppfatning av at rettane ikkje berre ligg til individet, men òg til grupper innanfor staten. Desse rettane handlar om høvet til å kunne utøve kultur ulikt frå majoriteten, noko som føreset at det skjer i fellesskap med andre. Det er særleg FN-konvensjonen om sivile og politiske rettar (1966) artikkel 27 som legg til grunn eit slikt kollektivt element ved at det heiter:

I de stater hvor det finnes etniske, religiøse eller språklige minoriteter, skal de som tilhører slike minoriteter ikke nektes retten til, sammen med andre medlemmer av sin gruppe, å dyrke sin egen kultur, bekjenne seg til og utøve sin egen religion, eller bruke sitt eget språk.

Det er fleire andre internasjonale konvensjonar som skal sikre urfolk og minoritetar rett til ikkje-diskriminering og ulikskap, som desse:

- FN-konvensjonen om avskaffing av alle former for rasediskriminering (1966)
- Internasjonal konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar (1966)
- Konvensjonen om vern av menneskerettane og dei grunnleggjande fridomane (1950)
- Konvensjonen om urbefolkningar og stamme-folk i sjølvstendige statar ILO nr. 169 (1989)
- Europarådets rammekonvensjon om vern av nasjonale minoritetar (1995)
- Europeisk pakt om regions- eller minoritets-språk (1992)

Utover i 1970-åra vart desse konvensjonane tekne meir aktivt i bruk av minoritetar, men først og fremst av urfolk, for å få anerkjent ulikskapen og

med det retten til å utvikle eigne fellesskap. Dei internasjonale rettane for dei nasjonale minoritetane har nok først og fremst vore konsentrerte om forbod for statane mot å tillate direkte negativ individuell diskriminering. Dei nasjonale minoritetane har nok òg i mindre grad enn urfolk spelt på dei internasjonale rettslege strengane for å sikre høvet til å utøve kulturen sin i fellesskap. Gjennom internasjonaliseringa og ei tilhøyrande statleg rettsleggjing, har det utvikla seg større rom for og aksept av kollektiv kulturell ulikskap innanfor staten. Det er ei endring som staten må tilpasse seg.<sup>13</sup> Ei slik utvikling slår òg inn i historieforståinga og i korleis lovgjevinga tek vare på kulturmiljøet til urfolk og nasjonale minoritetar.

Det er ingen rettsleg vedteken definisjon av korkje folk, urfolk eller nasjonale minoritetar. I internasjonal rett har omgrepet folk vore knytt til alle medborgarane i nasjonalstaten, samstundes som urfolk òg har vorte anerkjende som folk etter artikkel 1 både i FN-konvensjonen om sivile og politiske rettar og Internasjonal konvensjon om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar.<sup>14</sup>

Urfolk er forstått som fellesskap av sjølvidentifiserte, ikkje-dominerande grupper innanfor staten, sameinte av distinkte kjenneteikn som språk, kulturelle uttrykk, næringstilpassingar, avgjerdsystem og tilknytning til territorium med ein viss kontroll frå tida før dagens statar vart danna.<sup>15</sup> Sentrale element i forståinga av urfolk er difor dei djupe historiske røtene til eit område. Det er tale om etniske grupper som ikkje har migrert, men som har utvikla dei etniske fellesskapa sine med kontinuitet i busetjing og bruk frå tida før statsdanningsprosessane tok til.

Nasjonale minoritetar er forstått som grupper med langvarig tilknytning til staten, der dei fleste medlemene er medborgarar i staten, der gruppa er i ei ikkje-dominerande stilling, og der gruppa i mengd er færre enn resten av befolkninga. I tillegg kjem det at dei har etniske, religiøse eller språklege særtrekk som dei viser at dei vil ta vare på.<sup>16</sup> Til skilnad frå urfolk er det ikkje eit krav at nasjonale minoritetar har halde til i eit område frå tida før statane vart danna, der dei òg har hatt former for avgjerdsystem og territorial kontroll. For å skilje nasjonale minoritetar frå nyare innvandringsgrupper blir det likevel lagt til grunn at nasjo-

<sup>13</sup> Aarebrot & Evjen 2014: s. 191-212.

<sup>14</sup> Føresegna i SP/ØSK artikkel 1 er følgt opp i FN-erklæringa om rettane til urfolk (UNDRIP) artikkel 1 om sjølvråderett.

<sup>15</sup> Cobo 1982.

<sup>16</sup> Capotorti 1979: avsnitt 568. Sjå òg NIM Rapport 2019: s. 7-8.

<sup>12</sup> Hesjedal 2000: s. 290-291. Sjå òg Wimmer 2013.

nale minoritetar har hatt tilhald i statens territorium i lengre tid, det vil seie nokre generasjonar eller om lag 100 år eller meir.<sup>17</sup> Nasjonale minoritetar er typisk grupper som har migrert etter at statsdanninga har skjedd, men som likevel kan ha halde til i eit område fleire hundre år bakover i tid.

Samane har gjennom prinsipielle politiske fråsegner vore anerkjende som urfolk etter internasjonal rett sidan utforminga av den nye samepolitikken etter Alta-saka med samelova i 1987 og sameføresegna i Grunnlova i 1988. Den første prinsipielle politiske fråsegna om at samane er anerkjende som urfolk, kom i 1992 i stortingsmeldinga om samepolitikken. Her vart det sagt at Grunnlova og samelova byggjer på synet om at samane er eit eige folk og urfolk.<sup>18</sup> Seinare har det vorte gjeve tilsvarande prinsipielle fråsegner i stortingsmeldingar og innstillingar til Stortinget. Då Noreg ratifiserte konvensjonen om urbefolkningar og stammefolk i sjølvstendige statar ILO nr. 169 i 1990, følgde det òg at samane vart anerkjende som urfolk. Høgsterett slo i tillegg fast i dom om reindriftsrett i Selbu i 2001 at samane er urfolk etter ILO-konvensjonen, og i 2023 vart § 108 i Grunnlova endra til «Dei statlege styresmaktene skal leggje til rette for at det samiske folket, som urfolk, kan tryggje og utvikle språket sitt, kulturen sin og samfunnslivet sitt.»<sup>19</sup>

Då Noreg ratifiserte Europarådets rammekonvensjon om vern av nasjonale minoritetar i 1999, vart kvenar/norskfinnar, jødar, skogfinnar, romar og romanifolket/taterar anerkjende som nasjonale minoritetar. Det er likevel ikkje gjort gjennom ei formell erklæring til Europarådet, men lagt til grunn ved ratifiseringa at desse gruppene og samane er omfatta av verkeområdet til konvensjonen. Sjølv om samane vanlegvis ikkje blir omtalte som ein nasjonal minoritet, gjeld rammekonvensjonen til Europarådet samane òg.

## 11.2 Kulturhistoriske hovudtrekk til urfolk og nasjonale minoritetar

For at ein skal kunne vurdere korleis kulturmiljøa til dei ulike etniske minoritetane blir verna og forvalta, treng ein ei grunnleggjande forståing av kva kulturhistorie det er snakk om. I dette kapitlet gjev difor *utvalet* ei kortfatta framstilling av den kulturhistoriske utviklinga til dei ulike gruppene i landet. Det må strekast under at framstillinga er meir som ei grovmaska skisse og ikkje eit forsøk på full og rettferdig framstilling av historia, ikkje minst fordi det framleis er mykje vi ikkje veit.

### 11.2.1 Samane

Samane har ikkje flytt til landet, men er ei etnisk gruppe som har vakse fram i jakt- og fangstsamfunna som resultat av at kontaktnettverka endra seg i hundreåra før vår tidsrekning.<sup>20 21</sup>

Rundt 300 år før vår tidsrekning er det eit samanfall i endra kontaktnettverk og materielle uttrykk som vi kjenner igjen som samiske. Kontaktane austover til dagens sentrale Russland som produserte og leverte metall opphøyrde, medan kontakt sørover med tidlege jernaldersamfunn der jern teknologi og støypt bronsetechnologi var viktig, utvikla seg. Lokal produksjon av asbestkeramikk i denne perioden føresette òg både kunnskap om og bruk av metall. Bergkunsten i Alta frå denne perioden, med menneskefigurar som har sverd og skjold, viser òg kontakt med sørlege jernaldersamfunn. Frå rundt 300 før vår tidsrekning vart det etablert fleire materielle element som er kjende frå etnografiske kjelder som kulturspesifikt samiske. Strukturen til goahti (gammen), gravlegging i ur og berg og beindekorasjonsmønster var alle nye materielle uttrykk som signaliserte ei rekkje endringar i kvardagsliv og seremonielt liv. Det er uttrykk som blir forståtte som at den samiske etnisiteten vart etablert, der ein både markerer indre samhald og ytre grensetrekking.<sup>22</sup> Samstundes skjedde det endringsprosessar langs kysten av Nordland, Troms og Botenvika gjennom at folk i desse områda økonomisk og kulturelt vart trekte inn mot og inngjekk i alliansar med jordbrukssamfunn lenger sør i Skandinavia. I denne perioden tyder difor mykje på at det vaks fram ein klar kontrast mellom fangstsamfunn i det indre og nordlege Fenoskandia og jordbrukssamfunna langs kysten av

<sup>17</sup> NIM Rapport 2019: s. 8.

<sup>18</sup> St.meld. nr. 52 (1992–93).

<sup>19</sup> Rt. 2001 s. 769: *Artikkel 1 nr. 1 bokstav b fastslår i norsk oversettelse at 'Denne konvensjonen gjelder for: ... folk i selvstendige stater som er ansett som opprinnelige fordi de nedstammer fra de folk som bebodde landet eller en geografisk region som landet hører til da erobring eller kolonisering fant sted eller da de nåværende statsgrenser ble fastlagt, og som – uansett deres rettslige stilling – har beholdt alle eller noen av sine egne sosiale, økonomiske, kulturelle og politiske institusjoner.' Det er ikke tvilsomt at samene etter denne definisjonen har status som urfolk i Norge, og at våre folkerettslige forpliktelser overfor dem etter konvensjonens artikkel 14 også gjelder i Sør-Trøndelag.*

<sup>20</sup> Same (sámi, sápmi, sápmelaš) betyr land.

<sup>21</sup> Hansen & Olsen 2022: s. 38-43.

<sup>22</sup> Skandfer 2012.: s. 155–176.

Troms og sørover. Det oppstod ein ulikskap som gav ei etnisk todeling mellom samar og germanarar (og etter kvart norrøn befolkning), sjølv om grensene ikkje alltid var eintydige og fastlåste. Dei etniske skilnadene vart uttrykte gjennom busetjingsform, sosial struktur, økonomi og territorial tilhøyrse.<sup>23</sup>

Framover i jernalderen i nord (0–1000 etter vår tidsrekning) inngjekk samar og den norrøne befolkninga i ein omfordelingsøkonomi der samane var spesialiserte i jakt og fangst, for handel av pels mot jern, korn og importerte varer. Samane dominerte i innlandet, fjordane frå Sør-Troms og heile Nord-Troms og Finnmark. Først etter 1200 etter vår tidsrekning opptredde norrøn busetjing i noko omfang i fjordane. At norrøne høvdingssamfunn ikkje ekspanderte inn i dei samisk dominerte områda, blir forstått å henge saman med maktpolitisk balansering mellom ulike høvdingdøme og dei dårlege føresetnadene for jordbruk som den norrøne etnisiteten sterkt var knytt til.

Frå om lag 600-talet etter vår tidsrekning vart ressursane i innlandet utnytta meir intensivt, og organiseringa av den samiske reinfangsten vart endra, der siidasystem vart etablerte.<sup>24</sup> Reinfangsten har frå 1500-talet gått meir over til reindrift. Gravfunn og offerplassar tyder òg på at det samiske samfunnet vart delt opp og spesialisert som resultat av større nærleik til og aukande press frå både finsk-ugriske og norrøne samfunn frå første del av mellomalderen. Dette har nok òg styrkt den etniske tilhøyrsla, uttrykt gjennom religiøse symbol og handlingar.<sup>25</sup>

Utover i mellomalderen vart samane gradvis koloniserte av norrøne og finsk-ugriske samfunn, dei vart integrerte i eksterne økonomiske og politiske nettverk, og dei vart kristna for å bli lagde under politisk kontroll. Etter denne utviklinga følgde aukande statleg institusjonell oppbygging frå siste del av 1500-talet, noko som rykte vekk grunnlaget for sjølvstendige samiske samfunnsordningar.<sup>26</sup>

Frå 1751 danna statane i hovudsak grenser mellom seg i nord. Grensa mellom Noreg og Russland kom i 1826. Samane inngjekk som ei særeiga gruppe i statane, der dei framleis nytta ressursane gjennom fleirbruk av jakt, fangst, fiske, husdyrhald og reindrift. Befolkningsauken

og statleg stimulering til nyrydding sette likevel press på den samiske livsforma og den omfattande ressursbruken. Dette gjorde at samane fleire og fleire stader kom i ein minoritetssituasjon, samstundes som kristen misjonering auka på.<sup>27</sup>

Med Noregs sjølvstende i 1814 vart samane inkluderte som medborgarar på linje med andre borgarar i landet. Problemet var berre at stemmeretten var knytt til at ein eigde eller leigde jord, som mange i Finnmark ikkje gjorde. Alt i 1821 vart det difor gjort ei grunnlovsending for at menn som ikkje eigde eller leigde jord, men som betalte avgifter (rettsmenn), òg fekk stemmerett. Endringa omfatta mange samar. Politikken i nasjonalstaten overfor samane endra seg likevel ut over 1800-talet. Tilflyttinga til dei samiske områda og presset på ressursane auka på, og frå midten av 1850-åra starta ein meir målretta fornorskingspolitikk.<sup>28</sup>

Målet med fornorskingspolitikken var å få samane til å skifte ut språket sitt og dei kulturelle særtrekka sine med norsk språk og levemåte. Skulen og kyrkja stod sentralt i arbeidet. Reindrifta vart òg lagd under statleg styring og kontroll gjennom at ho av Høgsterett i 1892 vart fastslegen som ein tolt bruk, og ikkje ein opparbeidd rett. Reindrifta var difor noko som måtte vike for jordbruksutnyttinga til grunneigaren. Oppfatninga vart ytterlegare skjerpt inn i forarbeida til reindriftslova av 1933.<sup>29</sup>

Ei samisk mobilisering mot fornorskingspolitikken i mellomkrigstida fekk avgrensa verknader for samane. Den aktive fornorskingspolitikken varte til tidleg i 1960-åra utan at han vart erstatta av ein tydeleg ny politikk som bygde oppunder samisk kultur. Sjølv om den målretta fornorskingspolitikken hadde teke slutt, var likevel moderniserings- og integreringskreftene med på å svekkje samisk språk, kultur og samfunnsliv. Først i åra 1979–1981, i samband med demonstrasjonar og sveltestreikar som planane om kraftutbygginga av Alta-Kautokeinovassdraget skapte, kom eit vendepunkt i samepolitikken. På under ti år endra samepolitikken seg frå å vere ei perifer distriktpolitisk problemstilling om «samiskta-lande nordmenn» til å bli ein internasjonalt utfolkspolitikk med grunnlovsføresegn i 1988, opprettinga av Sametinget i 1989 og ratifisering av konvensjonen om urbefolkningar og stammefolk i sjølvstendige statar ILO nr. 169 i 1990.<sup>30</sup>

<sup>23</sup> Hansen & Olsen 2022: s. 41–42, s. 53–58.

<sup>24</sup> Siida er uttrykk for ressursbruksområde og organisering av grupper.

<sup>25</sup> Hansen & Olsen 2022: s. 122–125, s. 132–137.

<sup>26</sup> Hansen & Olsen 2022.

<sup>27</sup> Pedersen 2021: s. 99–107.

<sup>28</sup> Selle et al. 2015: s. 38–52.

<sup>29</sup> Ravna 2006: s. 602–619.

<sup>30</sup> Falch & Selle 2018.

Den samiske kulturhistoria har stor tidsdjupn med variasjonar i materielt uttrykk over tid og geografisk avstandar. Kulturmiljøa er knytte til busetnad, variert næringsutnytting, religion og samhandling med andre folk og grupper. Alle samiske kulturminne frå 1917 og eldre er freda etter kulturminnelova. Det samiske kulturmiljøet Skoltebyen i Neiden er freda ved vedtak, og dei samiske kulturminna er sentrale element i områdefredingane på Mortensnes i Unjárga/Nesseby og bergkunstområdet i Alta.

### 11.2.2 Romanifolket/taterane

Første gongen tatarar er omtalte i skandinaviske kjelder, er i 1505 då ei gruppe møtte kong Hans.<sup>31</sup> Dei hadde med seg eit tilrådingbrev frå skotske kong Jakob 4. om at kong Hans måtte ta i mot hertug Anthonius Gagino og følgjet hans frå vesle Egypt.<sup>32</sup> I ei svensk kjelde frå 1512 er ei gruppe omtalt som tatarar/romanifolk som kom frå vesle Egypt og reiste frå land til land.<sup>33</sup>

Romanifolket/taterane vart forståtte som innvandrarar i vest-europiske kjelder frå 1400-talet, men ganske raskt vart dei òg tolka som ei samling av menneske som ikkje vil ta seg fast arbeid. På 1500- og 1600-talet vart det òg sett fram teoriar om at det var ekte og uekte tatarar, der dei uekte var omstreifarar som let seg ut for eller slo seg saman med dei ekte. Ein grunn til at ein slik teori kunne vakse fram, kan vere at det ikkje berre var ei kulturelt distinkt gruppe det var snakk om, men òg ei sosioøkonomisk gruppe der etterkomarar av innflytte tatarar/romanifolk og heimlege omstreifarar i aukande grad slo seg i hop og vart skapte om til eit etnisk minoritetsfellesskap.

Språket til romanifolket/taterane, romani, er opphavleg eit nordindisk språk som historisk har vore påverka av mange andre språk når talarane har vandra frå det indiske subkontinentet til Europa. Den viktigaste innverknaden på romani kjem frå mellomaldergresk, med låneord frå per-

sisk og armensk. Frå seinmellomalderen går romar ulike vegar i Europa, der romanispråket får fleire greiner som fjernar seg frå kvarandre. Difor er det dei ulike majoritetsspråka der talarane slo seg ned, som har gjeve greinene av romanispråket ulik karakter. Ei grein er skandoromani, der den grammatiske ramma og eit visst ordtilfang er skandinavisk. For romanifolket/taterane er likevel hovudspråket i dag norsk, med romani som ein ekstra ressurs som òg er viktig som etnisk markør og intern kommunikasjonen.<sup>34</sup>

Utviklinga av det etniske minoritetsfellesskapet til romanifolket/taterane vart forsterka av ein aukande grad av restriktiv statleg politikk frå 1500-talet med mellom anna pålegg om utvising frå landet, og forbod mot reise utan pass og fast arbeid.<sup>35</sup> Frå 1643 gjennomførte òg bygdefolk fantejakter der romanifolk/tatarar anten vart sende ut av distriktet, internerte eller skotne.<sup>36</sup> Den siste fantejakta i Noreg skjedde i 1907 i Flå i Trøndelag.

Den etniske fellesskapsforståinga hjå romanifolket/taterane har eit langt tidsspenn der det ikkje er snakk om «ekte» eller «uekte» romanifolk/tatarar. Heller er det ei etnisk gruppe som kjem til uttrykk ved å trekkje grenser mot den fastbuande befolkninga og med eit anna språk, der det samstundes er dynamikk og endring i samspelet med majoritetssamfunnet.

Romanifolket/taterane har vore sett på som ei kulturell og sosial utgruppe av staten og majoritetsbefolkninga, men det har likevel vore ein ambivalens i samhandlinga fordi ein samstundes har trunge tenestene og handelen deira. Frå om lag 1850 tok ein meir aktiv statleg assimileringsspolitikk til. I NOU 2015: 7 *Assimilering og motstand – Norsk politikk overfor taterne/romanifolket fra 1850 til i dag* er det ein gjennomgang av den aktive og målmedvitne assimileringsspolitikken fram til 1999. Tater-/romaniutvalet understrekar at avviklinga av ein formyndarsk assimileringsspolitikk overfor romanifolket/tatarar kom seint og korkje var i takt med framveksten av velferdsstaten eller med den auka merksemda om menneskerettane.<sup>37</sup> Staten gav i 1907 det praktiske ansvaret for busetjings- og fattighjelpa for romanifolket/taterane til Foreningen til Modarbeidelse af Omstreifervæsenet (Misjonen).<sup>38</sup> Frå byrjinga av 1900-talet til ut om lag 1970 var hovudverkemiddele busetjing ved bruk av arbeidskoloni som mel-

<sup>31</sup> Det har vore sett mange ulike namn på tatarar/romanifolket. I Noreg er romani og tater anerkjende som likeverdige namn på gruppa. Ordet «tater» stammar truleg frå ei feilaktig samanblanding av rom med eit tyrkisk namn, «tatar», på mongolske grupper som kom til Europa på 1300-talet. I Noreg er det eit offisielt skilje mellom romani/tater med sitt romanispråk (skandoromani) med røter i Noreg frå tidleg 1500-talet og rom med sitt romanésspråk (rumensk/lovararomani), som er innvandrarar frå siste del av 1800-talet.

<sup>32</sup> Namnet «gipsy», som har vore brukt som namn på desse romgruppene, er avleidd av «egyptian». Namnet «sigøynar» er vanleg å føre tilbake til det greske ordet «atsingani», som betyr «heidningar» eller «gudlause».

<sup>33</sup> Minken 2009: s. 60.

<sup>34</sup> Wiedner 2017.

<sup>35</sup> Minken 2009: s. 64–66.

<sup>36</sup> Hannisdal 2021: s. 17.

<sup>37</sup> NOU 2015: 7: kap. 4.

lomstasjon frå reising til bufast, og å ta barna frå foreldra og plassere dei i barneheimar og fosterheimar. I tillegg var ei rekkje lover til for å assimilere romanifolket/taterane, eller dei verka for å assimilere dei.<sup>39</sup> Med teknisk og organisatorisk grunngeving vart dei sosialpolitiske særordningane overfor romanifolket/taterar avvikla i 1986, og frå 1989 gjekk det statlege løyvinga til Misjonens arbeid med romanifolket/taterar ut.<sup>40</sup>

Levevegen til romanifolket/taterane har heile tida vore basert på tett kontakt og samhandling med dei bufaste og majoritetssamfunnet. Hestebyte, hestehandel og hesteskjering (kastring) kombinert med handverk og handel er omtalte som viktige næringsverksemdar for taterar/romanifolk i Norden frå 1600-talet. Handelsverksemda hadde stor tilpassing til endra marknadstilhøve og var dels av eigenproduksjon og dels av handel med til dømes krydder, glas og porselen.

Livsforma og næringstilpassinga til romanifolket/taterane set ikkje nødvendigvis sterke spor i landskapet, men reiseruter både på land og til sjøs, liggjesletter, bålplassar, hamner og ankringsplassar, produksjonsstader og møte- og samlingsplassar er kjende, jamvel om dei i liten grad er registrerte som kulturmiljø knytte til romanifolket/taterane. Det same er hus og (vinter)buplassar som romanifolket/taterane brukte. Stader der det skjedde overgrep mot romanifolk/taterar, kan òg sjåast som kulturmiljø.<sup>41</sup> Per 1. desember 2024 er seks bygningar for romanifolk/taterar freda gjennom vedtak og forskrift. I 2023 vart det òg gjennomført registreringar og arkeologiske undersøkingar av dei jordfaste kulturminna til romanifolket/taterane langs Drammenselva. Resultata av dei arkeologiske undersøkingane er at liggjeplassane til romanifolket/taterane er under sterkt utbyggingspress, sidan dei ofte ligg i nærleiken av ferdsløyer og elvar.<sup>42</sup> På oppmoding frå Riksantikvaren sette fleire fylkeskommunar i 2024 i verk kartlegging av romanifolket/tatarane

sine kulturmiljø, med sikte på å få dei ført opp i kulturminnedatabasen Askeladden og for å vurdere moglege nye fredingar.

### 11.2.3 Skogfinnane

Skogfinnane er finskspråklege innflyttarar til skogsområda i Aust-Noreg, særleg langs grensa mot Sverige frå nordre Østfold til Trysil. Skogfinnane si busetjing var konsentrert til områda langs grensa, som etter kvart vart kalla Finnskogane. I ein tidleg fase var det òg busetjing lenger vest, som i Hurdal, Nordmarka og i Finnemarka nord for Drammen.

Innflyttinga frå finskspråklege område til Noreg tok til i første del av 1600-talet og var ei ekspansjon av ei tilsvarande innflytting til Värmland i Sverige frå 1500-talet. Årsakene til denne innflyttinga var befolkningsvekst, jordbrukseksponering og krig. Den gradvise flyttinga vestover hadde utgangspunkt i Savolax og Karelen aust i Finland.<sup>43</sup> Næringstilpassinga var svibruk som kravde store areal. Flyttinga skjedde difor stegvis, der somme gjekk vidare, medan andre vart att eller kom etter og etablerte åkerbruk og husdyrhald.<sup>44</sup>

I tillegg til befolkningsveksten og det at svibruket trong nye areal, skjedde flyttinga etter tilrettelegging frå den svenske kongemakta, sidan det gav skatteinntekter. Ei veksande interesse for gruvedrift i Finland gav i 1630-åra likevel forbod mot svibruk der. Krigar Sverige-Finland dreiv, innebar òg at soldatar aktivt vart skrivne ut frå Aust-Finland, noko som verka til flytting vestover. Gruvedrift og krig leidde difor til at jordbrukseksponeringen tok ny fart over til Värmland i Sverige og vidare vestover i Noreg.

Svibruk gjorde det mogleg å dyrke rug i skogsområde med dårleg jord, og det skapte òg ein blandingsskog som var bra for jakt. Men det var ustabil, og ein fekk vanlegvis berre éi avling på kvar svedje. Difor gjekk skogfinnane tidleg over til åkerbruk og husdyrhald, kombinert med jakt og fiske. Frå byrjinga av 1700-talet slutta dei stort sett med svibruk. I Noreg vart tømmerhogst ei viktig næring for skogfinnane frå slutten av 1600-talet, og ho vart dominerande på 1800-talet.

Fram mot midten av 1700-talet var det nær kontakt mellom finneskogsbygdene i Noreg og Sverige-Finland, men med tida utvikla næringstilpassingane seg ulikt. Kultur møta og assimileringssprossane i statane gav òg ulike føresetna-

<sup>38</sup> I perioden 1907–1922 var namnet «Foreningen til Modarbeidelse af Omstreifervæsenet», og i perioden 1922–1935 var det «Den norske omstreiferemisjon», før det i igjen skifte namn i 1935–1986 til «Norsk misjon blant hjemløse». I 1986 vart det gjort om til stiftelse under namnet «Kirkens sosialtjeneste». Sjå NOU 2015: 7: kap. 4.3.3. Frå 2017 skifte dei igjen namn til «Stiftelsen CRUX», som er ei diakonal og ideell stifting som gjer tenester innan helse- og sosialfeltet.

<sup>39</sup> NOU 2015: 7: kap. 4.4. Døme på slike lover er verjerådslova (1896) som blir avløyst av barnevernslova (1953), lausjengarlova (1900), lov om handelsnæring (1907, 1929), handelsnæringslova (1935), dyrevernslova (1935) og steriliseringslova (1934).

<sup>40</sup> NOU 2015: 7: kap. 4.7.

<sup>41</sup> Vie 2013.

<sup>42</sup> Aslaksen et al. 2023.

<sup>43</sup> Bladh 2002.

<sup>44</sup> Niemi 2014 (1978).

der for den skogfinske kulturen i dei ulike områda, noko som utvikla skogfinske enklavar med lokale kulturar.<sup>45</sup> Den skogfinske kulturen vart gradvis assimilert inn i den norske, gjennom aukande samhandling i handel og ikkje minst skule, frå siste del av 1800-talet. Det var vanskeleg å stå imot når dei var få og det ikkje fanst eigne skogfinske sosiale og politiske institusjonar.

Den politiske dimensjonen for å ta vare på skogfinsk kultur var lenge lite synleg, noko som er grunnen til at ønskje og krav om eit oppgjer med historia ikkje har gjort seg særleg gjeldande før utover 2000-talet, framskunda av at skogfinsane vart anerkjende som ein nasjonal minoritet etter Europarådets rammekonvensjon.<sup>46</sup>

Den skogfinske busetjinga har sett spor på landskap, bygningar og stadnamn. Folketru om naturvesen med symbolbruk og praktiske handlingar for å kontrollere og verne seg mot naturkreftene og omgivnadene, har òg vore sentrale innslag i den skogfinske kulturen. Gardstun og bygningsskikken med røykstover og -omnar, rier (tørkehus) og badstover er kulturmiljø som har hatt mest merksemd, men det er eit variert skogfinsk kulturmiljø med spor frå svibruk, åkerbruk med pløying, husdyrhald, tømmerhogst, jernframstilling og jakt og fiske som i liten grad er registrert og undersøkt av forvaltning og forskning. Døme på skogfinsk kulturminne etter fiske er feldefangst i ferskvatn, gjerne omtalt som kattise frå finsk kadiska.<sup>47</sup> Katnosa, Kattisa og Gadiska er døme på gards- og stadnamn etter skogfinsk fiske. Til no har åtte skogfinske bygningar/bygningsmiljø og eit skogfinsk jordfast kulturminne (gravholme) vorte freda.

#### 11.2.4 Kvenane/norskfinnane

Kvenane/norskfinnane er finskspråklege innflyttarar til Troms og Finnmark frå Nord-Sverige og Nord-Finland. Innvandringa har i grove trekk skjedd i to større bølger.

Den første innvandringsbølga kom tidleg på 1700-talet, forsterka av den store nordiske krigen (1700–1721). Krigshandlingane gjekk hardt ut over folk inst i Bottenvika. Det var ein viktig grunn til at migrasjonen, som hadde gått føre seg nord- og vestover sidan seinmellomalderen frå Sør- og Mellom-Finland, tok eit nytt sprang nordover. Migrasjonen var likevel først og fremst eit resultat av befolkningsvekst og ein gradvis finsk

jordbruksekspanjon. Jordbruksekspanjonen var òg oppmuntra av den svenske kongemakta på 1300–1400-talet, og frå ein stadig meir institusjonalisert svensk stat frå 1600-talet. Kombinasjonane av befolkningsoverskot, jordbruksekspanjon, krig og ledige ressursar lenger nord blir oppfatta som hovudforklaringane på flyttinga.<sup>48</sup> Den første bølga med innflytting skjedd mot vest til Ofoten, Lyngen, Nordreisa, Alta, Porsanger og Karasjok. Nokre stader gjekk dei òg opp i den samiske befolkninga. I denne tida var riksgrensa mellom Noreg og Sverige framleis ikkje traktatfest. Dette kom først i 1751.<sup>49</sup>

Den andre innvandringsbølga kom frå om lag 1830 og hadde preg av masse- og arbeidsinnvandring. Hovudforklaringane var sterk vekst i fisket i Varanger og økonomisk stagnasjon og tilbakegang i Nord-Finland på grunn av befolkningsvekst, fleire uår og marknadssvikt. Endemålet for innflyttinga dreidde seg difor over mot aust og Varanger. Innvandringa stoppa opp mot slutten av 1800-talet som følgje av strengare statleg innvandringspolitikk, betre økonomisk utvikling i Nord-Sverige og Nord-Finland og aukande utvandring frå Finland til USA.<sup>50</sup>

Sjølv om innflyttinga av kvenar til kysten i hovudsak skjedd frå første del av 1700-talet, tyder ikkje det at det ikkje òg var kvenske innslag i Nord-Noreg før denne tida. Omgrepet kven blir brukt om folkegrupper som heldt til øvst i Bottenvika, som har vore omtalt som Kvenland i norske og islandske skriftlege historiske kjelder tilbake til 900-talet.<sup>51</sup> <sup>52</sup> Frå slutten av 1100-talet framstiller dei norske og islandske kjeldene Kvenland som eit område på linje med Finland og Karelen, der kvenane mellom anna dreiv handel med samane lenger nord. På 1500-, 1600- og 1700-talet er Kvenland i dei skriftlege kjeldene plassert i Tornedalen.<sup>53</sup> I norske kjelder frå 1500-talet og utover held ein fram med å omtale den finskspråklege befolkninga frå Tornedalen som kvenar som handla med samar og nordmenn i Nord-Noreg. Difor var det alt frå 1500- og 1600-talet ei viss busetjing til fjordane i Nord-Troms og Vest-Finnmark

<sup>48</sup> Niemi 2014 (1978).

<sup>49</sup> Niemi 2014 (2010).

<sup>50</sup> Niemi 2014 (2010).

<sup>51</sup> Etymologien bak omgrepet «kven» har vore diskutert i forskinga. Hansen og Olsen (2022) meiner den oppfatninga som i dag har størst tilslutning, er at det er tale om eit germansk låneord til finsk som «kainu» og på gamalnorsk «hvein» som tyder låglendt grasrik sumpmark (som kan skildre landskapet øvst i Bottenvika).

<sup>52</sup> Elenius 2019: s. 117–148.

<sup>53</sup> Elenius 2019.

<sup>45</sup> Bladh 2002.

<sup>46</sup> Dokument 19 (2022-2023).

<sup>47</sup> Ahrens et al. 2016 og Mjærum et al. 2024.



av folk som det norske administrative systemet heldt fram med å kalle kvenar. Denne busetjinga hadde likevel ikkje eit slikt omfang at ho utgjorde egne lokalsamfunn.

I svenske kjelder fell kvenar og Kvenland bort som omgrep alt i midten av mellomalderen, noko som heng saman med at det svenske kongedømet hadde eit aukande behov for å kontrollere og integrere desse finskspråklege gruppene inn i kongedømet. I kontekst av den svenske statsbygginga forsvann difor Kvenland og kvenane som politisk eining og etnisk gruppe. I norsk statleg kontekst held ein fram med å ha medvit om finsktalende grupper frå Tornedalen, forstått som kvenar. Dette skjedde trass i at det finsktalende folket i området for lengst sjølv hadde slutta å kalla seg for kvenar. Det er òg bakgrunnen for at mange etterkomarar etter innflyttarar frå dei finsktalende områda ikkje identifiserer seg med kvenomgrepet og heller kallar seg norskfinnar. Då innflyttinga frå Tornedalen til Nord-Noreg tok til utover 1700-talet, vart dei frå norsk side omtalte som kvenar. På den måten vart kvenane omskapt frå å vere ei folkegruppe frå vikingtida som hadde eit heimland aust for fjella mellom Noreg og Sverige og øvst i Bottenvika, og som i seinmellomalderen var gått opp i ei finskspråkleg befolkning innanfor det svenske kongedømet, til ein innvandringsminoritet kalla kvenar i eit gryande nasjonsbyggjande Noreg.<sup>54</sup>

Kvenane/norskfinnane vart fram til byrjinga av 1800-talet i liten grad problematiserte som gruppe. Freden i Fredrikshamn i 1809, som førte til at områda aust for Tornedalen gjekk over til eit Finland som storfyrstedøme under Russland, gjorde at dei finsktalende innflyttarane i aukande grad vart oppfatta som medlauparar for russiske ekspansjonsplanar. Førestillinga om innflyttarane som representantar for eit ytre russisk trugsmål gjekk så gradvis over til ei forståing av eit ytre finsk trugsmål, som resultat av ein veksande finsk nasjonalisme. Samspelet mellom den finske nasjonalismen og den tilsvarande norske nasjonalismen og nasjonsbygginga verka til at assimilasjons- eller fornorskingspolitikken overfor kvenane/norskfinnane vart stadig sterkare. Fremst for denne fornorskinga var skule- og språkpolitikken.<sup>55</sup>

Den kvenske/norskfinske næringstilpassinga i den første innvandringsbølga i vest hadde stort innslag av åkerbruk og korndyrking, medan den andre innvandringsbølga mot aust i større grad

hadde ei næringstilpassing prega av fiske kombinert med noko jordbruk og husdyrhald. Dette har ført til eit variert kvensk/norskfinsk kulturmiljø. Bygningsskikk og fiskevær med landsbyorganisering rundt fiske, åkerbruk, slåtteområde, husdyrhald og tjøremiler er kjende teikn på kvenske/norskfinske kulturmiljø. Det er grunn til å tru at det er mange fleire typar kvenske/norskfinske kulturminne som ikkje har fått forvaltnings- og forskingsfagleg merksemd. Til no har merksemda om freding av kvenske/norskfinske kulturminne berre vore om bygningar, og tolv bygningar/bygningsmiljø er freda etter kulturminnelova.

### 11.2.5 Romane

Romar i Noreg er i hovudsak etterkomarar av vlach-romar som innvandra i 1860-åra etter at det 500 år lange slaveriet av dei vart oppheva i Valakia i dagens Romania i 1856,<sup>56</sup> samstundes som Noreg oppheva passtvangen i 1860.<sup>57</sup> Romane og romanifolket/taterane har på eit vis det same historiske opphavet, men der romanifolket/taterane vart omskapt til ei eiga etnisk gruppe i nordiske land, har romane utvikla seg i Sør- og Mellom-Europa før dei innvandra til Vest-Europa i siste halvdel av 1800-talet. Dei to gruppene har òg ulik religiøs tilknytning. Romane er katolikkar, medan romanifolket/taterane er protestantar. Sjølv om det er likskapar både språkleg og i næring mellom romane og romanifolket/taterane, er det likevel skilnader som gjer at romanifolk/taterar og romar i Noreg oppfattar seg og er anerkjende som ulike etniske grupper.

Eit fåtal romar fekk statsborgarskap før 1888 då reglane var at to års opphald i staten var nok til å få statsborgarskap. Ved statsborgarlova av 1888 vart dette endra til prinsippet om avstamming. I 1920 hadde 30–40 romar krav på godkjent statsborgarskap og pass. Framandlova av 1915 gjorde det vanskelegare for romar å opphalde seg i landet, men det var først ved den nye framandlova frå 1927 at utanlandske romar direkte vart nekta tilgang til landet, samstundes som passa til norske romar vart sett på som falske. Romar i Noreg vart difor kasta ut av landet og vart statslause. Dette var ein politikk som dei fleste vesteuropeiske land førte. Frå slutten av 1930-åra var mange av dei norske romane internerte i tyske leirar og seinare i konsentrasjonsleirar, der mange vart drepne som del av holocaust.<sup>58</sup>

<sup>54</sup> Elenius 2019.

<sup>55</sup> Niemi 2014 (2010).

<sup>56</sup> Rosvoll et al. 2015: s. 30. Namnet rom betyr menneske og stammar frå det indiske ordet *dom*.

<sup>57</sup> Midtbøen & Lidén 2015.

Etter andre verdenskrigen forsøkte romar frå Noreg som hadde overlevd holocaust, å kome heim, noko som først skjedde ved hjelp av falske pass i 1953. Nokre fekk mellombels opphald i vente på svar på søknad om statsborgarskap, og andre vart sende ut. I 1956 kom ei ny framandlov som opna for statsborgarskap for romar, men som òg opna for at «omstreifarar» kunne bortvisast om dei ikkje livnærte seg på lovleg vis. For mange tok det mange år før dei fekk statsborgarskapet tilbake. Politikken overfor romane var difor ikkje assimilering, som mot andre minoritetar, men utstøytning og utestenging.<sup>59</sup>

Romane har variasjonar i kulturelle uttrykk og er ikkje ei einsarta gruppe. Vlach-romane, som dei fleste innflyttarane til Noreg var, kom frå dagens Romania, men dei kan òg ha vore innom andre land før dei hamna her. Språket var romanés, som var prega av opphald i Romania og Ungarn. Det er òg ei viss intern kategorisering av romar ut frå kor mykje dei reiser, og kva slags yrke dei tradisjonelt har utøvd. Slegtstilknytninga er difor viktig for mange, over landegrensene òg. Utanlandsopphald har vore vanleg, og det har vore ein måte å kome seg unna statleg forfølging. Dei første innflyttarane av romar til Noreg dreiv mykje med handel av hestar, og nokre var seglmarkarar. Reglane til romane om reint og ureint (marimereglane) har òg vore med på å halde ved lag eit internt samhald og trekkje grenser mot majoriteten eller det dei kallar gadze (ikkje-rom).

Etter at ein gradvis hadde gått bort frå politikken med utstøytning og utestenging, vart politikken overfor romane i aukande grad handtert som sosial- og assimileringsspolitikk med konsentrasjon i Oslo. I 1970-åra vart det etablert ei særomsorgsordning med eit «sigøynerkontor» i sosialavdelinga til Oslo kommune. I praksis la ordninga opp til at romar måtte assimilera vekk frå ein leveveg basert på reising. I 1972 var det ingen romar som var registrerte som bufaste, sjølv om ein stor del budde i campingvogner, på vinterstid òg. Romane hadde vinterleir ved Gassverktomta i Oslo, men leiren vart seinare flytt til Gaustadbekkdalen, der dei hadde tilhald fram til 1979. Særomsorgsordninga vart lagd ned i 1990.

Etter at Noreg ratifiserte av Europarådets rammekonvensjon om vern av nasjonale minoritetar i 1999, har haldningane til romar vorte meir tolerante. Merksemda om historia og kulturarven deira har likevel vore liten. Romane er etter måten ei lita gruppe, mest konsentrert rundt Oslo, som

har i overkant av 150 års historie i landet. Dei har ikkje sett mange materielle spor etter seg i landskapet, men stader for vinterleirar, køyretøy og husvogner som er nytta i samband med reising, er døme på kulturminne for romane i Noreg.

### 11.2.6 Jødane

Jødane i Noreg kom flyttande i siste halvdel av 1800-talet. Jødane var i Grunnlova av 1814 nekta opphald i Noreg. Det var ikkje ei føresegn grunna på at det var jødar i Noreg, men på det generelle framandfiendskapet og fordomanane mot jødar i samtida, som var typisk for store delar av Europa.<sup>60</sup>

Opphevinga av jødeparagrafen i 1851 og passtvangen i 1860 fall saman med aukande uro, undertrykking og fordriving (pogromar) av jødar frå det russiske tsarriket i 1880-åra. Dei fleste jødane som på den tida kom til Noreg, kom frå det som i dag utgjer Litauen, den nordvestlege delen av Belarus og den nordaustlege delen av Polen. Flyttinga var del av eit større mønster der jødar drog til Vest-Europa og USA frå det russiske tsarriket.<sup>61</sup> Dei første jødane som slo seg ned i Noreg etter 1880, kom gjennom Sverige, som hadde stramma inn handelslovgjevinga i 1870- og 1880-åra.

Før innflyttinga etter 1880 var det òg kome nokre jødiske familiar frå Nord-Tyskland og Danmark som slo seg til og dreiv handelsverksemd. Nesten alle som kom, busette seg i byar. Dei fleste busette seg i Oslo, men ein del drog òg til Trondheim. I 1892 vart Det Mosaiske Trossamfund stifta i Oslo, og i 1905 vart Det Mosaiske Trossamfund stifta i Trondheim. Konsentrasjonen av jødane i dei større byane var med på å halde ved lag det sosiale, kulturelle og religiøse fellesskapet.

I 1900 var 75 prosent av jødane sysselsette i handelsnæringa. I byrjinga var det i stor grad snakk om oppsøkjande handel, som etter kvart gjekk over i butikkdrift i byane (klede, sko, frukt, tobakk), men òg med innslag av handverksarbeid (skomakar, skreddar, fotograf med meir). Det var ganske stor sosioøkonomisk mobilitet både gjennom veksande forretningsdrift og utdanning. Jødane har hatt stor økonomisk og sosial framgang, samstundes som dei heldt på den jødiske identiteten sin med kulturelle og religiøse uttrykk.

I mellomkrigstida var det òg i Noreg antijødiske og negative haldningar. Den tyske okkupasjonen råka jødane hardt. Av 2100 jødar vart 773

<sup>58</sup> Rosvoll et al. 2015.

<sup>59</sup> Rosvoll et al. 2015.

<sup>60</sup> Banik 2019.

<sup>61</sup> Gjernes 2023.

sende til konsentrasjonsleirar i Tyskland. I alt 529 vart sende med skipet DS Donau frå Akershuskaia 26. november 1942. Mellom 20. november 1942 og 25. februar 1943 vart ytterlegare 186 jødar deporterte med tre andre skip. Berre 37 av dei norske jødane overlevde opphald i konsentrasjonsleirane.<sup>62</sup> Monumentet over deportasjonane frå Akershuskaia er freda som kulturminne.

Etter andre verdskrigen var det jødiske samfunnet i Noreg sterkt redusert. Då Det Mosaiske Trossamfund i Oslo fekk ein eigen rabbinar frå 1980, auka det jødiske foreinings- og trussamfunnslivet.

---

<sup>62</sup> Banik 2023

Merksemda om kulturmiljøet til jødane har vore liten, men ho har vore større dei siste åra ved freding av to monument og ein gravlund i 2022. Jødane er ikkje ei stor gruppe i Noreg. Dei har i overkant av 150 år lang historie i landet, der dei i hovudsak har vore busette i dei større byane. Dei materielle kulturmiljøa heng difor saman med utøving av tru, foreiningsliv og forretningsverksemd. Per 1. desember 2024 er fire jødiske kulturmiljø freda, mellom anna deportasjonsmonumentet på Akershuskaia og Cissy Klein-minnesmerket i Trondheim, som er eit minnesmerke over alle jødiske born og tenåringar som vart drepne i holocaust.



## *Del III*

*Føremål, verkeområde, definisjonar og prinsipp*



## Kapittel 12

# Føremålet med kulturmiljølova

Ein føremålsparagraf blir nytta for å gje uttrykk for kva ein ønskjer å oppnå med ei lov. Han blir òg nytta for å seie noko om dei mest overordna og grunnleggjande interessene og omsyna som lova skal vere med på å sikre. Sjølv om ein føremålsparagraf i seg sjølv ikkje gir rettar eller plikter, kan regelen vere sentral for innhaldet i forskrifter og vedtak etter lova, og er med på å trekke opp sentrale element og rammer for forvaltningsskjønet.

Føremålsparagrafen vil ha noko å seie for kva omsyn forvaltninga skal leggje vekt på når det blir gjort vedtak etter lova, og for kva vilkår forvaltninga kan stille ved vedtak. Han vil òg kunne ha noko å seie for lovtolkning og skjønnsutøving etter andre lover når det blir gjort vedtak som påverkar kulturmiljø. Ein føremålsparagraf er på den måten òg ei sentral rettskjelde. I tillegg har føremålsparagrafen ein viktig opplysende og pedagogisk funksjon ved at han speglar innhaldet i lova og set rammene for føresegnene som følgjer.

### 12.1 Gjeldande rett

Føremålsparagrafen i dagens kulturminnelov lyder slik:

Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som avsnitt i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.

Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, trivsel og virksomhet.

Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål.

Føremålsparagrafen i dagens lov er ei overordna grunngeving for kvifor kulturminne og kulturmiljø skal vernast. Han gjev òg ei kort oppsummering av korleis dette skal gjerast, og for kven. I til-

legg går det fram at føremålet skal bli lagt vekt på i vedtak etter anna lov.

Då Stortinget vedtok lova i 1978, var den opphavlege ordlyden «lovens formål er å verne og ta vare på våre kulturminner».

Ordlyden vart endra i 1992. Med denne endringa ønskte lovgjevaren mellom anna å få betre fram dei sentrale omsyna som lova skulle tene, og kvifor det var viktig for samfunnet å ta vare på kulturminne. I førearbeida til endringsforslaget heiter det at «gjeldende formålsbestemmelse har en knapp og passiv ordlyd som kun gir uttrykk for at lovens formål er å verne og ta vare på våre kulturminner».<sup>1</sup>

Endringa kan òg oppfattast som eit resultat av utviklinga på fagfeltet og i miljøforvaltninga. I samband med handsaminga av St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling* streka Stortinget under at naturressursane og kulturminna utgjer hovuddelen av ei samla miljø- og ressursforvaltning.<sup>2</sup> Det vart vidare framheva at ei aktiv kulturmiljøforvaltning har potensial til gje betre innsikt i samspelet mellom menneske og miljø. I den nye ordlyden vart det framheva at kulturminne og kulturmiljø skal vernast som ein del av vår kulturarv og identitet og som avsnitt i ei heilskapleg miljø- og ressursforvaltning, slik det går fram av første avsnitt.<sup>3</sup>

Omgrepet «kulturmiljø» vart teke inn for å understreke at arbeidet med å ta vare på kulturminne gjeld både enkeltobjekt og heilskaplege miljø. Førearbeida peiker òg på samanhengen mellom dei fysiske kulturminna og det allmenne kulturarbeidet. Dette gjeld særleg det som ligg til ansvarsområdet til musea og samanhengar med andre typar immaterielle overleveringar som språk, litteratur, segner og tradisjonar. I føremålsparagrafen er dette framheva gjennom ein referanse til at «kulturminner og kulturmiljøer [...]

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 7.

<sup>2</sup> Innst. S. nr. 273 (1988–89): s. 23.

<sup>3</sup> Holme 2020: s. 32.

skal vernes [...] som del av vår kulturarv og identitet [...]».

I andre avsnitt blir det slege fast at det er eit nasjonalt ansvar å ta vare på kulturminne og kulturmiljø. Føremålsparagrafen seier med andre ord noko om kven som har ansvaret. I førearbeida blir det streka under at «[...] kulturminne og kulturmiljø er nasjonale verdier som alle, både statlige, regionale og lokale myndigheter samt enkeltpersoner, har ansvar for».<sup>4</sup>

I andre avsnitt blir det vidare streka under kven ein tek vare på kulturminne og kulturmiljø for. Her kjem generasjonsperspektivet til uttrykk. Føremålet med lova er å ta vare på kulturminne og kulturmiljø som ressursar for både nolevande og framtidige generasjonar.

Tredje avsnitt gjev offentlege styresmakter i alle sektorar ei plikt til å ta omsyn til kulturminne og kulturmiljø når dei utøver makt etter sektoren si eiga lovgjeving. Det gjeld òg kulturminne og kulturmiljø som ikkje er verna etter kulturminnelova.

## 12.2 Føremålsføresegner i andre nordiske land

Den svenske *kulturmiljölagen* har eit innleiande kapittel med føresegner om kva lova gjeld, kven som har ansvar etter lova, og om tilhøvet til andre lover og til folkerettslege prinsipp. I § 1 av lova heiter det at det er «en nationell angelägenhet att skydda och vårda kulturmiljön». Vidare heiter det at ansvaret for kulturmiljøet gjeld alle, både enkeltmenneske og styresmakter, og at dei som planlegg eller utfører eit arbeid, skal sjå til at dei unngår eller avgrensar eventuelle skadar på kulturmiljø.

Det som må oppfattast som ei føremålsføresegn i den svenske kulturmiljölagen, strekar òg under eit generasjonsperspektiv og eit mangfaldsperspektiv. I siste avsnitt av føresegna heiter det at «bestämmelserna i denna lag syftar till att tillförsäkra nuvarande och kommande generationer tillgång till en mångfald av kulturmiljöer».<sup>5</sup>

I Danmark har *museumsloven* eit eige kapittel med «Formål» som tittel.<sup>6</sup> Her heiter det mellom anna at føremålet med lova er å «sikre kulturarv og naturarv i Danmark og utvikle betydningen af disse i samspil med verden omkring os». Dette målet skal ein nå gjennom fagleg og økonomisk

berekraftig verksemd og samarbeid ved musea. Lova skal vidare sikre at oppgåver som gjeld «sten- og jorddiker og fortidsminner», blir tekne hand om.

Føremålsføresegna i den danske *museumsloven* strekar under at musea skal aktualisere kunnskap om kultur- og naturarv og gjere denne kunnskapen tilgjengeleg. Vidare heiter det at musea skal «utvikle anvendelse og betydning af kultur- og naturarv for borgere og samfund» og «sikre kultur- og naturarv for fremtidens anvendelse».

I Finland har *lag om skyddande av byggnadsarvet* eit innleiande kapittel med «Allmänna bestämmelser». Dette kapittelet har fire paragrafar der § 1 gjer greie for føremålet med lova. Her heiter det at føremålet med lova «är att trygga den byggda kulturmiljöns mångfald med avseende på tid och rum, värna om dess egenart och särdrag samt främja kulturellt hållbar vård och användning av den».<sup>7</sup>

Den finske *lag om fornminnen* frå 1963 har derimot ikkje ei eiga føremålsføresegn. I framlegget til ny fornminnelov, som vart lagt fram av eit utval 30. juni 2023, heiter det at føremålet med lova er å fremje bevaring av arkeologisk kulturarv i ei mangfaldig form, sikre studiet av arkeologisk kulturarv, fremje deltaking i bevaring av arkeologisk kulturarv og fremje det samiske folket sin rett som urfolk til å halde ved lag og verne om den arkeologiske kulturarven sin.<sup>8</sup>

Den islandske *lög um menningarminjar* frå 2012 har ei eiga føremålsføresegn. Her heiter det at føremålet med lova er å ta vare på kulturarven og sikre at islandsk kulturarv blir ført vidare uendra til framtidige generasjonar. Lova listar vidare opp kva som skal reknast som kulturminne. I siste avsnitt blir det streka under at lova skal sikre at kulturminna blir tekne vare på i det opphavlege miljøet sitt, at nasjonen får tilgang til kunnskap om kulturminna, og at det blir lagt til rette for forskning på kulturminna.<sup>9</sup>

## 12.3 Utvalet sine vurderingar og framlegg

I mandatet for *utvalet* heiter det at kulturmiljølova skal vere ein reiskap for å ta vare på kulturmiljøet. Det er òg lista opp ei rekkje omsyn lova skal vere med på å sikre, og føringar for *utvalet* sitt arbeid.

<sup>4</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 23.

<sup>5</sup> Kulturmiljölög 1988: kap. 1 § 1.

<sup>6</sup> Museumsloven 2014: kap. 1.

<sup>7</sup> Lag om skyddande av byggnadsarvet 2010: 1 kap., 1 §.

<sup>8</sup> Undervisnings- og kulturministeriet 2023: s. 287.

<sup>9</sup> Lög um menningarminjar 2012: 1.gr.



Det heiter mellom anna at *utvalet* skal klargjere og presisere verdiane til kulturmiljøet, uavhengig av samfunnsutviklinga.

Mandatet slår fast at dei nasjonale klima- og miljømåla for resultatområde 2. Kulturminne og kulturmiljø skal liggje til grunn for lovarbeidet. Dette er måla:

- Alle skal ha høve til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø (miljømål 2.1).
- Kulturmiljø skal bidra til berekraftig utvikling gjennom heilskapleg samfunnsplanlegging (miljømål 2.2).
- Eit mangfald av kulturmiljø skal takast vare på som grunnlag for kunnskap, oppleving og bruk (miljømål 2.3).

*Utvalet* forstår mandatet slik at lova skal leggje til rette for at desse måla kan bli realiserte.

I mandatet heiter det vidare at *utvalet* skal leggje til grunn at kulturmiljøet skal forvaltast og takast vare på gjennom ein kombinasjon av vern og bruk.

Utgreiinga skal leggje til grunn og streke under prinsippet om at det er eit sektorovergripande ansvar å ta vare på og forvalte kulturmiljø.

Ifølgje mandatet skal lova syte for ei meir heilskapleg klima- og miljøforvaltning, for ei betre samordning av forvaltninga av kulturmiljø og naturmangfald, og for å sikre at forvaltninga av kulturmiljø er i samsvar med Noregs internasjonale plikter. Det er òg eit mål at lova skal syte for ei kunnskapsbasert, effektiv og berekraftig forvaltning av kulturmiljø.

Lova skal sikre at samiske kulturmiljø og kulturmiljøa til nasjonale minoritetar blir tekne vare på på ein god måte.

Slik *utvalet* ser det, er mandatet ikkje uttømmende for kva mål og omsyn som lova kan fremje.

*Utvalet* meiner at det er tenleg å ha ei innleiande føresegn som seier noko om dei grunnleggjande føremåla og omsyna lova byggjer på. Slik *utvalet* vurderer det, gjev dagens føremålsparagraf i all hovudsak eit dekkjande bilete. *Utvalet* ønskjer likevel ei enklare og tydelegare føresegn, og føreslår difor ein ny føremålsparagraf.

Nedanfor drøfter *utvalet* innhaldet i nokre av dei sentrale omsyna som kulturmiljølova skal ta, og forholdet mellom dei.

### 12.3.1 Å ta vare på kulturmiljø

*Utvalet* meiner at det må gå tydeleg fram av føremålsparagrafen at hovudføremålet med lova er å vere ein reiskap for å ta vare på kulturmiljøet, slik det er formulert i mandatet.

I føremålsparagrafen i dagens kulturminnelov nyttar ein «vern» som berande prinsipp. Sjølv om juridisk vern, særleg i form av freding, er eit sentralt verkemiddel i *utvalet* sitt framlegg til ny lov, vil *utvalet* framheve at vern er eit av fleire verkemiddel for å nå målet om å ta vare på eit mangfald av kulturmiljø. *Utvalet* føreslår difor at ein i føremålsparagrafen nyttar formuleringa «ta vare på» i staden for «vern».

Kva type kulturminne og kulturmiljø som skal kunne takast vare på gjennom bruk av verkemidla i lova, og tersklane for dette, går fram av dei enkelte paragrafane i lovutkastet.

Slik *utvalet* vurderer det, er det viktig å synleggjere at det er ei nær kopling mellom kulturmiljø og levande kulturuttrykk som tradisjonar, forteljingar, handverk og så bortetter. *Utvalet* føreslår at dette går fram av føremålsføresegna ved å streke under at føremålet er ta vare på eit mangfald av kulturmiljø som del kulturarven. *Utvalet* legg til grunn at «kulturarven» refererer til både materielle og immaterielle kulturuttrykk som er overlevte frå tidlegare generasjonar, og som representerer den mangfaldige historia til både enkeltpersonar, grupper av personar, urfolk, nasjonale minoritetar og fellesskapet.

### 12.3.2 Kulturmiljø som eit gode og som ein ressurs

Kvifor samfunnet skal ta vare på kulturmiljø, bør gå tydeleg fram av føremålsparagrafen. Slik *utvalet* oppfattar det, kan dette vere med på å skape allmenn forståing for oppgåva til lova, og det gjev forvaltninga ei rettesnor når dei skal vise skjøn, ved avgjerder både etter kulturmiljølova og etter andre lover som er relevante for kulturmiljø.

I føremålsparagrafen i dagens kulturminnelov heiter det at det er eit nasjonalt ansvar å ta vare på kulturminne og kulturmiljø som vitskapleg kjeldemateriale og som varig grunnlag for opplevinga, sjølvforståinga, trivselen og verksemda til nolevande og framtidige generasjonar.

*Utvalet* legg til grunn at kulturmiljø er eit gode og ein ressurs for samfunnet. Det omfattar mellom anna at kulturmiljø er kjelder til kunnskap, og at det gjev grunnlag for ei kjensle av tilhøyrslø og oppleving. *Utvalet* legg vidare til grunn at kulturmiljø er viktige ressursar i eit bruksperspektiv og som grunnlag for verdiskaping.

Kulturmiljø representerer uerstattelege kjelder til kunnskap om den historiske utviklinga og om forholdet menneska har til kvarandre og til naturen. Dei eldste kulturminna er ofte dei einaste kjeldene til kunnskap om periodar av historia der

det ikkje finst skriftlege kjelder. For studiar av livet, kulturen og historia til menneske er til dømes jordfaste kulturminne eit viktig vitskapleg kjeldemateriale. Kulturmiljø kan òg vere eit viktig supplement til andre vitskaplege kjelder og fagfelt, og kan vere verdifulle kjelder til kunnskap om handverksteknikkar, metodar og materialbruk i eldre tider.

Kulturminne er med på å gje karakter til landskap og stader, som igjen kan gje grunnlag for tilhørsle og grunnlag for opplevingar.

Sidan 1990-talet har det vore ei gradvis aukande merksemd på kulturarv som ressurs, både når det gjeld miljø, sosiale tilhøve og økonomi. Dette er synleggjort i ei lang rekkje med rapportar og utgreiingar, både internasjonalt og i Noreg.<sup>10</sup> I rapporten *Getting cultural heritage to work for Europe* heiter det mellom anna:

Cultural heritage is increasingly regarded as a positive contributor to European GDP. Indeed Cultural heritage is now widely appreciated as an essential part of Europe's underlying socio-economic, cultural and natural capital. This is a significant change in focus as cultural activities have traditionally been regarded as costs to society.<sup>11</sup>

I Noreg har eit slikt perspektiv prega kulturmiljøpolitikken og -forvaltninga i lang tid. Eit døme på dette er St.meld. nr. 34 (1990–1991) *Om miljøvern i kommunene*, der det heiter:

Kommunene må i sin arealforvaltning ta hensyn til/legge til rette for sine innbyggers behov for trivsel og tilhørighet, kunnskap og opplevelse, samtidig som de må forvalte disse menneskeskapte miljøressursene både som økonomiske verdier og bruksverdier i den videre utvikling.<sup>12</sup>

Dette perspektivet er òg tydeleg framheva i NOU 2002: 1 *Fortid former. Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk*, som kulturminneutvalet la fram i 2001, og som er ført vidare i etterfølgjande stortingsmeldingar om kulturminne- og kulturmiljøpolitikken.

<sup>10</sup> Døme på dette er *Cultural Heritage Counts for Europe* frå 2015, *Getting Cultural Heritage to work for Europe. Report of the Horizon Europe Expert Group on Cultural Heritage* frå 2015 og *Verdien av kulturarv – En samfunnsøkonomisk analyse med utgangspunkt i kulturminner og kulturmiljøer* frå 2017.

<sup>11</sup> Europakommisjonen 2015: s. 5.

<sup>12</sup> St.meld. nr. 34 (1990–91): s. 29.

Fleire internasjonale konvensjonar framhevar kva kulturmiljøet betyr for samfunnet. I Europarådets rammekonvensjon om kulturarvens verdi for samfunnet (Farokonvensjonen) heiter det til dømes at partane forpliktar seg til å bruke alle sider ved kulturarven, for å «Enrich the process of economic, political, social and cultural development and land-use planning [...]».<sup>13</sup>

Det følgjer av *utvalet* sitt mandat at lovutkastet skal syte for både å styrkje samordninga av kulturmiljø og naturmangfald og å gjere klima- og miljøforvaltninga meir heilskapleg. Sidan 1972 har kulturmiljølovgevinga og kulturmiljøforvaltninga i Noreg vore ein integrert del av klima- og miljøforvaltninga. Dette byggjer mellom anna på ei forståing av samspelet mellom naturlege og menneskelege faktorar, der kulturminna er eit uttrykk for korleis menneske til alle tider har tilpassa seg dei naturgejevne omgjevnadene og brukt naturressursane. Både naturen og kulturmiljøet, som arealbundne ressursar, blir dessutan forvalta etter mange av dei same prinsippa og med mange av dei same verkemidla.

Dei siste par åra har det òg vore meir merksemd internasjonalt om kor viktig det er å leggje vekt på desse samanhengane.<sup>14</sup> Ei slik heilskapleg tilnærming er òg framheva i Farokonvensjonen, der det heiter at partane forpliktar seg til å bruke alle sider ved kulturmiljøet for å «promote an integrated approach to policies concerning cultural, biological, geological and landscape diversity to achieve a balance between these elements».<sup>15</sup>

Koplinga mellom kulturmiljøforvaltninga og resten av klima- og miljøforvaltninga har òg vorte meir aktuell gjennom effekten klimaendringane har på kulturmiljøet, og gjennom korleis kulturmiljø kan vere ein ressurs i omstillinga til eit lågutsléppssamfunn. Dette kan til dømes vere gjennom ombruk og rehabilitering av eksisterande bygningar. Det kan òg vere gjennom kunnskap om tradisjonell bruk og tilpassing til naturen både no og i eit historisk perspektiv.

Slik *utvalet* vurderer det, bør føremålsparagrafen synleggjere at kulturmiljø er eit gode og ein ressurs for samfunnet ved å peike på at kulturmiljø er ei kjelde til kunnskap og grunnlag for tilhørsle, oppleving og bruk.

<sup>13</sup> Farokonvensjonen 2005: art. 8 bokstav a.

<sup>14</sup> Døme på dette er Unesco- og CBD-programmet *Linking Biological and Cultural Diversity*. Unescos *World Heritage Leadership Programme* og Europarådets *L.I.N.K.E.D. – Guiding principles for an integrated approach to culture, nature and landscape management*.

<sup>15</sup> Farokonvensjonen 2005: art. 8 bokstav b.

Slik *utvalet* vurderer det, bør føremålsparagrafen gje uttrykk for at arbeidet med å ta vare på og forvalte kulturmiljøet er ein del av miljø- og ressursforvaltninga.

### 12.3.3 Kulturmiljø og mangfald

Omgrepet mangfald blir nytta i eit av dei nasjonale klima- og miljømåla, der det heiter at «eit mangfald av kulturmiljø skal takast vare på som grunnlag for kunnskap, oppleving og bruk». Der tidlegare nasjonale mål nytta omgrepa «representativitet» og «representativt utval», nyttar måla no «mangfald». Det vil seie at det som blir teke vare på, skal vise eit kulturelt, sosialt og geografisk mangfald frå ulike tidsperiodar og syte for å dokumentere og forstå den historiske utviklinga. Slik *utvalet* vurderer det, bør dette òg reflekterast i føremålsparagrafen.

Mangfaldsomgrepet har vorte stadig meir nytta i kultur- og kulturmiljøforvaltninga dei siste tiåra. Dette kjem mellom anna til uttrykk i Unesco-konvensjonen om å verne og fremje eit mangfald av kulturuttrykk, der kulturelt mangfald blir definert som dei mange ulike måtane kulturane til grupper og samfunn kjem til uttrykk på.<sup>16</sup> Kulturarv er inkludert i dette.

Kulturelt mangfald er òg eit sentralt element i Farokonvensjonen, der det i føremålsparagrafen mellom anna heiter at partane er samde om å setje i verk naudsynete tiltak når det gjeld «the role of cultural heritage [...] in the processes of sustainable development and the promotion of cultural diversity».

*Utvalet* meiner det er viktig at denne utviklinga blir reflektert i lova, og at mangfaldsomgrepet blir nytta i føremålsparagrafen.

### 12.3.4 Framtidsperspektivet

Verdskommisjonen for miljø og utvikling, Brundtlandkommisjonen frå 1987, fremja eit sett med prinsipp og eit mål om berekraftig utvikling. Eit av desse prinsippa er føre-var-prinsippet. I naturmangfaldlova er dette prinsippet formulert på følgjande måte i § 9:

Når det treffes en beslutning uten at det foreligger tilstrekkelig kunnskap om hvilke virkninger den kan ha for naturmiljøet, skal det tas sikte på å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet.<sup>17</sup>

<sup>16</sup> Konvensjonen om vern av den immaterielle kulturarven 2003, art. 4.1.

I lovkommentaren til § 9 på Lovdata blir det streka under at dette er ei internasjonalt etablert norm som inneber at ein skal søkje å unngå mogleg skade på naturmangfald, sjølv om kunnskapen om risiko er mangelfull. Manglande kunnskap skal heller ikkje nyttast som grunngeving for å unngå eller utsetje tiltak for å redusere risiko.<sup>18</sup>

Etter *utvalet* si vurdering er kulturmiljøet ein viktig ressurs i dagens samfunn, som blir tolka, vurdert, verdsett og nytta av samtida. Dagens samfunn har samstundes eit ansvar for å forvalte denne arven på ein slik måte at morgondagens samfunn kan tolke og nytte kulturmiljøet på sin måte og gjere sine prioriteringar. Kulturmiljøet skal med andre ord takast vare på og forvaltast i eit generasjonsperspektiv, som ein ressurs for menneska i notida, men òg for komande generasjonar.

Når det gjeld kulturmiljø som kjelde til kunnskap, vil *utvalet* streke under at ny teknologi og nye metodar i framtida vil kunne gjere det mogleg å hente ut ny kunnskap og å få nye eller andre svar enn dei ein kan hente ut i dag. Dette er mellom anna eit perspektiv som kjem til uttrykk i Europarådets konvensjon om vern av den arkeologiske kulturarven (Vallettakonvensjonen), der det heiter at kvar part forpliktar seg til å setje i verk tiltak for fysisk vern av den arkeologiske kulturarven, fortrinnsvis på sin opphavslege plass, in situ.<sup>19</sup> I dette ligg det ei oppfatning av at nokre kulturlag og gjenstandar blir betre tekne vare på om dei får liggje urørte, og at ein i framtida kanskje vil ha betre føresetnader for å hente ut kunnskapen dei representerer. Berekraftsprinsippet, føre-var-prinsippet og in situ-prinsippet i Vallettakonvensjonen omfattar alle føringar om å inkludere omsynet til framtidige generasjonar i avgjerder som blir gjorde.

*Utvalet* ønskjer å få dette fram i føremålsparagrafen gjennom ein referanse til dagens generasjon og komande generasjonar.

### 12.3.5 Ansvar

I føremålsparagrafen i dagens lov heiter det at det er «et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser», med referanse til kulturminne og kulturmiljø. I førearbeida blir det framheva at «kulturminner og kulturmiljøer er nasjonale verdier som alle, både statlige, regionale og lokale myndigheter samt enkeltpersoner har et ansvar for».<sup>20</sup>

<sup>17</sup> Naturmangfaldlova 2009: § 9 første avsnitt.

<sup>18</sup> Junker 2024: § 9.

<sup>19</sup> Vallettakonvensjonen 1992: art. 4ii.

I tråd med internasjonale konvensjonar og strategiar blir kulturarv i aukande grad oppfatta som ein felles ressurs og eit felles ansvar. I kulturarvstrategien til Europarådet for det 21. hundreåret heiter det mellom anna:

In accordance with the Faro Framework Convention, the recognition of heritage is conceived as a shared responsibility: heritage is no longer limited to those elements officially recognised as such by the national authorities – the protected heritage – but now includes those elements regarded as heritage by the local population and local authorities.<sup>21</sup>

Dette inneber òg ei oppfatning av at ansvar i denne samanhengen inkluderer høvet til å både medverke, engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø, slik det er formulert i klima- og miljømål 2.1: «Alle skal ha høve til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø.»

*Utvalet* meiner at ansvarsomgrepet her først og fremst må oppfattast som eit kollektivt ansvar. Sjølv om førearbeida til dagens kulturminnelov viser at formuleringa «nasjonalt ansvar» femner vidare enn berre å gjelde offentlege styresmakter, meiner *utvalet* at formuleringa ikkje gjev eit tydeleg nok inntrykk av breidda av ansvaret. *Utvalet* føreslår difor at det i føremålsparagrafen blir streka under at det er eit felles ansvar å ta vare på kulturmiljøet.

Formuleringa gjev òg uttrykk for at kulturmiljø er eit sektorovergripande ansvar. Sjå om dette i kapittel 15.4.2.

<sup>20</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 23.

<sup>21</sup> Europarådet 2017: s. 8.

### 12.3.6 Andre omsyn som er vurdert

Det å sikre at samiske kulturmiljø og kulturmiljøa til dei nasjonale minoritetane, kvenar/norskfinnar, jødar, skogfinnar, romar og romanifolk/taterar, blir tekne godt vare på, og det å syte for å oppfylle internasjonale plikter, er òg sentrale føremål med lova. Dette er det gjennomgåande teke omsyn til ved utforminga av lovutkastet. For å tydeleggjere at nasjonalstaten har eit særleg ansvar for å tryggje kulturen til samane som folk og urfolk, og for at dei nasjonale minoritetane kan ta vare på kulturen sin, føreslår *utvalet* ei eiga omsynsføresegn i lova. Slik *utvalet* føreslår ny ordlyd i føremålsparagrafen, er det sentralt her at rettane og pliktene etter lova gjeld alle, og at det i ein slik samanheng ikkje skulle vere naudsynt å framheve at dette òg gjeld kulturmiljøa til urfolk og dei nasjonale minoritetane.

Omsynsføresegna i tredje avsnitt i dagens føremålsparagraf pålegg offentlege styresmakter i alle sektorar å ta omsyn til kulturminne og kulturmiljø når dei utøver makt etter lovgjevinga i sektoren. *Utvalet* føreslår å flytte denne føresegna, som ikkje i seg sjølv gjev uttrykk for eit føremål, til ein eigen paragraf. Det vil gje føresegna ein noko mindre sentral plass i lova, men vil syte for å gjere føremålsparagrafen kortare og meir oversynleg og gje lova ein ryddigare struktur. Sjå nærare om forslaget til ny omsynsføresegn i kapittel 15.4.5.

## 12.4 Framlegg frå utvalet

---

*Utvalet* føreslår

- ny føremålsføresegn

## Kapittel 13

# Verkeområdet for ei ny kulturmiljølov

Slik det går fram av eit av dei nasjonale klima- og miljømåla er det eit mål å ta vare på eit mangfald av kulturmiljø som grunnlag for kunnskap, oppleving og bruk.<sup>1</sup> I Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold* blir det understreka at: «Det som tas vare på skal vise et kulturelt, sosialt og geografisk mangfold fra ulike tidsperioder og bidra til å dokumentere og forstå den historiske utviklingen». Etter *utvalet* si vurdering må kulturmiljølova gje rettleiing om kva slags kulturmiljø dei ulike verkeområda i lova skal bidra til å ta vare på, samstundes som rommet for skjønnsutøving blir teke vare på. Lova må òg ha føresegner om geografisk verkeområde.

### 13.1 Kva kulturmiljø som kan takast vare på etter lova

Kapittel 1 i dagens kulturminnelov handlar om føremål og verkeområde, og i § 2 tredje og fjerde avsnitt heiter det:

Reglene om kulturminner og kulturmiljøer gjelder så langt de passer også for botaniske, zoologiske eller geologiske forekomster som det knytter seg kulturhistoriske verdier til.

Etter denne lov er det kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminner og kulturmiljøer som kan vernes. Ved vurdering av verneverdier kan det i tillegg legges vekt på viktige naturverdier knyttet til kulturminnene.

Denne føresegna er eit resultat av lovendringar frå 3. juli 1992 nr. 96 og 19. juni 2009 nr. 100, og inneheld føringar for kva slags kulturminne og kulturmiljø som kan vernast etter kulturmin-

nelova. Referansen til viktige naturverdiar kom inn i lova som ei oppfølging av føresegner i naturmangfaldlova i 2009.

I førearbeida til lovendringane i 1992 heiter det mellom anna:

[...] de spor etter menneskelig virksomhet som omfattes av kulturminneloven, skal være av en viss verdi. Denne verdivurderingen er allerede foretatt når det gjelder kulturminner fra før 1537 fordi disse er automatisk fredet direkte i loven. Når det gjelder fredning av kulturminner ved enkeltvedtak, vil det alltid ligge en kvalitetsvurdering av objektet eller området til grunn for avgjørelsen. De antikvariske myndigheter må til enhver tid argumentere for og begrunne kulturminnernes kulturhistoriske eller arkitektoniske betydning i relasjon til kulturminnelovens anvendelsesområde.<sup>2</sup>

Når det gjeld automatisk freda kulturminne, er det etter dagens kulturminnelov alt gjort ei generell vurdering av den kulturhistoriske verdien. Dette omfattar bygningar og alle faste spor etter menneskeleg aktivitet før år 1537 (reformasjonen), både på land og under vatn. Det same gjeld for samiske kulturminne frå år 1917 og tidlegare, og for ståande byggverk som er erklærte å vere frå perioden 1537–1649.<sup>3</sup>

For kulturminne og kulturmiljø som ikkje er automatisk freda, må det gjerast ei kvalifisert vurdering av den kulturhistoriske verdien i kvart enkelt tilfelle. Slik det går fram av førearbeida, må kulturminne og kulturmiljø som skal omfattast av kulturminnelova, vere av ein «viss verdi», men førearbeida gjer ikkje nærare greie for dette utover at «de antikvariske myndigheter må [...] argumentere for og begrunne kulturminnernes kulturhistorisk eller arkitektonisk betydning i relasjon til kulturminnelovens anvendelsesområde».<sup>4</sup>

<sup>1</sup> Klima- og miljømåla for resultatområde 2. *Kulturminne og kulturmiljø* er desse: 2.1 Alle skal ha høve til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø; 2.2 Kulturmiljø skal bidra til berekraftig utvikling gjennom heilskapleg samfunnsplanlegging. 2.3 Eit mangfald av kulturmiljø skal takast vare på som grunnlag for kunnskap, oppleving og bruk.

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 10.

<sup>3</sup> Kulturminnelova 1978: § 4.

### 13.1.1 Kulturhistorisk verdi

Kva slags kulturmiljø som har vore vurderte som dei viktigaste å ta vare på, og som har vore vurderte til å ha ein «viss verdi», har variert over tid.<sup>5</sup> Alder, kulturhistorisk verdi og arkitektonisk verdi har vore nokre av hovudkriteria for å nytte fredingsføresegnene i dei respektive lovene sidan dei første fredingane vart vedtekne på 1920-talet. Som nemnt ovanfor heiter det i dagens kulturminnelov § 2 tredje avsnitt at det etter denne lova er kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminne og kulturmiljø som kan vernast. Dette må oppfattast som ei avgrensing av kva lova gjeld for, men lova gjev ingen nærare føringar for korleis dette skal praktiserast.

Omgrepet «kulturhistorie» blir vanlegvis forstått og nytta for å omtale vitskapar som studerer historia og utviklinga til kulturforhold og kulturelle fenomen.<sup>6</sup> I kulturmiljøforvaltninga har det vore vanleg å nytte omgrepet om kultur- og samfunnsutviklinga over tid, slik ho mellom anna kjem til uttrykk i den materielle kulturen. For kulturminne og kulturmiljø som ikkje er automatisk freda, nyttar kulturmiljøforvaltninga i dag eit sett med kriterium som utgangspunkt for å vurdere og grunnge dei kulturhistoriske og arkitektoniske verdiane til eit kulturminne eller kulturmiljø. Desse kriteria går fram av Riksantikvaren si rettleiing om verdsetjing og verdivekting av kulturminne og kulturmiljø.<sup>7</sup>

Rettleiinga skal vere til hjelp i arbeidet med å identifisere og vekte kor viktig eit kulturminne er, og som grunnlag for å vurdere kva for kulturminne som skal takast vare på gjennom bruk av verkemidla i kulturminnelova eller andre lovverk, som til dømes plan- og bygningslova. I rettleiinga blir det streka under at det alltid vil vere eit element av skjønn i korleis ein vektar kriteria og nyttar kriteriesettet.

I den svenske *kulturmiljölagen* er det nytta ei liknande formulering som i kulturminnelova § 2, når det gjeld kva slags bygningar som kan sikrast gjennom bruk av føresegnene i lova. I kapittel 3 § 1 om «Byggnadsminnen» heiter det: «En byggnad som har ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde eller som ingår i ett bebyggelseområde med

ett synnerligen högt kulturhistoriskt värde får förklaras för byggnadsminne av länsstyrelsen.»

Icomos Australia (International Council on Monuments and Sites) utvikla i 1979 eit dokument som vart utforma for å skildre beste praksis og gje retningslinjer for forvaltning og bevaring av kulturarv i Australia. Dokumentet har sidan vorte ein internasjonal standard for slike prosessar.<sup>8</sup> Dette dokumentet blir referert til som Burracharteret, og har vore revidert fleire gonger sidan 1979.<sup>9</sup> Hovudmålet med Burracharteret er å sikre at kulturarv blir teken vare på på ein måte som respekterer den kulturelle verdien av eit kulturminne eller ein stad. Burracharteret definerer kulturell meining (cultural significance) som dei estetiske, historiske, vitskaplege, sosiale og åndelege verdiane som ein stad kan ha for ulike generasjonar og for ulike individ eller grupper. Etter *utvalet* si vurdering kan dette nyttast som eit utgangspunkt for å definere «kulturhistorisk verdi».

### 13.1.2 Nasjonal verdi og nasjonal interesse

Tradisjonelt har det vore praksis at kulturmiljøforvaltninga har nytta verneføresegnene i kulturminnelova til å ta vare på kulturminne og kulturmiljø av det ein har kalla «nasjonal verdi».<sup>10</sup>

Utvalet som la fram *Handlingsplan for kulturminneforvaltning* i 1992, drøfte kva som er meint med at eit kulturminne eller kulturmiljø er av nasjonal verdi, og la fram eit sett med kriterium.<sup>11</sup> Desse kriteria er i stor grad samanfalande med lista som går fram av Riksantikvaren si rettleiing om verdsetjing og verdivekting, som er nemnd ovanfor. Kriteria omfattar til dømes det som er viktig for norsk rikshistorie, det som er eineståande, det som er viktig for ei etnisk gruppe, og kulturminne som ein ønskjer å ta vare på fordi dei representerer norsk kulturhistorie.

Ifølgje ein rapport utarbeidd av Riksantikvaren i 1993, heiter det at omgrepet «nasjonal verdi» vanlegvis blir knytt til forvaltningsnivåa der ein nyttar skalaen internasjonale, nasjonale, regionale og lokale verdier.<sup>12</sup> Ifølgje den same rapporten har denne inndelinga vore tett kopla til dei tre forvaltningsnivåa stat, fylke og kommune.

I seinare tid har det vorte vanleg i kulturmiljøforvaltninga å skilje mellom nasjonale verdier og nasjonale interesser. Nasjonale interesser har

<sup>4</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 10.

<sup>5</sup> Jamfør formuleringa i førearbeida til lovendingane i kulturminnelova i 1992: «[...] de spor etter menneskelig virksomhet som omfattes av kulturminneloven, skal være av en viss verdi.»

<sup>6</sup> Det Norske Akademis ordbok u.å.

<sup>7</sup> Riksantikvaren u.å.-a

<sup>8</sup> Waterton et al. 2006: s. 340.

<sup>9</sup> Burracharteret 2013.

<sup>10</sup> Holme 2020: s. 38.

<sup>11</sup> Miljøverndepartementet 1992: s. 90.

<sup>12</sup> Riksantikvaren 1993.

### Boks 13.1 Nasjonale og vesentlege regionale interesser på miljøområdet

I 2016 la regjeringa fram eit rundskriv (T-2/16) om nasjonale og vesentlege regionale interesser på miljøområdet. Føremålet med dette rundskrivet, som vart revidert i 2021, er å føre til ein meir einsarta og føreseieleg forvaltningspraksis for kommunal arealplanlegging. Rundskrivet klargjer kva som er spørsmål av nasjonal eller vesentleg regional interesse, eller kva som av andre grunnar er av «vesentlig betydning» på klima- og miljøområdet. Rundskrivet skal leggast til grunn for motsegnspraksisen i miljøforvaltninga.

For temaet «kulturminne og kulturmiljø» skal motsegner vurderast når planforslaget er i konflikt med

- kulturminne/kulturmiljø som er freda, eller der det ligg føre eit forslag om freding etter kulturminnelova
- særskilt vurderte kulturminne og kulturmiljø
  - listeførte tekniske og industrielle anlegg
  - listeførte kyrkjer
  - verdsarvområda Bryggen i Bergen, Urnes stavkyrkje, helleristingane i Alta og Struves triangelkjede.
- kulturminne som enno ikkje er vurderte til å ha nasjonal eller vesentleg regional verdi, men som kan ha det

Fagleg skjøn og kulturmiljøpolitiske mål og føringar skal leggast til grunn for vurderinga av kulturminne som enno ikkje er vurderte med omsyn til interesse eller verdi. Her skal ein leggje kulturmiljøfaglege kriterium til grunn for utøvinga av det faglege skjønnet. Blant desse er

- kulturminne av særleg verdi for kultur- og arkitekturhistoria i landet, viktige nasjonale hendingar eller historiske fasar

- kulturminne som er unike kjelder til historia
- bygningar av særleg stor arkitektonisk verdi
- kulturminne som har særleg verdi for det samiske urfolket eller nasjonale minoritetar

I tillegg til desse kriteria kan tema som tidsdjupn og alder leggast vekt på. Det same gjeld kor monumentalt kulturminnet er, og kor godt det er teke vare på.

For temaet «kulturhistoriske verdiar og naturmangfaldverdiar knytte til landskap» skal motsegner vurderast når planforslaget er i konflikt med

- verdsarvområde (Bergstaden Røros, Vegaøyan, Vestnorsk fjordlandskap – Geirangerfjorden, Nærøyfjorden og Industrieren Rjukan-Notodden).
- kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse (KULA), jamfør kartlag i Askeladden<sup>1</sup>
- nasjonale kulturhistoriske bymiljø, jamfør NBI-registeret
- heilskaplege kulturlandskap av nasjonal eller vesentleg regional interesse, under dette utvalde kulturlandskap i jordbruket, jamfør Naturbase
- landskap kartlagde etter NiN av nasjonal eller vesentleg regional verdi, der slik verdsettjing ligg føre
- landskap der dei samla kulturhistoriske verdiane og naturmangfaldverdiane er vurderte til å utgjere ein miljøverdi av nasjonal eller vesentleg regional interesse

<sup>1</sup> Dei tidlegare registra NBI-registeret og KULA er slegne saman til oversynet «Kulturmiljø og landskap av nasjonale interesse».

først og fremst vorte nytta i arealplanlegginga og prosessar som gjeld plan- og bygningslova. Eit døme på dette er Klima- og miljødepartementets rundskriv T-2/16 *Nasjonale og vesentlege regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis*. Rundskrivet skal føre til ein meir einsarta og føreseieleg forvaltningspraksis for kommunal arealplanlegging ved å klargjere kva som er spørsmål av nasjonal eller vesentleg regional interesse, eller kva som av

andre grunnar er av «vesentlig betydning» på klima- og miljøområdet, jamfør boks 2.1.

Etter *utvalet* si vurdering kan omgrepa nasjonal, regional og lokal verdi oppfattast som at dei inneheld ei uheldig rangering av verneverdi. Erfaringa er at ei slik rangering lett kan bli oppfatta feilaktig som ein skala frå høg til middels og låg verdi. Dette kan vere misvisande, ettersom eit kulturminne som ikkje er viktig i ein nasjonal samanheng, kan ha høg verdi i ein lokal samanheng. Sjølv om det tradisjonelt har vore praksis for å

avgrense verneføresegnene i kulturminnelova til å gjelde kulturminne og kulturmiljø som er av nasjonal verdi, er ikkje nasjonal verdi nytta i dagens kulturminnelov. Etter *utvalet* si vurdering bør det heller ikkje takast inn i forslaget til ny lov.

Omgrepet «nasjonal interesse» speglar forvaltningsnivå og forvaltningsansvar snarare enn ei verdivurdering. Interesseomgrepet heng òg saman med kvar definisjonsmakta skal liggje. Det vil til dømes vere lokalsamfunnet sjølv som definerer kva for verdi eit kulturminne av lokal interesse har, og dimed òg korleis og i kva grad det skal takast vare på.

*Utvalet* meiner at det ikkje vil vere korrekt å inkludere «nasjonal verdi» eller «nasjonal interesse» som ei avgrensing av verkeområdet til lova.

### 13.1.3 Medverknad og definisjonsmakt

I kulturarvstudiar har det dei siste 30 åra vore ei aukande merksemd på demokratiseringsprosessar og spørsmål om kven som definerer kva som er viktig å ta vare på.<sup>13</sup> Det har mellom anna vore argumentert for at det er viktigare å spørje kva kulturarv betyr for samfunnet, enn kva kulturarv er. Samstundes er det fremja kritikk mot det som tradisjonelt har vore tilfellet – at det er høgt utdanna ekspertar i academia og i forvaltninga som har definert kva som er «viktig» kulturarv. Det har vore argumentert for at det ein tradisjonelt har lagt vekt på i verdivurderingane har vore monumentalitet, tidsdjupna ved ein stad eller gjenstand, vitskapleg eller estetisk verdi og sosial semje og nasjonsbygging, og at dette har ført til at kulturarven til vanlege folk har vore prioritert ned.<sup>14</sup>

I den same tidsperioden har Europarådet sin rammekonvensjon om kulturarven sin verdi for samfunnet (Farokonvensjonen) bidrege til å fremje ei vidare oppfatning av kulturarv og kva kulturarven betyr for samfunnet. Konvensjonen legg òg stor vekt på retten til å ha ein kulturarv, retten til å tolke si eiga historie og retten til å definere si eiga kulturarv.

Utviklinga innanfor både forskning og forvaltning inneber ei endring i retning av å leggje vekt på demokrati og demokratisering i forvaltninga av kulturmiljø. I dette ligg det ei ny forståing av kven som skal vere med på å definere kva som er verdifullt og verd å ta vare på. I ein analyse av regionreforma som tredde i kraft frå 2020, er det mellom

anna peikt på at diskusjonen om demokratisering innanfor forvaltninga av kulturmiljø i Noreg på nokre område skil seg frå tilsvarende diskusjonar i andre land. I analysen heiter det mellom anna:

I Norge impliserer demokrati og demokratisering å delegere makt og myndighet til folkevalgte organer, mens majoriteten av bidrag innen internasjonal kulturarvforskning i større grad handler om demokratisering i apolitisk og emansipatorisk forstand. Her er det individuelle rettigheter som frontes uten at det står noen folkevalgte organer i veien for egne prioriteringer.<sup>15</sup>

Etter *utvalet* si vurdering er det avgjerande at lovforslaget reflekterer denne utviklinga og utfordringane ved demokratisering i forvaltninga av kulturmiljø.

### 13.1.4 Utvalet sitt framlegg

*Utvalet* meiner at «kulturhistorisk verdi» kan nyttast som omgrep i avgrensinga av kva kulturmiljø dei juridiske verkemidla som følgjer av lova, skal bidra til å ta vare på. *Utvalet* foreslår difor at «kulturhistorisk verdi» blir nytta som eit felles vilkår for vedtak som innskrenkar råderetten, i alle dei ulike heimelsgrunnlaga i lova. Men det må bli nytta slik at den nærare konkretiseringa av vilkåret – eller terskelen for inngrep – kan ha ulike uttrykk i dei ulike heimelsgrunnlaga for styring og forvaltning.

## 13.2 Kvar skal ei ny kulturmiljølov gjelde?

Kulturminnelova har ikkje føresegner om geografisk verkeområde for lova. Verkeområdet er heller ikkje drøft i førearbeida. Ifølgje praksis og internasjonale rettsprinsipp gjeld lova då på norsk territorium. Det vil seie både landterritoriet og sjøterritoriet, som er havområdet ut til 12 nautiske mil frå dei rette grunnlinjene. Grunnlinjene dannar yttergrensa for indre farvatn og utgangspunktet for berekninga av sjøterritoriet og jurisdiksjonsområda utanfor i samsvar med folkeretten, jamfør § 1 andre avsnitt i territorialfarvasslova. Svalbard, Jan Mayen og bilanda i Antarktis er utanfor verkeområdet til lova. På Svalbard er kulturmiljø regulert i lov 15. juni 2001 nr. 79 om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljølova). For Jan

<sup>13</sup> Hølleland & Skrede 2019.

<sup>14</sup> Smith 2006: s. 11.

<sup>15</sup> Hølleland & Skrede 2019: s. 139.



Mayen er reglar om kulturmiljø tekne inn i forskrift til lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen. I Antarktis har Norge bestemmelser om vern av historiske stader og kulturminner i forskrift 26. april 2013 nr. 412 om miljøvern og sikkerhet i Antarktis

I den tilgrensande sona, som går frå territorialgrensa og ut til 24 nautiske mil frå grunnlinja, utøver ikkje norske styresmakter suverenitet eller alminneleg jurisdiksjon, men det følgjer av FNs havrettskonvensjon at statane kan gjennomføre kontrolltiltak som er naudsynte for å hindre brot på nærare bestemte nasjonale regelverk i sjølve territoriet.<sup>16</sup> Av territorialfarvasslova følgjer det likevel at kulturminnelova gjeld i den tilgrensande sona. I § 4 tredje avsnitt i lova heiter det at den tilgrensande sona «[...] likestilles med territorialfarvannet for så vidt gjelder lovgivning om fjerning av gjenstander av arkeologisk og historisk art». Føresegna gjennomfører artikkel 303 i FNs havrettskonvensjon om vern av arkeologiske og historiske gjenstandar funne til sjøs. Kulturmiljøforvaltninga legg difor til grunn at kulturminnelova gjeld ut til 24 nautiske mil. Det går òg fram av Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-6/18 om lover og retningslinjer for planlegging og ressursutnytting i kystnære sjøområder.

### 13.2.1 Anna rettsleg regulering av kulturmiljø til havs

Utanfor 24-milsgrensa gjeld kulturminnelova ikkje. Enkelte andre nasjonale regelverk har føresegner som tek vare på kulturminne i denne sona, eller gjev høve til å ta vare på kulturmiljø ved enkelte typar verksemd.

Petroleumslova § 10-1 andre avsnitt pålegg petroleumsvksemd å ta «alle rimelige foranstaltningar» for å unngå skade på kulturminne på havbotnen. Lova gjeld verksemd «knyttet til undersjøiske petroleumforekomster underlagt norsk jurisdiksjon». I hovudsak er dette petroleumssressursar på norsk kontinentalsokkel. Føresegna inneber at ei rekkje olje- og gassaktivitetar, òg dei som er utanfor 24-milsgrensa, krev at ein undersøker havbotnen på førehand for å sikre at til dømes rørleidningar ikkje blir lagde gjennom historiske skipsvrak.

Havbotnminerallova har i § 1-7 andre avsnitt ei tilsvarande føresegn om mineralverksemd på havbotnen, som òg gjeld på norsk kontinentalsokkel.

Etter havenergilova § 3-4 kan styresmaktene i konsesjon eller godkjenning av detaljplan for utbygging og drift av produksjonsanlegg setje vilkår med tiltak for å unngå eller avgrense skade eller ulempe for kulturminne.

### 13.2.2 Internasjonale rammer for vern av kulturmiljø til havs

Fleire internasjonale konvensjonar som Noreg har slutta seg til, har føresegner som gjev plikt til å verne kulturmiljø til havs. FNs havrettskonvensjon har i artikkel 303 fleire føresegner om arkeologiske og historiske gjenstandar funne til sjøs. Etter havrettskonvensjonen har statane plikt til å verne gjenstandar av arkeologisk og historisk art som er funne i sjøen, og statane skal samarbeide om dette føremålet. Dei kan gå ut frå at gjenstandar som er fjerna frå havbotnen i ei sone på 24 nautiske mil frå grunnlinjene, er fjerna i strid med reglane som gjeld i territorialfarvatnet. Europarådets konvensjon om vern av den arkeologiske kulturarven (Vallettakonvensjonen) pålegg partane å ha eit juridisk regelverk med vern av den arkeologiske kulturarven. Det gjeld òg arkeologisk kulturarv under vatn.

Unesco sin konvensjon om vern av den undersjøiske kulturarven tek sikte på å gje kulturminne under vatn, utanfor territorialgrensa, eit sterkare vern. Etter konvensjonen skal statspartane ta vare på undersjøiske kulturminne for menneskja. Noreg har ikkje ratifisert konvensjonen, men handlar i tråd med prinsippa den gjev uttrykk for, og retningslinjene som er tekne inn i eit vedlegg til konvensjonen, om korleis marinarkologisk arbeid skal utførast. Det gjeld mellom anna retningslinjer for korleis eit prosjekt skal vere utforma, og kva kompetanse og kvalifikasjonar som krevst for personar som gjer inngrep. Vidare er det krav til korleis ein skal planleggje og finansiere utgravingsprosjekt, og til metodar for bevaring og forvaltning av funnstader.

### 13.2.3 Verkeområde for ny kulturmiljølov

Det er kulturminne innanfor alle område som er dekte av dagens kulturminnelov. *Utvalet* kan ikkje sjå grunnar til at verkeområdet skal vere mindre for ei ny kulturmiljølov enn det som gjeld i dag. Det vil seie at kulturmiljølova må gjelde på territoriet til Noreg, både landterritoriet, inkludert innsjøar og vassdrag, og havterritoriet. Videre skal lova gjelde i den tilgrensande sona utanfor havterritoriet. Territorialfarvasslova § 4 regulerer kulturmiljølovgjevinga i den tilgrensande sona. *Utva-*

<sup>16</sup> Havrettskonvensjonen 1982.

*let* meiner at ei slik regulering av verkeområde, av omsyn til oversyn og heilskap, òg bør gå fram av kulturmiljølova.

Utanfor 24-milsgrensa er det òg kulturminneførekomst. Store delar av det som i dag er Nordsjøen låg som tørt land for ca. 10 000 år sidan. I områda som i dag ligg ned til over 100 meters djup, er det funne jordfaste kulturminne, som til dømes forhistoriske buplassar.<sup>17</sup> Det finst òg ei mengd skipsvrak frå ulike periodar. Fartøy som søkk på djupt vatn, vil ofte vere komplette slik ein finn dei deponerte på sjøbotnen, ikkje knuste som ved forlis på kysten. Det vil seie at det er eit stort funnpotensial. I tillegg finst yngre skipsvrak og installasjonar som kjem frå moderne verksemd

---

<sup>17</sup> Bailey et al. 2017.

som olje- og gassutvinning, som i framtida til vil kunne vere viktige for kulturhistoria.<sup>18</sup>

Fleire typar aktivitet kan truge marine kulturmiljø, til dømes petroleumsverksemd, mineralleiing og -utvinning, vindkraftutbygging, fiske med botntrål og dykking på vrak. Petroleumslova, havbotnminerallova og havenergilova har enkelte føresegner for å ta vare på kulturmiljø, men gjeld berre visse typar aktivitet. *Etter utvalet si vurdering treng lova* ei generell regulering om vern og omsyn til kulturmiljø utanfor 24-milsgrensa. Kulturmiljølova bør òg gjelde på kontinentalsokkelen og i den økonomiske sona, i så stor utstrekning som Noreg kan utøve jurisdiksjon etter folkeretten.

---

<sup>18</sup> Holme 2020: s. 144.

## Kapittel 14

# Definisjonar

For at lova skal vere forståeleg for brukarane og bli praktisert likt av dei som bruker henne, er det avgjerande at sentrale omgrep har eit klart meiningssinnhald.

«Kulturminne» og «kulturmiljø» er omgrep som blir nytta og definerte i dagens kulturminnelov. Innhaldet i omgrepa er ikkje statisk, men varierer med utviklinga i samfunnet og over tid. Det kan òg vere individuelle skilnader i korleis omgrepa blir nytta og forståtte.

Ein fare ved å lage for faste definisjonar av omgrepa, er at ein utilsikta avgrensar dei på ein uheldig måte. Samstundes er dette heilt sentrale og overordna omgrep i lovframlegget. Dei forklarar kva lova gjeld, og avgrensar verkeområdet til lova. *Utvalet* meiner at lova må definere innhaldet i omgrepa.

I mandatet heiter det at den nye lova bør ha klare og eintydige definisjonar av sentrale omgrep, og at lova skal nytte omgrepa «kulturminne», «kulturmiljø» og «landskap» slik dei er definerte i Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold*. Lova må òg ha ei tydeleg avgrensing av det saklege verkeområdet ho skal gjelde for.

### 14.1 Omgrep som er definerte i dagens lov

Omgrepet «kulturminne» vart første gong nytta i ein norsk lovtekst i kulturminnelova av 1978. Kulturminne vart definert på følgjande måte: «med kulturminner menes i denne lov faste og løse fornminner og skipsfunn i eller over jorden, sjøbunnen og vassdrag, og arkitektonisk eller kulturhistorisk verdifulle byggverk og anlegg av enhver art.»

Definisjonen var ei liste av objektkategoriene som dei tidlegare lovene på området gav heimel for å verne.<sup>1</sup> Desse kategoriene vart i 1978-lova underkategori av samleomgrepet «kulturminne». Kulturminneomgrepet og innføringa av det er ikkje nærare drøft i førearbeida til lova.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Bygningsfredningslova 1920; fornminnelova 1951.

Den faglege utviklinga mot større vekt på heilskapar og samanheng i forvaltninga av kulturminne leidde til at definisjonen av kulturminne i kulturminnelova vart endra i 1992, samstundes som omgrepet kulturmiljø vart introdusert. Definisjonen i dagens kulturminnelov § 2 første og andre avsnitt lyder:

Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til.

Med kulturmiljø menes områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng.

I siste avsnitt i definisjonsparagrafen i dagens lov blir det i tillegg streka under at det er «kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminner og kulturmiljø» som kan vernast etter lova.

Det går fram av førearbeida til endringa at lov-gjevaren med dette ønskte å gå bort frå den ein-sidige opprekninga av objekt og å få fram samanhengen med det fysiske miljøet. Endringa skulle klargjere den gjeldande bruken av omgrepet «kulturminne», ikkje gje det nytt innhald.<sup>3</sup> Definisjonen er avgrensa til fysiske spor, men lokalitetar i naturen utan fysiske spor etter menneske er òg omfatta dersom dei er knytte til immaterielle element i form av historiske hendingar, tru og tradisjon. Dette er særleg viktig for samiske kulturminne.

Når det gjeld omgrepet «kulturmiljø», heiter det i førearbeida:

Etter Miljøverndepartementets mening er det imidlertid viktig i utgangspunktet å ha en vid definisjon av begrepet kulturmiljøer i annet avsnitt, da dette begrepet skal dekke mange, til dels nokså ulike områder. Eksempelvis er formålet med bestemmelsen å hjemle fredning av

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78).

<sup>3</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92).

bygningstilgjengelig i byer og tettsteder, der enkeltbygningene ikke hver for seg berettiger fredning, men sammenhengen mellom dem gjør miljøet verdifullt. Begrepet skal også dekke alle typer kulturlandskap i betydningen menneskepåvirket landskap, fra det intensivt dyrkede jordbrukslandskap, til marginalt utnyttede skog- og utmarksområder.<sup>4</sup>

Samstundes med at kulturmiljøomgrepet kom inn i lova i 1992, fekk lova ei føresegn om fredning av kulturmiljø (§ 20). Denne fredingskategorien opnar for fredning av eit større område utan at dei enkelte elementa er fredingsverdige i seg sjølve. Naturelement kan òg takast med som element i denne sammenhengen.

## 14.2 Omgrep i framlegget til ny kulturmiljølov

### 14.2.1 Kulturminne

Etter at kulturminnelova vart vedteken i 1978, er omgrepet «kulturminne» godt innarbeidd, både i forvaltninga og i befolkninga elles, som eit omgrep som er avgrensa til fysiske, materielle objekt og stader, i tillegg til stader det er knytt historiske hendingar, tru eller tradisjon til.

Ifølgje mandatet skal kulturmiljølova, på same vis som kulturminnelova, først og fremst vere ein reiskap for å ta vare på den materielle kulturarven. *Utvalet* meiner at omgrepet kulturminne òg i den nye lova må gjelde spor etter menneske i det fysiske miljøet. Det same gjeld der spora etter menneske er knytte til historiske hendingar, tru eller tradisjon på ein stad. Her er det framleis den fysiske staden som utgjør kulturminnet.

Sjølv om kulturmiljølova først og fremst skal vere ein reiskap for å ta vare på den materielle kulturarven, vil *utvalet* streke under at det i mange tilfelle er ei tett kopling mellom kulturminna og det immaterielle dei representerer, eller som er knytt til dei. Dette kan til dømes vere munnlege tradisjonar, kunnskap og tradisjonelt handverk. I kva grad og korleis ei ny kulturmiljølov bør ta vare på immateriell kulturarv, er nærare drøft i kapittel 29.

Definisjonen av kulturminne i dagens lov er vid. I førearbeida heiter det «Departementets forslag til definisjon i utkastets § 2 første avsnitt er riktignok meget vid. Men den nærmere avgrensingen av hvilke kulturminner som skal vernes med hjemmel i lovens fredningsbestemmelser, fremgår av vernekriteriene i den enkelte hjemmel.»<sup>5</sup>

<sup>4</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 10.

Etter *utvalet* si vurdering er det eit spørsmål om denne vide definisjonen i dagens lov samsvarer fullt ut med den alminnelege forståinga og bruken av omgrepet, som hovudsakleg inneber at noko blir rekna som eit kulturminne dersom det har vore gjenstand for ei form for tolking og tilskrivning av verdi. Den vide definisjonen i dagens lov gjev, etter *utvalet* si vurdering, dessutan lite rettleiing om kva lova gjeld, og kva ho har som føremål å ta vare på.

*Utvalet* vil streke under at ein må sjå definisjonane i samanheng med formuleringane i føremålsparagrafen, og at det først og fremst er der ein skal gjere greie for føremålet til lova og grunngevinga for å ta vare på kulturmiljøet.

Etter *utvalet* si vurdering bør definisjonen av kulturminne inkludere ei erkjenning av at fysiske spor har verdi som kunnskapskjelde og/eller kulturhistorisk verdi og meining. Ei presisering i kulturminnedefinisjonen av at kulturminne er dei spora etter menneske som kan vere kjelder til kunnskap, eller som blir tillagde kulturhistorisk verdi og meining, inneber etter *utvalet* si oppfatning ei svært vid avgrensing av kva den nye lova kan ta vare på som kulturminne. *Utvalet* sin intensjon er at endringa i definisjonen av kulturminneomgrepet skal klargjere omgrepet og spegle dagens praksis, og ikkje snevre inn innhaldet i omgrepet.

Definisjonen vil gje rom for å ta vare på og verne det som til kvar tid blir vurdert som særleg kulturhistorisk viktig og verdifullt gjennom skiftande prioriteringar, behov og utfordringar i samfunnet. Kulturmiljøstyresmakta vel på vegner av fellesskapen kva kulturminne som skal ha vern etter kulturmiljølova eller andre lover, på grunnlag av dei vilkåra lova gjev for denne utveljingsprosessen, og på grunnlag av føremålet med det offentlege vernearbeidet.

### 14.2.2 Kulturmiljø

Kulturminnelova definerer kulturmiljø som «områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng».

Kulturmiljø er i kulturminnelova òg ein eigen fredingskategori, som opnar for å frede eit større område utan at dei enkelte elementa i området er fredingsverdige i seg sjølve.

I Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold* er kulturmiljøomgrepet derimot brukt i ei anna tyding, som eit overordna samleomgrep for kultur-

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 10.

minne, kulturmiljø og landskap og for å omtale heile feltet. Det er vist til at føremålet med den nye omgrepsbruken er å streke under verdien av heilskap og samanheng, og å gjere samanhengen med resten av klima- og miljøpolitikken tydelegare.

Omgrepet «kulturmiljø» har dimed fleire tydingar. Det er eit lovfest omgrep som skildrar område der kulturminne inngår som del av ein større heilskap eller samanheng, det er ein eigen fredingskategori i kulturminnelova, og det er eit overordna samleomgrep brukt om kulturminne, kulturmiljø og landskap og heile feltet.

Utgangspunktet for korleis *utvalet* vurderer at kulturmiljøomgrepet skal bli nytta i den nye lova, er at lova berre kan ha ein definisjon av same omgrep. Å gje eit omgrep to ulike meiningsinnhald vil gje ei uklår og lite oversiktleg lov. Det er heller ikkje gunstig at eit omgrep er definert ved hjelp av eit likelydande omgrep med eit anna meiningsinnhald, slik forholdet i dag er mellom kulturmiljøomgrepet i vid og snever forstand.

Lova må anten nytte kulturmiljø i snever forstand, som eit omgrep som skildrar kulturminne som del av ein større heilskap eller samanheng, og som noko anna enn omgrepa kulturminne og landskap, eller i vid forstand, som eit omgrep som skildrar både kulturminne, heilskap og samanheng mellom kulturminne, og landskap. At landskap inngår i det vide kulturmiljøomgrepet, betyr at det, i motsetnad til kulturmiljø i snever forstand, òg omfattar område som berre i liten grad er menneskepåverka.

At kulturmiljø i vid forstand inngår i lovnamnet, er ein tungtvegande grunn til at lova bør nytte og definere kulturmiljøomgrepet på same måten. Det er ei uryddig og forvirrande løysing om omgrepet i namnet har eit anna innhald enn eit likelydande omgrep som er brukt og definert i lova. Om ein nyttar kulturmiljøomgrepet i vid forstand i lova, gjer det òg at bruken i lova kjem i samsvar med namnet på sektorforvaltninga og på heile feltet. I tillegg gjer det lovteksten enklare. Om lova skal nytte kulturmiljøomgrepet i snever forstand, må ein i mange samanhengar nytte både omgrepet «kulturminne» og omgrepet «kulturmiljø» for å skildre kva lova gjeld, slik tilfellet er i kulturminnelova i dag. Nyttar lova kulturmiljø i vid forstand, vil det i mange samanhengar vere tilstrekkeleg å nytte dette eine omgrepet. Kulturminneomgrepet vil framleis bli nytta når ein omtalar fysiske spor kvar for seg.

*Utvalet* føreslår å føre vidare freding av det dagens lov kallar kulturmiljø, men i fleire nye vernekategoriari med andre namn. Det betyr at utva-

let sitt lovframlegg ikkje nyttar kulturmiljø som namn på ein fredingskategori. Lovframlegget knyter heller ikkje andre rettsverknader åleine til område der kulturminne inngår som del av ein større heilskap eller samanheng, det vil seie kulturmiljø i snever forstand. Det er difor ikkje naudsynt å nytte det snevre omgrepet i lova om ein tek i bruk det vide kulturmiljøomgrepet, som òg vil dekkje innhaldet i det snevre.

*Utvalet* meiner at lova bør nytte omgrepet kulturmiljø i vid forstand, som eit overordna omgrep. Definisjonen av kulturmiljø bør få tydelegare fram at omgrepet dekkjer heilskapar og samanhengar.

### 14.2.3 Landskap

Landskap som omgrep er ikkje omtalt i kulturminnelova. Det er likevel eit omgrep som er mykje nytta i forvaltninga, som ei samlenemning på dei naturgjevne og dei menneskeskapte delane av omgjevna.

I Europarådets landskapskonvensjon er landskap definert som «[...] et område, slik folk oppfatter det, hvis særpreg er et resultat av påvirkningen fra og samspillet mellom naturlige og/eller menneskelige faktorer».<sup>6</sup>

Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold* nyttar den same definisjonen.

Landskapsomgrepet omfattar alle typar landskap, til dømes jordbrukslandskap, industrilandskap, kystlandskap, bylandskap og fjellandskap.

I *utvalet* sitt lovframlegg inngår landskap som del av kulturmiljøomgrepet. Etter *utvalet* si vurdering vil det ikkje vere naudsynt å definere landskapsomgrepet i ny kulturmiljølov.

### 14.2.4 Lovframlegg

Lovframlegget definerer enkelte andre omgrep. Omgrepet «jordfaste kulturminne» er omhandla i utgreiinga kapittel 17.6. Omgrepet «lause kulturminne» er omhandla i kapittel 27.4 Omgrepet «transportminne» er omhandla i kapittel 19.6.

## 14.3 Framlegg frå utvalet

Utvalet føreslår

- nye definisjonar av kulturmiljø og ulike typar kulturmiljø

<sup>6</sup> Europarådets landskapskonvensjon 2000: artikkel 1.

## Kapittel 15

# Lovfesting av miljørettslege prinsipp på kulturmiljøområdet

### 15.1 Innleiing

Eit prinsipp er ein grunnleggjande regel eller ei grunnleggjande norm som blir lagd til grunn for handling. I juridisk samanheng er prinsipp rettleiande for tolking av lover, for forståing av rettskjetter og for rettsbruken. Prinsipp kan vere lovfeste, og dei kan ha vorte utvikla gjennom rettspraksis, der domstolane har identifisert dei og nytta dei i vurderinga av konkrete saker. I norsk rett blir rettsprinsipp nytta i stor grad, mellom anna i avgjerder frå Høgsterett.<sup>1</sup> Eit sentralt trekk ved rettsprinsipp er at dei ofte har karakter av å vere retningslinjer, altså ei norm som trekkjer i retning av ei bestemd løysing av eit problem, men som ikkje er bestemmande.<sup>2</sup>

Miljølovgevinga i Noreg byggjer på ei rekkje prinsipp som er utvikla i samspel mellom internasjonal og nasjonal rett. Prinsippa er først nedfelte i politiske dokument, og nokre av dei har etter kvart vorte tekne inn i rettsleg bindande internasjonale konvensjonar og i nasjonalt lovverk. Andre har vorte ein del av norsk rett gjennom ikkje-lovfeste rettsprinsipp.<sup>3</sup> Prinsippa gjev mål for rettsutviklinga og tener i tillegg som retningslinjer for utvikling av regelverk og for utøving av forvaltningsskjøn i enkeltsaker.<sup>4</sup> I Noreg blir prinsippa nytta på heile miljøområdet, under dette på både natur- og kulturmiljøfeltet. Til dømes er fleire av prinsippa lovfeste gjennom generelle føresegner i svalbardmiljølova og naturmangfaldlova, medan dei i andre lover er implementerte gjennom føremålsføresegna eller gjennom meir detaljerte reglar.

I dette kapittelet vil *utvalet* ta stilling til om sentrale prinsipp skal lovfestast i den nye kulturmiljølova, og korleis dette eventuelt bør gjerast. Vidare vil *utvalet* vurdere om prinsippa bør operasjoniserast gjennom detaljerte eller generelle

føresegner, og om dei skal vere utforma som retningslinjer for offentleg forvaltning eller som føresegner med direkte rettsverknad overfor borgarane.

### 15.2 Historikk – utvikling av prinsipp på miljøfeltet

Den 8. mai 1972 vart Miljøverndepartementet oppretta. Dette var det første miljøverndepartementet i verda med eit overordna ansvar for miljø, under dette både natur, kulturminne og arealplanlegging.<sup>5</sup> Tanken var at alle delane av miljøfeltet skulle bli forvalta i samanheng. Departementet hadde som mål «å arbeide for en best mulig balanse mellom utnytting av våre ressurser for økonomisk vekst, og vern om naturressursene til beste for menneskelig trivsel og helse». Departementet skifte namn til Klima- og miljødepartementet i 2014.

Forureining og andre miljøutfordringar er sjeldan avgrensa til eitt land, og utfordringane må i aukande grad løysast gjennom forpliktande internasjonalt samarbeid. Den første miljøvernkonferansen i FN var Stockholmkonferansen i juni 1972. Under konferansen vart mellom anna FN's miljøvernerklæring, kalla Stockholmerklæringa, vedteken.<sup>6</sup> Erklæringa inneheld 26 prinsipp med føremål om å inspirere og rettleie befolkninga i verda til å ta vare på og forbetre miljøet. Noreg og 112 andre land slutta seg til erklæringa. Konferansen førte òg til at FN's miljøprogram (UNEP) vart oppretta. Opningsdagen for konferansen, 5. juni, har kvart år etter dette vorte markert som verds-miljødagen.

Den auka forståinga av at miljøspørsmåla var viktige for utviklinga i verda, førte til at FN's generalforsamling i 1983 sette ned verdskommisjonen for miljø og utvikling, ofte omtalt som Brundtlandkommisjonen. Kommisjonen skulle sjå nærare på

<sup>1</sup> Fredriksen 2011: s. 37–38.

<sup>2</sup> Fredriksen 2011: s. 45.

<sup>3</sup> Bugge 2022: s. 78–81.

<sup>4</sup> Bugge 2022: s. 93.

<sup>5</sup> Julsrud 2012.

<sup>6</sup> Stockholmerklæringa 1972.

globale miljøproblem og korleis ein kunne gå fram for å løyse dei. I april 1987 vart rapporten *Vår felles framtid* lagd fram. Som ei oppsummering av innhaldet i rapporten vart omgrepet «berekraftig utvikling» introdusert som eit overordna politisk omgrep for klima og miljø og for økonomisk og sosial utvikling.<sup>7</sup> I rapporten vart det mellom anna vist til prinsipp 1 og 19 i Stockholmerklæringa frå 1972, om retten til eit godt miljø og informasjon om miljøet. Verdenskommisjonen peikte på at denne retten var lovfest i konstitusjonen eller grunnlova i fleire land, og oppfordra andre land til å gjere det same.

I april 1987 vart St.meld. nr. 39 (1986–87) *Bygnings- og fornminnevernet* lagd fram. I meldinga vart behovet for ein ny politikk for kulturminna og kulturmiljøet i landet varsla. Etter dette kom det fleire stortingsmeldingar som kopla kulturmiljø saman med den heilskapelege miljøforvaltninga i Noreg, mellom anna St.meld. nr. 40 (1986–87) *Om friluftsliv*, St.meld. nr. 49 (1986–87) *Om miljøvernforskning* og St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling – Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport*.

St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling* la grunnlaget for oppfølging av miljøarbeidet i Noreg og av rapporten frå verdenskommisjonen. I Innst. S.nr. 273 (1988–89) viste Kommunal- og miljøvernkomiteen til St.meld. nr. 39 (1986–87) *Bygnings- og fornminnevernet* og streka under at kulturlandskapet og fornminna var ein viktig del av heilskapen i miljøarbeidet:

Komiteen vil, under henvisning til kap. 5.1. om naturgrunnlaget, peke på at en viktig del av helheten i miljøarbeidet også omfatter ansvaret for kulturlandskapet og fornminnene. Komiteen viser dessuten til sin behandling av St.meld. nr. 39 (1986–87) *om bygnings- og fornminnevernet*. I Innst. S. nr. 135 for 1987–88 understrekes det at naturressursene og kulturminnene utgjør hoveddelen i en samlet miljø- og ressursforvaltning. [...] et aktivt kulturminnevern har et stort pedagogisk potensiale i seg til å gi økt innsikt i samspillet mellom mennesket og miljøet omkring. Dette bør nyttes aktivt i den videre oppfølging av Verdenskommisjonens rapport fordi det vil bidra til en bedre forvaltning av den natur- og kulturarven vårt totale miljø består av.<sup>8</sup>

I september 1990 sette Miljøverndepartementet ned eit utval som fekk i oppdrag å utarbeide ein handlingsplan for kulturminneforvaltning. Dette var ein del av oppfølginga av St.meld. nr. 39 (1986–87) *Bygnings- og fornminnevernet*. I innstillinga frå utvalet vart det mellom anna fremja forslag til korleis dei miljørettslege prinsippa kunne takast i bruk på kulturmiljøfeltet. Inkludert i desse var prinsippa om berekraftig utvikling, føre var-prinsippet, miljøvern som sektorovergripande ansvar, sektorprinsippet, prinsippet om at forureinaren skal betale og prinsippet om kostnadseffektivisering.<sup>9</sup> I dei følgjande åra vart dei miljørettslege prinsippa utvikla vidare, og dei vart tilpassa for bruk på kulturmiljøfeltet.

Som oppfølging av dei varsla endringane i St.meld. nr. 39 (1986–87) *Bygnings- og fornminnevernet* og problemstillingar som hadde vorte aktualiserte av St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling*, vart det gjort fleire endringar i kulturminnelova. Mellom anna vart føremålsføresegna endra. Endringane innebar ei klargjering av at dei fysiske kulturminna og kulturmiljøa, saman med naturen, representerer ikkje-fornybare ressursar som ein må forvalte i eit langsiktig perspektiv. I førearbeida viste Miljøverndepartementet til at utviklinga har gått i retning av å tenkje større heilskap i vernearbeidet, og at det difor var viktig at føremålsparagrafen reflekterte at forvaltninga av kulturminne og kulturmiljø var eit ledd i ei samla miljø- og ressursforvaltning. Departementet uttalte at ordlyden i føremålsparagrafen var knytt til overordna mål i rapporten frå verdenskommisjonen, St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling* og Innst. S. nr. 273 (1988–89).<sup>10</sup>

I juni 1992 vart FN konferansen om miljø og utvikling halden i Rio de Janeiro i Brasil. Konferansen var ei direkte oppfølging av rapporten til verdenskommisjonen. På konferansen vart mellom anna Klimakonvensjonen,<sup>11</sup> Agenda 21<sup>12</sup> og Rioerklæringa om miljø og utvikling<sup>13</sup> vedteken. Klimakonvensjonen er eit rettsleg bindande rammeverk for internasjonalt samarbeid om klimaspørsmål, som vart ratifisert av Noreg 9. juli 1993, og som tok til å gjelde 21. mars 1994. Etter dette har konvensjonspartane hatt årlege partsmøte, kalla FNs klimakonferanse. Rioerklæringa inneheld 27 grunnleggjande prinsipp for det internasjonale miljørarbeidet. Prinsippa er ikkje rettsleg bin-

<sup>9</sup> Miljøverndepartementet 1992: s. 50 flg.

<sup>10</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 9.

<sup>11</sup> Klimakonvensjonen 1992.

<sup>12</sup> Agenda 21 1992

<sup>13</sup> Rioerklæringa 1992.

<sup>7</sup> St.meld. nr. 46 (1988–89): s. 15.

<sup>8</sup> Innst. S. nr. 273 (1988–89): s. 23.

dande, men dei har likevel hatt stor påverknad på utviklinga av miljøretten.<sup>14</sup> I St.meld. nr 13 (1992–93) *Om FN-konferansen om miljø og utvikling i Rio de Janeiro*, og i Stortinget si handsaming i Innst. S. nr. 160 (1992–93), vart fleire prinsipp trekte fram som sentrale for miljøforvaltninga i Noreg. På FNs generalforsamling i 2015 vart 2030-agendaen med 17 berekraftsmål og 169 delmål vedteken. FN's berekraftsmål er ein verdsomspennande arbeidsplan for å utrydde fattigdom, motverke ulikskap og stanse klimaendringane innan 2030, og er ei vidareutvikling av dei miljørettslege prinsippa.

### 15.3 Lovfesting av miljørettslege prinsipp i Noreg

Stortinget har fleire gonger streka under at samspillet mellom natur- og kulturmiljø er eit viktig grunnlag for ei heilskapleg miljø- og ressursforvaltning i Noreg, mellom anna i St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling*, St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*, St.meld. nr. 8 (1999–2000) *Regjeringens miljøvernpolitikk og rikets miljøtilstand*, St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner*, Meld. St. 35 (2012–2013) *Framtid med fotfeste – Kulturminnepolitikken* og Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold*.

Ei grunnlovsføresegn om miljø og natur kom inn i Grunnlova § 110 bokstav b i 1992 og er seinare flytt til § 112.

I første avsnitt av paragrafen heiter det: «Alle har rett til eit helsesamt miljø og ein natur der produksjonsevna og mangfaldet blir haldne ved lag. Naturressursane skal disponerast ut frå ein langsiktig og allsidig synsmåte som tryggjer denne retten òg for kommande slekter.»

Andre avsnitt følgjer opp med rett til kunnskap om naturmiljøet og om verknader av inngrep i naturen, medan tredje avsnitt presiserer at dei statlege styresmaktene skal setje i verk tiltak som gjennomfører desse grunnsetningane.

Miljøomgrepet i Grunnlova § 112 er ikkje direkte knytt til kulturmiljø, men det er langt på veg dei same verdiane som ligg til grunn for kulturmiljølovgevinga. Særleg stor siste setning i første avsnitt opp under eit felles mål med kulturmiljølovgevinga om å ta vare på det som alt er bygd eller laga, der alternativet kan vere å bruke av naturressursar for å byggje eller lage nytt.

Koplinga mellom kulturmiljø og naturmiljø kjem tydeleg fram i miljøinformasjonslova, som følgjer opp både Grunnlova § 112 andre avsnitt om rett til kunnskap og Århuskonvensjonen frå 1998 om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltaking i avgjerdsprosessar og høve til klage og domstolsprøving på miljøområdet.<sup>15 16</sup> I miljøinformasjonslova blir «miljøet» definert som det ytre miljøet inkludert «kulturminne og kulturmiljø», jamfør § 2 andre avsnitt. Mindretalet i Lovutvalet for miljøinformasjon, som fekk tilslutnad av fleirtalet i Stortinget, peikte på det følgjande:

[...] kulturminner og kulturmiljø er innarbeidet som en integrert del av miljøbegrepet. Naturressursene utgjør sammen med kulturminnene hovedelementene i en samlet miljø- og ressursforvaltning. Det er derfor en nær tilknytning mellom naturmiljø og kulturminner/kulturmiljø, ved at disse representerer verdier som framstår som integrerte deler av vårt fysiske miljø. Det er i mange tilfeller vanskelig å skille disse verdiene fra hverandre, f.eks. i et kulturpåvirket landskap med spor etter gammel jordbruksdrift, vegfar, gravhauger, mv. Myndighetene har tatt konsekvensen av dette ved at saksfeltet inngår i miljøvernforvaltningens samlede mål- og resultatstyringssystem, noe som har vært tilfelle siden Miljøverndepartementet ble opprettet i 1972.<sup>17</sup>

Fleire av dei miljørettslege prinsippa er tekne inn i anna norsk lovgjeving. Til dømes kjem prinsippet om berekraft til uttrykk i føremålsføresegna i kulturminnelova, naturmangfaldlova, jordlova, skogbrukslova, reindriftslova, plan- og bygningslova, havressurslova og minerallova. Målet om berekraft er òg teke inn i fortalen til EØS-avtalen. Korleis prinsippet nærare skal forståast og kva slags innhald og rettsleg binding desse føresegnene har, kjem an på kva andre krav som følgjer av den aktuelle lova. I andre lover har nokre av prinsippa vorte lovfeste som allmenne eller spesielle rettsre-

<sup>14</sup> Jakobsen 2023 og Ot.prp. nr. 38 (2000–2001): kapittel 7.2. Førre var-prinsippet er til dømes, i noko ulik utforming, kome til uttrykk både i Rioerklæringa prinsipp 15 og i ministererklæringa frå Bergenskonferansen 1990 om bærekraftig utvikling i ECE-området avsnitt 7. Prinsippet er vidare med i OSPAR-konvensjonen (konvensjonen om vern av havmiljøet i Nordaust-Atlanteren) frå 1992 artikkel 2 andre avsnitt bokstav a, i klimakonvensjonen artikkel 3 nr. 3 og i fortalen til konvensjonen om biologisk mangfald og i EØS-avtalen.

<sup>15</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001–2002): s. 7.

<sup>16</sup> Århuskonvensjonen 1998.

<sup>17</sup> NOU 2001: 2: s. 58.



glar, som er retta anten mot allmenta eller mot offentlege styresmakter.

Første gongen utvalde miljørettslege prinsipp vart lovfeste som prinsipp for utøving av offentlig avgjerdsrett, var i svalbardmiljølova. Seinare vart dei tekne inn i naturmangfaldlova.

*Utvalet* meiner at forvaltninga av natur byggjer på fleire prinsipp som òg er relevante på kulturmiljøfeltet, og føreslår å ta dei inn i kulturmiljølova etter mønster frå svalbardmiljølova og naturmangfaldlova. Grunnlova § 112 nemner ikkje kulturmiljø, men *utvalet* legg til grunn at å ta vare på kulturmiljø står opp under grunnlovsføreseigna der som alternativet er å bruke av naturressursar til å byggje eller lage nytt.

### 15.3.1 Svalbardmiljølova

Svalbardmiljølova er ei heilskapleg lov om korleis miljøet på Svalbard skal takast vare på. Lova inneheld mellom anna føresegnar om kulturmiljø, verneområde, flora og fauna, arealplanlegging og forureining. Føremålet er etter § 1 å oppretthalde eit tilnærma urørt miljø på Svalbard når det gjeld samanhengande villmark, landskap, flora, fauna og kulturminne. Lova avløyste fleire forskrifter som vart gjevne med heimel i svalbardlova § 4, og ho vart vedteken i 2001. Fire utvalde miljørettslege prinsipp vart lovfeste i §§ 7 til 10, saman med ei generell varsemdsplikt i § 5. Miljøvernlovutvalet meinte at ei uttrykksleg lovfesting ville bidra til å klargjere gjennomføringa av prinsipp i internasjonal miljørett, bidra til ein høgare miljøstandard på Svalbard og gje rettleiing for bruken av dei fullmaktene forvaltninga fekk gjennom lova.<sup>18</sup>

Ved utveljinga av prinsipp vart det særleg lagt vekt på at dei skulle ha ei reell innverknad på praktiseringa av lova, at dei stod sentralt i miljøpolitikken, og at dei hadde god internasjonal forankring. Lovutvalet føreslo difor å lovfeste føre var-prinsippet, prinsippet om samla belastning, prinsippet om at forureinaren skal betale, og prinsippet om best mogleg teknikk.<sup>19</sup> Utvalet meinte at det var viktig at prinsippa fekk ei så generell utforming som mogleg, slik at dei ville dekkje alle spørsmål som skulle regulerast i lova.

I tillegg meinte lovutvalet at det ville vere føremålstenleg å lovfeste ei allmenn varsemdsplikt og eit prinsipp om at miljøomsyn skal integrerast i alle offentlege avgjerder. Medan varsemdsplikta etter § 5 er bindande for alle, er prinsippa i §§ 7 til 10 retta mot offentlege styresmakter, som skal

leggje dei til grunn som retningslinjer ved utøving av avgjerdsrett etter svalbardmiljølova, jamfør § 6. Dette gjer at prinsippa i seg sjølve ikkje gjev privatpersonar ei rettsleg plikt før dei er konkretiserte eller presiserte gjennom forvaltningsvedtak.

Prinsipp om førebygging, utgreiing av miljøkonsekvensar og fredingsprinsippet vart teke inn som materielle føresegnar retta mot allmenta framfor generelle prinsipp.

### 15.3.2 Naturmangfaldlova

Fleire utvalde miljørettslege prinsipp vart lovfeste i naturmangfaldlova §§ 8 til 12 i 2009. Lova inneheld i tillegg ei generell varsemdsplikt i § 6. Biomangfaldlovutvalet, som utarbeidde grunnlaget for lova, peikte på at ei lovfesting av viktige prinsipp og ei vidareutvikling og konkretisering av dei kan bidra til å utvikle miljøretten vidare, både på dette området og meir generelt.

Biomangfaldlovutvalet peikte i tillegg på at rettslege prinsipp påverkar regelgevaren, ved at dei kan gje retning for utforminga av nytt regelverk, og den som nyttar regelverket, ved at prinsippa kan vere ei rettesnor for tolkinga av regelverket. Prinsippa kan òg påverke korleis styresmaktene utøver skjøn.<sup>20</sup>

Utvalet føreslo å lovfeste prinsippet om kunnskapsgrunnlag, føre var-prinsippet, prinsippet om samla belastning, prinsippet om at kostnadane ved miljøforringelse skal berast av tiltakshavar og prinsippet om best mogleg teknikk.

På same måte som i svalbardmiljølova er varsemdsplikta etter § 6 bindande for alle, medan prinsippa i §§ 8 til 12 er utforma som retningslinjer retta mot offentlege styresmakter. Som nemnt betyr dette at prinsippa ikkje har ein direkte rettsverknad for innbyggjarane før dei er konkretiserte gjennom forskrift eller forvaltningsvedtak. I naturmangfaldlova har dei fått eit vidt verkeområde. Medan dei etter svalbardmiljølova berre skal leggjast til grunn ved utøving av avgjerdsrett etter lova, skal prinsippa i naturmangfaldlova leggjast til grunn som retningslinjer for all utøving av offentlig avgjerdsrett som kan ha følgjer for naturmangfald, ikkje berre utøving av avgjerdsrett etter naturmangfaldlova. Dei skal til dømes leggjast til grunn for arealplanlegginga i kommunane. Det vil seie at dei gjeld for alle sektorar og for alle avgjerder som kan ha innverknad på naturmangfaldet, under dette tildeling av tilskot og forvaltning av fast eigedom. Prinsippa vil gjen-

<sup>18</sup> Ot.prp. nr. 38 (2000–2001): s. 35.

<sup>19</sup> NOU 1999: 21: kapittel 5.6.

<sup>20</sup> NOU 2004: 28: s. 190.

nom dette vere styrande for korleis offentlege styresmakter utøver skjøn.

## 15.4 Lovfesting av sentrale og relevante prinsipp på kulturmiljøområdet

Forvaltning av kulturmiljø er ein viktig del av den heilskaplege miljøforvaltninga, og fleire av dei miljørettslege prinsippa er sentrale på kulturmiljøfeltet. Kulturminne er sårbare for forureining av miljøelement som luft, vatn, jordsmonn med meir. Til dømes vil sur nedbør kunne føre til at sårbar bergkunst forvitrar, og klimaendringar gjer at kulturmiljø blir utsette for skadar frå ras, flaum, tørke og andre prosessar som følgjer av høgare temperaturar og luftfukt. I tillegg vil dei fleste materialar bli brotne ned raskare i eit varmare og fuktigare klima.<sup>21</sup>

Fleire av dei miljørettslege prinsippa kjem alt til uttrykk gjennom operative føresegner i kulturminnelova. I føremålsføresegna finn vi både målet om berekraft og sektorprinsippet om at omsynet til kulturmiljø skal integrerast i alle avgjerder som påverkar kulturmiljøressursar. Både fredingsprinsippet, aktsemdsplikta og føre var-prinsippet ligg til grunn for føresegnene om automatisk freding i §§ 3, 4 og 6. I tillegg kjem føre var-prinsippet til uttrykk gjennom føresegnene om områdefreding etter § 19 og mellombels freding etter § 22 nr. 4. Kunnskapsprinsippet, prinsippet om konsekvensanalysar<sup>22</sup> og prinsippet om at det er forurenaren som skal betale, ligg i føresegnene om registrerings-, granskings- og dekningsplikt i §§ 9 til 11. I tillegg nyttar kulturmiljøstyresmakta ofte ulovfeste prinsipp i skjønsvurderingar.

*Utvalet* meiner det er naturleg at desse føresegnene blir førte vidare, men føreslår at enkelte prinsipp i tillegg blir lovfeste i ei meir generell og overordna form i eit innleiande kapittel. Fordi føresegnene skal ha eit vidt verkeområde, og innhaldet difor kan bli uklart og vanskeleg for borgarane å forstå, føreslår *utvalet* å utforme føresegnene som generelle retningslinjer som først og fremst er retta mot offentlege styresmakter. På denne måten vil prinsippa få status som sakshandsamingsreglar, som det skal leggjast vekt på i både saksførebuinga og den konkrete avveginga. Eit mål med lovfesting av prinsipp er at dette skal vere med å styre grunngevinga til styresmakta slik at det kan bli oppfatta som ein sakshandsamingsfeil dersom prinsippa ikkje blir fulgt slik dei

er meinte å bli lagde til grunn for rettsbruken. Manglande bruk eller grunngeving vil kunne føre til at eit vedtak blir ugyldig.<sup>23</sup> Ei plikt til å vise kva ei avgjerd byggjer på, og til å gje ei grunngeving for kvifor kulturmiljøet er lagt meir eller mindre vekt på, kan sikre betre utgreiingar og grunngevingar og gjere det tydelegare for innbyggjarane kva som har vorte lagt til grunn i skjønsvurderinga.

Prinsipp som rettar seg mot offentlege styresmakter vil vise viktige omsyn og verdiar som skal vurderast ved avgjerder og leggjast til grunn for skjønsvurderinga. På denne måten vil dei setje rammer for kva omsyn som er lovlege og saklege å leggje vekt på i sakshandsaminga. Dei vil òg kunne ha ein funksjon som sjekkliste for å sikre at alle relevante omsyn er vurderte. Dette kan føre til at sakshandsamarane blir tryggare på kva dei må vurdere, og kva slags kunnskap dei må hente inn. Prinsippa har òg ei side mot private. Sjølv om dei ikkje har ein direkte rettsverknad overfor borgarane åleine, kan dei få det gjennom forskrifter og enkeltavgjerder.

I valet av kva prinsipp som skal lovfestast som retningslinjer, har *utvalet* lagt til grunn at fleire av dei allereie er godt kjende gjennom andre lover, og at dei har ei forankring i kulturmiljøforvaltninga gjennom at dei i stor grad alt blir nytta som rettesnor ved tolking og utøving av skjøn etter kulturminnelova.

*Utvalet* meiner at det vil vere føremålstenleg at utvalde prinsipp blir lovfeste som generelle retningslinjer retta mot offentlege styresmakter saman med ei plikt til at vurderinga av dei skal gå fram av avgjerdene. *Utvalet* føreslår at føresegnene blir tekne inn i eit innleiande kapittel, og at dei ikkje skal vere avgrensa til å gjelde avgjerder etter kulturmiljølova, men all utøving av offentlig avgjerdsrett i saker som kan påverke kulturmiljø.

### 15.4.1 Målet om ei berekraftig utvikling

Berekraftig utvikling er ei utvikling som tilfredsstiller dagens behov utan å øydeleggje framtidige generasjonar sitt høve til å tilfredsstille behova sine.<sup>24</sup> Omgrepet vart introdusert som ei oppsummering av innhaldet i rapporten frå verdskommisjonens frå 1987 og er basert på tre dimensjonar – klima og miljø, økonomisk utvikling og sosial utvikling.

Målet om ei berekraftig utvikling kjem til uttrykk i Grunnlova § 112, og er i tillegg teke inn

<sup>21</sup> Meld. St. 26 (2022–2023): kapittel 3.8.

<sup>22</sup> Rioerklæringa 1992: prinsipp 17.

<sup>23</sup> Sivilombodet 2018.

<sup>24</sup> St.meld. nr. 46 (1988–89): s. 15.

som ein del av føremålet i fleire norske lover. Prinsippet om berekraft er mellom anna teke inn i føremålet i kulturminnelova, naturmangfaldlova, jordlova, skogbrukslova, reindriftslova, plan- og bygningslova, havressurslova og minerallova. Prinsippet er òg teke inn i fortalen til EØS-avtalen, som har vorte ein del av norsk rett gjennom EØS-lova.<sup>25</sup> Kva slags rettsleg binding desse føremålsføresegnene har, kjem an på andre krav som følgjer av den aktuelle lova.

*Utvalet* føreslår at berekraftsmålet blir ført vidare som ein del av føremålsføresegna i den nye kulturmiljølova. På denne måten vil det verke inn på tolkinga av andre føresegner.

#### 15.4.2 Sektorprinsippet – kulturmiljø som sektorovergripande ansvar

Norsk forvaltning er bygd på eit prinsipp om sektoransvar. Det betyr at kvart departement har ansvar for avgrensa oppgåver, og at alle saker som høyrer til under ulike forvaltningssektorar, primært skal handsamast og avgjerast der.

Klima- og miljødepartementet har eit sektorovergripande ansvar for klima og miljø. Dette inneber at departementet har ansvaret for å samordne og utvikle klima- og miljøpolitikken til regjeringa. Dei andre departementa har eit sjølvstendig ansvar for å leggje miljøomsyn til grunn for aktivitetane sine og medverke til å nå dei nasjonale klima- og miljøpolitiske måla. På kulturmiljøfeltet betyr dette at dei enkelte departementa og dei underliggjande verksemdene deira har eit sjølvstendig ansvar for å ha oversyn over verdifulle kulturmiljø i eigen sektor og sikre at dei blir tekne vare på, både når det gjeld utøving av avgjerdsrett, og når det gjeld bruk av relevante verkemiddel.

Sektoransvaret heng tett saman med prinsippet om at miljøomsyn skal vere integrert i alle avgjerdsprosessar. Prinsippet vart teke inn i føremålsføresegna i kulturminnelova ved ei lovending i 1992, og var ei oppfølging av St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling – Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport* og kommunal- og miljøvernkomiteen si innstilling til denne.<sup>26</sup> I innstillinga viste komiteen mellom anna til si eiga utsegn i Innst. S.nr. 135 (1987–88) til St.meld. nr. 39 (1986–87) *Bygnings- og fornminnevernet*, der det blir streka under at naturressursane og kultur-

minna utgjer hovuddelen i ei samla miljø- og ressursforvaltning.

I førearbeida til lovendinga i 1992 kjem det fram at meininga med endinga var å klargjere at kulturminne og kulturmiljø er nasjonale verdiar som alle – både statlege, regionale og lokale styresmakter og enkeltpersonar – har eit ansvar for, og «at kulturminnevernet er en del av den sektorovergripende miljøvernpolitikken».<sup>27</sup> Departementet uttalte at det kviler eit ansvar på andre sektorar om å ta omsyn til kulturmiljø ved utøving av avgjerdsrett etter eiga lovgjeving og at dette ikkje er avgrensa til å gjelde kulturmiljø som er verna etter lova. Dette kjem tydeleg fram av ordlyden i § 1 tredje avsnitt, som seier at det skal leggjast vekt på føremålet med kulturminnelova når det blir gjort vedtak som påverkar kulturminneressursane. Dette betyr ikkje at omsynet til kulturmiljøressursar skal bli tillagt avgjerande vekt, men at det skal vegast mot andre viktige samfunnsinteresser. Det er dei konkrete tilhøva i den enkelte saka som vil vere avgjerande.

*Utvalet* føreslår at sektorprinsippet blir ført vidare i føremålsføresegna i den nye kulturmiljølova, gjennom ei formulering om at det å ta vare på kulturmiljø er eit felles ansvar.

#### 15.4.3 Samordning mellom kulturmiljøstyresmaktene

Oppgåver og ansvar i kulturmiljøforvaltninga er delt mellom departement, Riksantikvaren, fylkeskommunen, Sametinget og dei arkeologiske forvaltningsmusea. Oppgåvefordelinga er nærare drøfta i kapittel 40.

Ei fordeling av oppgåver og styresmakt i kulturmiljølova har nokre praktiske konsekvensar for samhandling mellom stat, fylkeskommune, Sametinget og forvaltningsmusea. Samstundes som oppgåvefordelinga skal spegle regionale og historiske variasjonar, er det òg behov for ein forvaltningspraksis som blir oppfatta som sameint og føreseieleg. Dette gjeld til dømes arbeid med vernestrategiar, dispensasjons- og motsegnspraksis.

Dei arkeologiske forvaltningsmusea sin forskingsfagelge kunnskap er viktig som grunnlag for fylkeskommunen og Sametinget sin løyve- og vilkårspraksis for jordfaste kulturminne, og må vere gjenstand for samordning. Vern og forvaltning av transportminne som kan ha tilhald i ein fylkeskommune, men historisk tilhøyrer i ein annan vil òg stille krav til samordning. Samord-

<sup>25</sup> I føremålsføresegna i kulturminnelova heiter det at kulturminne skal takast i vare som varig grunnlag for nolevande og framtidige generasjonar.

<sup>26</sup> Innst. S.nr. 273 (1988–89).

<sup>27</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 23.

ning vil òg vere naudsynt når det gjeld vern av kulturmiljøa til dei nasjonale minoritetane.

*Utvalet* meiner at ei generell, overordna samordningsplikt bør bli lovfesta i den nye kulturmiljølova. Føresegna skal gje uttrykk for eit prinsipp som er retta direkte mot kulturmiljøstyresmakta, og det er difor ikkje naudsynt å gje henne verknad som ei generell retningslinje.

*Utvalet* føreslår at samordningsplikta blir lovfesta som ei allmenn føresegn.

#### 15.4.4 Generell aktsemdsplikt

Aktsemdsnormer gjev uttrykk for ei ønskt åferd. Det er ikkje alltid knytt direkte rettsverknader til ei slik norm, men ho ligg ofte til grunn for føresegner om påbod og forbod. Både naturmangfaldlova § 6 og § 15, viltlova § 1 og § 19 og forureiningslova § 7 har ei lovfest aktsemdsnorm. Prinsippet er ein grunnleggjande føresetnad for korleis ein skal te seg for å unngå eller førebyggje uturvande skade på kulturmiljø, og ligg mellom anna til grunn for forbodet i kulturminnelova § 3 om å setje i verk tiltak som er «egnet til å skade, ødelegge, grave ut, flytte, forandre, tildekke, skjule eller på annan måte utilbørlig skjemme automatisk fredet kulturminne». Det ligg òg i prinsippet at kvar og ein har plikt til å halde kulturmiljø ved like, slik at det ikkje er til skade eller ulempe for andre. Ei generell plikt til å vere akt-sam for å unngå skade på alle typar kulturmiljø er ein rettsleg standard, og innhaldet kan endre seg over tid. Det konkrete innhaldet i ei slik norm vil kome til uttrykk gjennom førearbeid og rettspraksis.

Det ligg i aktsemdsplikta at kvar og ein har ansvar for å gjere seg kjend med kva slags innverknad ulike tiltak har på kulturmiljø, og ta forholdsreglar for å unngå uturvande skade. Dei same omsyna ligg til grunn for offentlege styresmakter si utgreiingsplikt, som skal syte for eit tilstrekkeleg avgjerdsgrunnlag etter forvaltningslova. *Utvalet* meiner at plikta til å vere aktsam må vere retta mot alle, og det vil difor vere lite føremålstenleg å avgrensa henne til ei retningslinje for offentlege styresmakter. Framlegget til ny § 5 i kulturmiljølova gjer det tydeleg at alle, både offentlege styresmakter og innbyggjarar, har eit ansvar for å ta vare på kulturmiljøressursar.

*Utvalet* meiner likevel at det er føremålstenleg at det spesielle ansvaret offentlege styresmakter har, for kulturmiljø, i tillegg bør lovfestast i ei prinsippføresegn i lovframlegget § 7. På denne måten vil styresmakta òg få ei plikt til å vise i

avgjerdene korleis dei har vege dei ulike omsyna mot kvarandre.

#### 15.4.5 Prinsipp om at omsyn til kulturmiljø skal integrerast i alle avgjerdsprosessar

Prinsippet heng tett saman med sektorprinsippet og følgjer av prinsipp 4 i Rioerklæringa, der det heiter at miljøvern må vere ein integrert del av utviklingsprosessar og ikkje bli vurdert isolert i slike samanhengar.

På kulturmiljøfeltet er prinsippet fastsett i føremålsføresegna i kulturminnelova, der det står at det skal leggjast vekt på føremålet med lova når det blir gjort vedtak som påverkar kulturmiljøressursane etter andre lover. Dette kan til dømes vere avgjerder om løyve til tiltak etter plan- og bygningslova, akvakulturlova eller energilova. Føresegna i kulturminnelova er utforma slik at ho berre gjeld i saker der det blir teke avgjerd.

*Utvalet* meiner at prinsippet må førast vidare i den nye kulturmiljølova, men at det kan vere ein føremon å flytte det ut frå føremålsføresegna og inn i ei eiga føresegn. I staden for at offentlege styresmakter skal ha plikt til å leggje vekt på føremålet med kulturmiljølova, meiner *utvalet* det vil vere føremålstenleg å utvide denne plikta til at offentlege styresmakter må gjere ei vurdering av konkrete prinsipp i saker som gjeld kulturmiljøressursar, både når det blir gjort vedtak med heimel i kulturmiljølova eller andre lover, og når eit forvaltningsorgan tek andre avgjerder. Føresegna bør gje styresmaktene ei plikt til å leggje prinsippa til grunn som retningslinjer, og til å vise i avgjerdene korleis dei er vurderte og lagde vekt på. Dette vil sikre at følgjene for kulturmiljø faktisk blir vurderte, og det gjer høve til å etterprøve dei. Prinsippa vil ikkje alltid vere avgjerande i ei sak, fordi det kan vere andre omsyn som må få vege tyngre enn omsynet til kulturmiljø. I avgjerder som blir gjorde med skjøn, må styresmaktene vege ulike interesser mot kvarandre, og desse omsyna kan ofte vere både kryssande og motstridande.

*Utvalet* føreslår at prinsippet om omsyn til kulturmiljø i offentlege avgjerdsprosessar blir lovfest.

#### 15.4.6 Prinsipp om kunnskapsgrunnlag og kunnskapsbasert sakshandsaming

Krav om kunnskapsgrunnlag er eit viktig prinsipp for å sikre målet om ei berekraftig bruk og forvaltning av kulturmiljø. I Rioerklæringa om miljø og utvikling, prinsipp 17, heiter det at «miljømessige konsekvensanalyser, som et nasjonalt virkemid-

del, skal gjennomføres for foreslåtte virksomheter som etter all sannsynlighet vil medføre vesentlig negativ innvirkning på miljøet og som er gjenstand for vedtak av en kompetent nasjonal myndighet».

Prinsippet er lovfest gjennom kulturminnelova § 9 om granskingsplikt, som seier at den ansvarlege for eit offentleg eller større privat tiltak må undersøkje om tiltaket vil verke inn på automatisk freda kulturminne. I tillegg blir prinsippet ofte nytta i skjønnsutøvinga når det gjeld andre kategoriar kulturmiljø. Undersøkinga skjer i første omgang ved at kulturmiljøstyresmakta gjer arkivundersøkingar, eller registreringar i felt. I nokre saker får dessutan føresegnene om konsekvensutgreiingar i plan- og bygningslova følgjer for undersøkingar av kulturmiljø. Alle regionale og kommunale planar med retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging, og reguleringsplanar som kan få monalege verknader for miljø og samfunn, skal etter plan- og bygningslova § 4-2 ha ei særskild vurdering av verknadene av planen i planskildringa. For kulturmiljøstyresmakta i fylkeskommunen og Sametinget er det viktig å bidra til at det blir utarbeidd eit planprogram, der konsekvensane for kulturmiljø inngår.

I naturmangfaldlova er kravet til kunnskapsgrunnlag lovfest gjennom ei generell retningslinje i § 8, der det heiter at offentlege avgjerder som gjeld naturmangfaldet, skal byggje på vitskapeleg og erfaringsbasert kunnskap så langt det er rimeleg. Kravet til vitskapeleg kunnskap inneber at styresmaktene må nytte informasjon dei allereie har, eller at dei må hente inn kunnskap som finst, men som er vanskeleg tilgjengeleg, eller kunnskap som ikkje er kjend for dei frå før. Gode kjelder til eksisterande kunnskap om kulturmiljø er til dømes Riksantikvarens vitenarkiv og databasane Askeladden og SEFRAK, databasane og arkiva til universitetsmusea, kommunale kulturminneplanar, rapportar og utgreiingar frå fagpersonar, høyringsfråsegner i tillegg til bygdebøker, lokalhistoriske tidsskrift med meir.<sup>28</sup>

Kravet til kunnskapsgrunnlag i naturmangfaldlova kan òg omfatte ny kunnskap, til dømes frå konsekvensutgreiingar som søkjaren har utført, eller frå registreringar som er gjorde av styresmaktene sjølve.<sup>29</sup>

<sup>28</sup> Riksantikvarens vitenarkiv inneheld Riksantikvaren sine digitale publikasjonar og rapportar utført på oppdrag frå Riksantikvaren, Askeladden er Riksantikvarens offisielle kulturminnedatabase, og finst dessutan i publikumsversjonen Kulturminnesøk. SEFRAK er eit landsdekkjande register over eldre bygningar og andre kulturminne i Noreg.

<sup>29</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009): s. 379.

*Utvalet* legg vekt på at ved å ta vare på kulturmiljø som kjelde til kunnskap får vi meir kunnskap om kulturhistoria som så gjer betre grunnlag for å ta vare på kulturmiljø. Den her sjølvforsterkande effekten har den sida ved seg at ho først og fremst styrker kunnskapen om dei delane av historia som vi allereie har merkemda retta mot, noko som kan ha den kostnaden at kulturmiljø til grupper og minoritetar som ikkje er ein del av den større samfunnsfortellinga lett vert usynleg.

Kunnskap gjeld ikkje berre den vitskapelege kunnskapen, men omfattar òg tradisjonell og erfaringsbasert kunnskap. Dette kan til dømes vere lokalbasert kunnskap om førestillingar, meining og bruk. Offentlege styresmakter har òg plikt til å nytte denne typen kunnskap, til dømes tradisjonell kunnskap frå menneskeleg bruk av og samspel med naturen, som kan ha utvikla seg over tid. Tradisjonell kunnskap er til dømes knytt til tidlegare bruk og skjøtsel, og kan mellom anna hentast inn gjennom intervju med lokale lag og foreiningar, som ofte har opplysningar om lokale forhold som ikkje er registrert i nokon database. Denne typen kunnskap kan òg hentast inn gjennom spørjeundersøkingar eller liknande. *Utvalet* meiner at sampelet mellom vitskapeleg og tradisjonell kunnskap er viktig både for avgjerder om vern av og inngrep i kulturmiljø.

*Utvalet* meiner det er føremålstenleg at kravet om kunnskapsgrunnlag blir gjort tydeleg gjennom ei prinsippføresegn i den nye kulturmiljølova. På denne måten vil prinsippet få eit vidare verkeområde enn det har i dag, og det blir tydeleg at kunnskapselementet er viktig når styresmaktene utøver skjøn, både i saker etter kulturmiljølova og i saker etter anna lovverk.

*Utvalet* føreslår at prinsippet om kunnskapsgrunnlag og kunnskapsbasert sakshandsaming blir lovfest som ei generell føresegn, retta mot offentlege styresmakter.

#### 15.4.7 Føre var-prinsippet

Ei utfordring i miljøretten generelt er mangel på sikker kunnskap om kompliserte samanhengar og fagleg tvil om årsak til og verknader av miljøpåverknader.<sup>30</sup> Føre var-prinsippet følgjer av Rioerklæringa og står sentralt når ein i notida vurderer utfordringar som har å gjere med kulturmiljø.<sup>31</sup> Føre var-prinsippet heng tett saman med krav til kunnskapsgrunnlag og prinsippet om førebygging framfor reparasjon. Det er mellom anna viktig for å unngå utilsikta konsekvensar i avgjerds-

<sup>30</sup> Bugge 2022: s. 97.

tuasjonar der det er avgrensa kunnskap om kva slags innverknader eit tiltak vil ha på kulturmiljø.

Føre var-prinsippet blir òg kalla varsemdprinsippet. Det inneber først og fremst at årsaker og verknader skal kartleggjast så langt det er mogleg før eit vedtak blir gjort, men det handlar òg om å førebu eventuelle negative konsekvensar i framtida. Prinsippet blir gjerne nytta som eit krav om ein restriktiv politikk for å avgrense skadar.<sup>32</sup> I første rekkje er prinsippet retta mot lovgjevaren, som må syte for at det finst eit regelverk som gjev høve til å forhindre negative påverknader på kulturmiljø, noko som til dømes følgjer av Valletta-konvensjonen. Etter at prinsippet er lovfest, vil det verke inn på korleis offentlege styresmakter utøver skjøn, noko som i neste omgang kan få bindande verknad for innbyggjarane gjennom forskrifter og enkeltavgjerder.

I Prop. 1 S (2021–2022) frå Klima- og miljødepartementet blir prinsippet forklart slik: «[...] dersom det er fare for at ein aktivitet kan skade miljøet, og kunnskapen er mangelfull, skal ein ta tilstrekkelege forholdsreglar mot slik skade, eller la vere å gjennomføre aktiviteten.»<sup>33</sup>

Når føre var-prinsippet blir presisert, kan det skje ved å stille opp eit krav om omvend bevisbyrd. Det vil seie at det er den som vil setje i verk eit tiltak, som må bevise at tiltaket ikkje vil ha skadeverknader for kulturmiljøet. Ei presisering kan òg skje ved å leggje inn ein nærare bestemd tryggingmargin i vurderingane, noko som vil innebære at nye tiltak ikkje blir tillatne sjølv om risikoen er høvesvis liten. Ein slik tryggingmargin kan vere særleg nærliggjande når ein står overfor ein risiko for at omfanget av skaden vil vere veldig stort, sjølv om det er lite sannsynleg at skaden finn stad. Prinsippet kjem mellom anna til uttrykk i EØS-avtalen artikkel 73 nr. 2, og i føresegnene i plan- og bygningslova om krav til innhald i ein søknad og om krav til byggjetomta i § 21-2 og § 28-1.<sup>34</sup>

Prinsippet kjem òg til uttrykk gjennom føresegnene om automatisk freding i kulturminnelova. Gjennom handlingsnorma i § 3 og kravet om meldeplikt og løyve i § 8 får kulturmiljøsty-

resmakta høve til å kartleggje den kulturhistoriske verdien før tiltak kan setjast i verk, til å gje vilkår om tiltak for å hindre eller avgrense skade, og til å avslå ein søknad om løyve, slik at tiltaket ikkje kan gjennomførast.

I tillegg kjem det til uttrykk gjennom føresegna om mellombels freding, som gjer at kulturmiljøstyresmakta, i tilfelle der det ligg føre ein akutt fare for at kulturminne eller kulturmiljø blir skadd eller øydelagt, får høve til å greie ut eventuelle kulturhistoriske verdiar med tanke på om dei skal få eit permanent vern. Vidare kjem det til uttrykk gjennom føresegnene om sikringssone og områdevern. Desse skal hindre at kjeldeverdiene ved ikkje-synlege delar av eit jordfast kulturminne blir øydelagde, og at konteksten eller den vitenskaplege verdien til eit kulturminne blir forringa eller øydelagd av eventuelle tiltak i framtida, eventuelt at eit konkret tiltak blir gjennomført.<sup>35</sup>

*Utvalet* føreslår at føre var-prinsippet blir lovfest som ei generell føresegn, retta mot offentlege styresmakter.

#### 15.4.8 Prinsipp om samla belastning

Prinsippet om samla belastning er viktig på kulturmiljøområdet og inneber at ein ikkje berre kan sjå på eitt og eitt tiltak isolert, men at ein må sjå på den samla belastninga kulturmiljø kan tole utan å bli monaleg endra eller øydelagd. Dette gjeld ikkje berre tiltak etter kulturmiljølova, men dei totale verknadene av alle tiltak som kan påverke kulturmiljø. Prinsippet er mellom anna med på å sikre at eit mangfald av kulturmiljø blir teke vare på.

I saker etter kulturmiljølova vil prinsippet først og fremst vere relevant i saker som gjeld dispensasjon frå freding, både når det gjeld enkeltobjekt og område. Fleire små tiltak som kvar for seg ikkje er vesentlege, kan føre til at tolegrensa blir nådd over tid. Ved å lovfeste prinsippet vil offentlege styresmaktar måtte vurdere eit tiltak i ei større samanheng.

For befolkninga vil ein dispensasjon gje ei forventning om at ein søknad om liknande tiltak vil bli innvilga, og på denne måten leggje eit auka press på nedbygging også av anna kulturmiljø. Prinsippet vil difor bidra til at styresmakta gjer det tydeleg at tolegrensa for ulike kulturminne og kulturmiljø ikkje alltid er like høg, og at det ikkje berre er verknadene av det konkrete tiltaket isolert som må vere ein del av skjønsvurderinga.

<sup>31</sup> Rioerklæringa prinsipp 15: «For å beskytte miljøet skal statene i stor utstrekning bruke føre-var-prinsippet i henhold til sine muligheter. Der hvor det foreligger trussel om alvorlig eller uopprettelig skade, skal ikke mangel på fullstendig vitenskapelig visshet kunne brukes som begrunnelse for å utsette kostnadseffektive tiltak for å hindre miljøforringelse.»

<sup>32</sup> NOU 2004: 28: s. 190–192.

<sup>33</sup> Prop. 1 S (2021–2022): s. 25.

<sup>34</sup> Kva opplysningar som skal gjevast i søknaden, går fram av byggjesaksforskrifta 2010: § 5-4.

<sup>35</sup> Kulturminnelova 1978: § 19.

*Utvalet* foreslår at prinsippet om samla belastning blir lovfest som ei generell føresegn, retta mot offentlege styresmakter.

#### 15.4.9 Prinsipp om best mogleg teknologi og metode

Prinsippet inneber at offentlege styresmakter skal nytte teknologi og metodar som er mest mogleg skånsame for miljøet. På kulturmiljøfeltet kan prinsippet til dømes leggjast til grunn i saker om arkeologiske registreringar, eller i konsekvensutgreingar, gjennom å gje kulturmiljøstyresmakta høve til å stille krav om bruk av teknologi og metodar som i minst mogleg grad skader kulturmiljøet. Slike undersøkingar vil likevel ikkje vere fullgode i alle tilfelle.

Ein tiltakshavar må ofte ta omsyn til planar som ikkje er heilt fastlagde og som endrar seg i løpet av prosessen eller ikkje blir realiserte. I planleggingsprosessar trengst det likevel eit oversyn over kva som eventuelt finst av kulturminne i eit område, gjerne på eit så tidleg tidspunkt i planlegginga som mogleg. I dag blir det i fleire tilfelle nytta moderne verktøy som er med på å redusere behovet for å nytte inngripande metodar, før tiltaket skal realiserast. I nokre tilfelle er det likevel naudsynt å gjennomføre registreringar med metodar som potensielt kan skade eller påverke kulturmiljø negativt i område som kunne ha vorte liggjande urørte for framtida. Det er grunn til å tru at det i framtida vil bli utvikla teknologi og metodar som både gjev betre resultat og er endå mindre inngripande enn dei som finst i dag.

*Utvalet* foreslår at prinsippet om å nytte best mogleg teknologi og metode blir lovfest som ei generell føresegn, retta mot offentlege styresmakter.

#### 15.4.10 Prinsipp om at den som forureinar skal betale

Prinsippet er ein viktig del av grunnlaget for norsk miljøpolitikk og inneber at det er den som forbruker eit felles gode (forureinaren), som fullt ut skal betale kostnader ved eventuelle vernetiltak som samfunnet finn det naudsynt å krevje. På kulturmiljøfeltet heiter det at det er den som bidreg til at kulturmiljø går tapt, som skal betale det det kostar å sikra kjeldeverdien for framtida og for fellesskapet.<sup>36</sup> Prinsippet er eit svar på spørsmålet om kven som er nærast til å betale kostnadene ved påverknaden eit tiltak har på miljøet - tiltaks-

havaren eller det offentlege. Det byggjer på ei vurdering av kva som er rimeleg når den som forbruker eit lovverna miljøgode for å syte for eigne føremål, må kompensere for det. Det er òg eit viktig verkemiddel for å oppmode tiltakshavarar til å greie ut alternative løysingar som ikkje har slike konsekvensar.

Prinsippet vart vedteke av OECD i 1972, som eit økonomisk prinsipp for å fordele kostnadene ved førebygging av forureining av miljøet i form av utslepp av giftige stoff.<sup>37</sup> Føremålet var å tvinge fram ei fornuftig forvaltning av knappe miljøressursar, slik at dei samfunnsøkonomiske kostnadene ved å oppnå ein ønskt miljøstandard skulle bli så låge som mogleg.<sup>38</sup> Seinare har prinsippet vorte utvikla vidare i miljøretten, og det kjem mellom anna til uttrykk i artikkel 6 i Vallettakonvensjonen «[...] ved å foreta passende tiltak for å sikre at det inntas bestemmelse i større offentlige eller private utbyggingsplaner om dekning av de totale kostnader for enhver arkeologisk virksomhet forbundet med planen, enten fra offentlige eller private kilder».<sup>39</sup>

Prinsippet finst i fleire norske lover, til dømes i naturmangfaldlova, forureiningslova og lov om produktkontroll. Det kjem òg til uttrykk i EØS-avtalen artikkel 73 nr. 2.

På kulturmiljøområdet er prinsippet lovfest som ei operativ føresegn i kulturminnelova § 10, der hovudregelen er at det er tiltakshavaren som må betale for naudsynte arkeologiske undersøkingar i saker om løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturmiljø og ved utarbeiding av reguleringsplan.<sup>40</sup>

I svalbardmiljølova er prinsippet gjort meir generelt for å dekkje alle dei rettsområda som blir dekte av lova, og termen «miljøpåvirkeren» er nytta i staden for «forurenseren». Dette gjer det tydeleg at føresegna ikkje berre gjeld den som forureinar i form av giftige utslepp eller liknande, men alle som påverkar miljøet på Svalbard på ein måte som er i strid med føremålet med lova.

I naturmangfaldlova heiter det at det er tiltakshavaren som skal dekkje kostnader til å hindre eller avgrense skade på naturmangfaldet som kjem av eit tiltak. *Utvalet* meiner at det er føremålstenleg at denne terminologien blir nytta på kulturmiljøområdet òg, fordi det er tiltakshavaren som står nærast til å dekkje slike kostnader.

<sup>37</sup> OECD 1992.

<sup>38</sup> St.meld. nr. 71 (1972–73): s. 14 flg. og s. 36 flg.

<sup>39</sup> Vallettakonvensjonen 1992: art. 6ii. a.

<sup>40</sup> Meld. St. 16 (2019–2020): s. 74.

<sup>36</sup> Meld. St. 16 (2019–2020): s. 28.

*Utvalet* meiner at detaljerte føresegner om kostnadsdekning som i kulturminnelova § 10 må først vidare når det gjeld jordfaste kulturminne. Slik *utvalet* oppfattar det, vil det vere føremålstenleg at lova i tillegg inneheld eit generelt prinsipp om at tiltakshavaren har plikt til å dekkje kostnader til dokumentasjon eller andre tiltak for å hindre eller avgrense skade. Prinsippet er ikkje berre viktig når det gjeld jordfaste kulturminne, det må ligge til grunn for all forvaltning av kulturmiljø.

Prinsippet er meint som ei retningslinje for offentlege styresmakter når dei gjer vedtak med heimel i anna regelverk, og det kan ikkje nyttast direkte som påleggsheimel overfor private. Det konkrete ansvaret for kostnadene for tiltakshavarar vil difor vere avhengig av andre generelle føresegner eller vedtak.<sup>41</sup> Prinsippet er avgrensa til kostnader det er rimeleg at tiltakshavarar skal dekkje. I kravet til kva som er rimeleg, må det ligge ein føresetnad om at dekningsplikta skal vere avgrensa til tilfelle der tiltakshavaren får ein klar fordel av at tiltaket blir gjennomført. I vurderinga av kva som er rimeleg, må det både leggast vekt på karakteren ved tiltaket, kor stor skaden er, og kor høge kostnadene blir, sett opp mot kva fordel tiltaket inneber for tiltakshavaren. Det må òg vurderast om det finst andre alternativ, og om kostnadene blir så høge at dei blir urimelege for tiltakshavaren å bere.

Dekningsplikta skal ikkje vere til hinder for at det offentlege kan gje tilskot til mellom anna restaurering eller istandsetjing, eller til tiltak som er ei direkte følgje av offentlege pålegg, og som ikkje utgjer ein direkte fordel for eigaren. Til dømes kan det vere relevant å stille krav om dokumentasjon og dekning av utgiftene i tilfelle nokon ønskjer å rive ein verneverdig bygning som ikkje er freda, medan det kan verke urimeleg å krevje at private eigarar må dekkje alle kostnader for å ta vare på kulturmiljøverdiar i samband med tiltak som er naudsynte for å verne dei, og at det gjevast tilskot.

*Utvalet* føreslår at prinsippet om at tiltakshavaren dekkjer kostnadene ved inngrep i ikkje-fornybare miljøgode, blir lovfest som ei generell føresegn, retta mot offentlege styresmakter.

#### 15.4.11 Prinsipp om aktiv medverknad og informasjon om kulturmiljø

Prinsippet om at borgarane skal ha rett til medverknad og informasjon, kjem fram i fleire internasjonale rettskjelder som Noreg har slutta seg til,

<sup>41</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009): s. 382.

mellom anna Stockholmerklæringa artikkel 1, Rioerklæringa artikkel 10, Farokonvensjonen artikkel 12, Europarådets landskapskonvensjon artikkel 5 og Århuskonvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltaking i avgjerdsprosessar og tilgang til rettsmiddel i saker som gjeld miljø i norsk rett.

Prinsippet inneber at styresmaktene skal leggje til rette for ei demokratisk deltaking i saker som gjeld kulturmiljø, og at ein best kan ta vare på kulturmiljø dersom borgarar som blir påverka av ei avgjerd, deltek på eit relevant nivå. Dette føreset mellom anna at borgarane har tilgang til god informasjon om kulturmiljø, og at styresmaktene legg til rette for ei aktiv deltaking frå enkeltpersonar, lokalsamfunn, grupper og organisasjonar.<sup>42</sup> I Noreg er retten til miljøinformasjon mellom anna operasjonalisert gjennom plan- og bygningslova og miljøinformasjonslova.

Retten borgarane har til å medverke i fredingsprosessar, følgjer i dag av kulturminnelova § 22 om sakshandsaming. Føresegna set krav om kunngjering og offentleg ettersyn og om samarbeid med organisasjonar som har særleg interesse i eit tiltak. Dei seinare åra har kulturmiljøstyresmaktene i tillegg lagt større vekt på god eigarinvolvering og medverknad i avgjerdsprosessar, til dømes gjennom tilskot til å utarbeide kulturminneplanar i kommunane.

Plan- og bygningslova har føresegner som skal syte for medverknad i planprosessar. Lova inneheld ei eiga føresegn om medverknad i planprosessar i § 5-1, der det blir stilt krav til både forslagsstillaren og kommunen. Føresegna inneber ei plikt for planstyresmakta til å setje i verk tiltak for å få til den ønskje medverknaden frå lokalsamfunn og dialog med organiserte og uorganiserte interesser. Dei formelle stega som blir skildra i føresegnene om handsaminga av dei enkelte plan-typane, er minstekrav til sakshandsaming og medverknad.<sup>43</sup>

Styresmaktene har eit særskilt ansvar for å sikre gode høve for aktiv medverknad frå urfolk og nasjonale minoritetar i forvaltninga av kulturmiljøa deira.<sup>44</sup> For at ein slik medverknad skal vere noko meir enn eit høve til å gje høyringsfråsegn bør det vurderast løysingar der det er mogleg med særskilde ordningar.

For at retten til medverknad skal vere reell, må borgarane ha tilgang til informasjon om kulturmiljø som offentlege styresmakter sit inne

<sup>42</sup> Farokonvensjonen 2005: art. 11 d. og art. 12 c.

<sup>43</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008): s. 189.

<sup>44</sup> Rioerklæringa 1992: prinsipp 22.



med, noko som er særskilt viktig når det gjeld informasjon om saker i eige nærmiljø. Retten til informasjon blir mellom anna sikra gjennom forvaltningslova og offentleglova, og i føresegn om varsling og offentlege høyringar i andre lover. Når det gjeld kulturmiljø, finst det mellom anna mykje informasjon på kulturmiljøstyresmaktene sine nettsider. I tillegg har Riksantikvaren utvikla ei nettside der alle kan finne offentleg informasjon om kulturmiljø, og der dei blir inviterte til å laste opp bilete og informasjon om kulturmiljø dei sjølve meiner er viktige.<sup>45</sup>

*Utvalet* meiner at ein rett til medverknad er ein føresetnad for å oppnå målet om engasjement i kulturmiljøpolitikken. Eit overordna prinsipp som gjev offentleg forvaltning ei plikt til å leggje til rette for medverknad i den grad det er mogleg, vil kunne føre til både auka interesse for og høgare deltaking i kulturmiljøarbeidet. Tilgang til lokal-kunnskap og oversyn over lokale kulturmiljø kan òg vere ein fordel for kulturmiljøstyresmaktene. Ved å lovfeste prinsippet om medverknad vil ein på same måte som i plan- og bygningslova signalisere at krav til varsling og høyring i saker om freding og arealplanlegging berre er eit minimum for sakshandsaming, medan eit overordna prinsipp i tillegg vil gjere seg gjeldande på andre saksfelt der kulturmiljø kan bli påverka, til dømes gjennom utarbeiding av strategiar og utvikling av lokal og regional politikk. Slik *utvalet* ser det, er det viktig å gjere det tydeleg for kulturmiljøstyresmakta at representative organisasjonar har rett til å uttale seg og til å klage på avgjerder som vedkjem dei. Dette er ikkje ei endring av gjeldande rett.

*Utvalet* føreslår at prinsippet om medverknad blir lovfest gjennom ei innleiande føresegn.

#### 15.4.12 Vektlegging av kulturmiljøa til urfolk og nasjonale minoritetar

For å sikre at kulturmiljøa til urfolk og nasjonale minoritetar blir vigde naudsynt merksemd i avgjerder etter ny lov, kan det vere behov for ei føresegn som klargjer dette. Statane har, etter både nasjonal og internasjonal rett, eit spesielt ansvar for å sikre at det blir teke omsyn til kulturmiljøa til urfolk og nasjonale minoritetar i avgjerdsprosessar. Ei plikt til særskilt vektlegging av etniske minoritetars grunnlag for kulturen følger av SP artikkel 27, og gjeld klart for samane. Slike vesentlege vektleggingsreglar av omsynet til samisk kultur med vidare er òg tekne inn i naturmangfaldlova § 14, minerallova § 17 tredje

avsnitt og havressurslova § 11 sjettede avsnitt. I plan- og bygningslova § 3-1 er òg naturgrunnlaget for samisk kultur, næringsutvikling og samfunnsliv teke inn som ei av oppgåvene og omsyna som skal takast i planlegging etter lova, noko som òg kan bli lest som ei vektleggingsføresegn, om ikkje ei vektlegging som skal vere sterkare enn dei andre omsyna i føresegna. Vektleggingsføresegna i naturmangfaldlova gjeld berre for avgjerder etter lova, og er ikkje eit prinsipp for alle offentlege avgjerder som påverkar det samiske naturgrunnlaget.

*Utvalet* meiner at det, i sakar som gjeld kulturmiljøa til samane, romanifolket/taterar, skogfinnane, kvenane/norskfinnane, rom og jødane, alltid bør bli lagt stor vekt på omsynet til deira kultur ved offentlege avgjersler både etter kulturmiljølova og andre lover. Det er ikkje minst viktig fordi dei aller fleste offentlege avgjerslene som påverkar deira kulturmiljø skjer etter anna lov enn kulturmiljølova.

*Utvalet* legg vekt på at der urfolket og dei nasjonale minoritetane er i minoritetssituasjonar er det lett å oversjå eller ikkje ta vurderingar av verknaden av planar eller dispensasjonar som påverkar deira høve til kunnskap om utviklinga av sin kultur. For å sikre at slike vurderingar vert gjort meiner *utvalet* at det er naudsynt med eit ålment prinsipp som seier at det skal leggjast stor vekt på desse omsyna. Ei føresegn om å leggje stor vekt på korleis kulturmiljø kan trygge og utvikle kulturen og samfunnslivet til samane, taterane/romanifolket, skogfinnane, kvenane/norskfinnane, rom og jødane må samstundes sjåast i samanheng med *utvalets* vurderingar og framlegg til føresegn for sakshandsaming i kapittel 38.1.1 og 38.1.5. Ei vektleggingsføresegn vil uansett også kunne auke merksemda for vedtaksfredingar av deira kulturmiljø.

*Utvalet* meiner difor det er viktig at det kjem tydeleg fram i lova at interessene til urfolk og nasjonale minoritetar særskild skal leggjast vekt på i offentlege avgjerder.

*Utvalet* føreslår at prinsippet om vektlegging av kulturmiljøa til urfolk og nasjonale minoritetar blir lovfest i ei generell føresegn, retta mot offentlege styresmakter.

### 15.5 Framlegg frå utvalet

Utvalet føreslår

- å lovfeste prinsipp for utøving av avgjerdsmynd: byggje på vitskapleg og tradisjonell kunnskap, vere føre var, legge vekt på samla påverknad,

<sup>45</sup> www.kulturminnesok.no

- nytte forsvarleg teknikk og metodar, og at tiltakshavaren skal betale når eit tiltak skader kulturmiljø
- å innføre allmenn plikt til å ta omsyn til og unngå skade på kulturmiljø
  - å innføre allmenn plikt til å forvalte kulturmiljø og halde det i forsvarleg stand
  - ny føresegn om medverking, som gjev
    - enkeltpersonar, lokalsamfunn, grupper og organisasjonar rett til å medverke i avgjerder som kan påverke kulturmiljø
    - representative organisasjonar rett til å uttale seg og klage på enkeltvedtak innanfor interesseområdet sitt
  - eit særskilt ansvar for styresmaktene til å sikre at nasjonale minoritetar får høve til å medverke i saker som gjeld forvaltninga av deira kulturmiljø
  - ny føresegn om plikt for forvaltninga til å leggje stor vekt på korleis kulturmiljøet kan tryggje og utvikle kulturen, språket og samfunnslivet for samar og nasjonale minoritetar

## Kapittel 16

# Verkemiddel for vern av kulturmiljø

Føremålet med kapitlet er å gje eit oversyn over verkemiddel som styresmaktene kan nytte for sikre bevaring av kulturmiljø. Kapitlet skal ikkje vere ein meny over alle typar verkemiddel som kan tenkjast å vere aktuelle, og heller ikkje eit oversyn over alle verkemidla som blir drøfte i denne utgreiinga. Det vil bli for omfattande. *Utvalet* vurderer ulike verkemiddel, som både kan nyttast for å gje vern til kulturmiljø, og som kan fremje dei nasjonale måla om engasjement, berekraft og mangfald.

Det finst fleire typar verkemiddel. Dei kan både styre direkte åtferd gjennom forbod og påbod, og dei kan vere retta mot økonomiske insentiv som avgift eller tilskot. Det finst òg pedagogiske verkemiddel, som å gje informasjon og rettleiing for å fremje vilje og evne til å verne.

I vurderinga av om eit verkemiddel er eigna til å nå måla i lova, må ein sjå det opp mot korleis det er tenkt å bli nytta, og kva for funksjon som kan vere aktuell. Vi ser både på verkemiddel for vern, på omfang, på gradering av vern og på kor lenge eit vern skal vare. Men vi ser òg på kva for verkemiddel som kan vere eigna i dei enkelte tilfella ut frå kva som er kostnadseffektivt, dynamisk, treffande og proporsjonalt.

For å finne kva for slags verkemiddel som vil gje best effekt i ulike tilfelle, må kulturmiljøstyresmakta gjennomføre konkrete vurderingar. Proporsjonalitetsprinsippet vil vere viktig når ein skal vekte dei ulike verkemidla mot kvarandre. Alle sakene er ulike, og måleparametrane vil difor kunne vektast ulikt. I tillegg kan andre omsyn gjere seg gjeldande når ein skal velje mellom dei. Til dømes vil graden av medverknad frå eigaren kunne ha noko å seie for eit permanent vern, medan manglande medverknad frå eigaren ikkje vil ha noko å seie i tilfelle der det er naudsynt med mellombels freding, fordi det trengst hastevedtak.

Val av ein type verkemiddel vil ikkje naudsynlegvis stengje for bruk av ein annan type. I dei fleste tilfelle vil bruk av ulike verkemiddel ha størst effekt i samspel med kvarandre. Døme på dette kan vere at tilskot blir tildelt saman med

informasjon om vedlikehald, konservering eller tilrettelegging. Det er viktig å sjå dei ulike verkemidla i samheng for å unngå at dei svekkjer, motverkar eller nøytraliserer kvarandre og det ein ønskjer å oppnå ved å nytte seg av dei.

### 16.1 Rettslege verkemiddel

#### 16.1.1 Generelle forbod, påbod og individuell regulering

Rettslege verkemiddel kan følgje direkte av lova, av forskrift med heimel i lova eller av vedtak. Eit generelt forbod mot til dømes å gjere inngrep i automatisk freda jordfaste kulturminne kan stå fram som restriktivt, men ved heimel for løyve til inngrep kan forvaltninga likevel tillate inngrep etter å ha vurdert ulike omsyn. Påbod har andre verknader som kan vere vanskelegare å handheve. Dette kan delvis avhjelpast gjennom individuell regulering, og ved at ein opnar opp høvet kulturmiljøstyresmakta har til å gje dispensasjon eller løyve. Samstundes kan ein risikere at ei slik løysing blir mindre kostnadseffektiv, fordi ho fører til unauddsynleg administrativt meirarbeid. Bruk av ulike rettslege verkemiddel er ei avveging av kva som er mest effektivt, og kva som er rimeleg og rett ut frå andre omsyn.

Restriktive generelle forbod gjer det mogleg å ha kontroll med summen av verknadene som fleire mindre skadegjerande tiltak kan ha på eit kulturminne eller kulturmiljø. Dette kan òg vere med på å styre utviklinga av kulturmiljø på ein måte som harmonerer med å bevare det. Det kan gje eit varig og dynamisk vern av kulturmiljø, særleg der forbodet er utforma på ein slik måte at det òg kan råke framtidig påverknad på kulturmiljø. Restriktive forbod risikerer likevel å bli mindre proporsjonale og treffsikre ved at ein forbyr *meir* enn det som faktisk er naudsynt for å verne aktuelle kulturmiljø. Risikoen for utilsikta konsekvensar blir dimed større jo strengare eit generelt forbod er.

Ved utforminga av forbodsreglane tek *utvalet* utgangspunkt i kva funksjon dei skal ha, og kor strenge dei må vere for å gje eit varig og dynamisk vern. Slik *utvalet* ser det, må vurderinga av om forbodet er proporsjonalt og treffsikkert, sjåast i samanheng med høvet kulturmiljøstyresmakta har til individuell regulering gjennom dispensasjon eller løyve. Dette høvet vil òg gjere det mogleg å sikre at tiltaket blir gjennomført på den mest skånsame måten for kulturmiljøet. Dette kan skje gjennom rettleiing eller vilkår. Tilhøvet mellom eit forbod og høvet kulturmiljøstyresmakta har til dispensasjon eller løyve, må vere avstemte på ein måte som ikkje fører til unaudsynleg administrativt meirarbeid, og dimed eit lite kostnadseffektivt system.

Påbodsreglar som følgjer direkte av lova, er eit anna effektivt verkemiddel. Slike regler kan ha ein dynamisk verknad, og dei kan justerast mot dei konkrete kulturhistoriske verdiane i freda kulturmiljø i samsvar med samfunns- og klimaendringar. Slike påbod kan vere kostnadseffektive, ettersom kulturmiljøstyresmakta ikkje må gjere individuelle vurderingar gjennom sakshandsaming. Kostnadseffektiviteten må likevel sjåast i samanheng med ressursane som krevst av forvaltninga for å følgje opp den plikta som er pålagd. Samstundes kan slike plikter vere særleg inngripande fordi dei pålegg eigarar ei aktivitetsplikt og kostnader til vedlikehald. Omfanget av påboda må difor vere proporsjonale med det ein kan oppnå. Slike plikter kan på den eine sida modererast ved at det blir gjeve tilskot eller andre former for støtte, som heilt eller delvis kompenserer for meirutgifter til vedlikehald etter antikvariske metodar. På den andre sida kan slike ordningar gjere verkemiddelet mindre kostnadseffektivt, fordi dette fører med seg bruk av administrative ressursar til sakshandsaming.

Ulike tiltak og aktivitetar som verkar inn på kulturmiljø, kan òg regulerast individuelt. Dette skjer i dag mellom anna gjennom freding ved vedtak og dispensasjon og ved individuelle vilkår for dispensasjonen. Påverknadsfaktorar kan dessutan regulerast individuelt gjennom pålegg. Etter kulturminnelova kan det i dag mellom anna gjevast pålegg om vedlikehald av eit freda byggverk dersom byggverket er i ferd med å forfalle i mangel på vedlikehald, jamfør kulturminnelova § 17.

Ein fordel med individuell regulering er at aktivitetar som kan påverke kulturmiljø, kan tilpassast kvart enkelt fredingsobjekt. I ei slik tilpassing kan omsyn til eigarar av det som blir verna, òg leggjast vekt på. Det gjev eit proporsjonalt og

særleg treffsikkert vern. Individuell regulering vil ofte gje god medverknad for eigarane av fredingsobjektet som reguleringa rettar seg mot, men mindre medverknad for andre. Tilpassing gjev òg høve for å regulere inn ei dynamisk verneform. Samanlikna med andre verkemiddel for vern av kulturmiljø, til dømes automatisk freding, vil ei slik individuell regulering vere meir ressurskrevjande og dimed mindre kostnadseffektiv. Det er òg viktig med ein mest mogleg einsarta praksis ved slik regulering.

*Utvalet* meiner det framleis trengst individuell regulering i den nye kulturmiljølova. Slike verkemiddel er eigna til å gjere vernet etter kulturmiljølova meir dynamisk, treffsikkert og proporsjonalt gjennom samverknaden mellom vernet som automatisk freding og vedtaksfreding gjev kulturmiljø, og den styringa av unntak i enkelttilfelle som den individuelle reguleringa opnar opp for. Ein føresetnad for slik samverknad er at lova er tydeleg på kva omsyn som skal eller kan takast i den individuelle reguleringa, har verkemiddel som sikrar kontinuitet i den aktiviteten som held kulturmiljøverdiane ved lag, og som samstundes vernar kulturmiljø mot endringar i aktivitetar som reduserer kulturmiljøverdiane.

Ei anna form for regulering av ulike aktivitetar og tiltak er føresegner som stiller krav om omsyn og varsemnd. Slike føresegner kan utformast generelt eller gjennom vedtak med heimel i lov.

I lovframlegget § 5 føreslår *utvalet* ei generell, lovfesta aktsemdsplikt. Innhaldet i omsyns- og aktsemdsføresegner er dynamiske og blir utvikla gjennom retts- og forvaltningspraksis. Kva som ligg i aktsemdsompregpet, skal tolkast i samanheng med tida og tilhøva, til dømes trugsmålsbiletet for kulturmiljø. Bruk av eit slikt verkemiddel må vere innanfor allmenne rammer om kva som er sakleg, naudsynt og proporsjonalt. Aktsemdsplikta som er føreslege av *utvalet*, skal vere ein rettsleg standard som vil verke inn på korleis andre lover med skjønsmessige rammer skal tolkast, og skal leggjast til grunn i individuelle vedtak som blir gjevne av styresmaktene. Sjå meir i kapittel 15.4.4.

*Utvalet* føreslår vidare å lovfeste utvalde miljø- og kulturmiljørettslege prinsipp som allereie blir nytta når kulturmiljøstyresmakta utøver skjøn. I lovframlegget frå *utvalet* er prinsippa tekne inn i eit innleiande kapittel. Dette verkemiddelet er henta frå naturmangfaldslova og utforma generelt som retningslinjer for offentlege avgjerdsstyresmakter, der det er ein føresetnad at dei skal leggjast til grunn som vurderingstema i skjønnsutøvinga for alle vedtaka som kan påverke kultur-

miljø. Føremålet er òg pedagogisk fordi dette er eit verkemiddel som bidreg til å skape eit medvit om at ansvaret for kulturmiljø er sektorovergripande.

### 16.1.2 Freding

Freding er det sterkaste og viktigaste verkemiddelet for vern av kulturmiljø i lovframlegget. Kulturminnelova inneheld to ulike fredingsinstitutt: automatisk freding, der vernet er heimla direkte i lova, og heimlar til å frede ved vedtak. Som ein del av mandatet har *utvalet* vurdert det slik at det framleis er behov for å halde ved lag begge formene for vern, men har føreslege ei rekkje endringar i verkeområdet til dei ulike vernereglane i omfang og tid.

#### Automatisk freding

Automatisk freding er basert på eit føre var-prinsipp og inneber at kulturmiljø som oppfyller fastsette kriterium, har vern direkte etter lova, uavhengig av kulturmiljøverdien deira. Fredinga gjeld både kjende og ukjende kulturminne. Føremålet med automatisk freding er å sikre at kulturmiljø ikkje blir tapte eller øydelagde før kjeldeverdien blir sikra. Etter kulturminnelova er det alderen som ligg til grunn for fredinga. Alle faste kulturminne frå før 1537 og samiske kulturminne som er frå 1917 eller tidlegare, har automatisk eit vern etter lova. Dette gjeld kulturminne både over og under jorda og under vatn, og omfattar både ståande byggverk og anlegg, restar av dei og andre spor etter menneskeleg verksemd gjennom tidene. I tillegg er naturelement og stader som det er knytt tru og tradisjon eller historiske hendingar til, automatisk freda. Bygningar frå før 1650 kan òg vere automatisk freda, men dette avheng av ei erklæring frå kulturmiljøstyresmaktene.

Rettsverknaden av automatisk freding kjem fram direkte av lova. Sidan det berre er alderen som utløyser vernet, har ikkje den konkrete kjeldeverdien av kulturminnet vorte vurdert i samband med fredinga, og den konkrete verdivurderinga skjer hovudsakleg i samband med handsaming av søknader om løyve til å gjere inngrep i kulturminnet.

Automatisk freding har som verkemiddel både positive og negative verknader. Det fangar opp kulturminneverdiar som elles kunne gått tapt som følgje av at kulturmiljøstyresmakta ikkje visste om dei. Fredinga er òg ressurseffektiv fordi dei ikkje treng å nytte tid på å kartleggje den vitenskaplege og kulturhistoriske verdien før fredinga tek til å

gjelde. Automatisk freding er likevel eit lite treffsikkert verkemiddel, fordi kulturminna blir freda ut frå faste kriterium og ikkje kulturhistorisk verdi. Dette gjer at fredingsforma gjev eit vern som ikkje alltid er proporsjonalt ut frå dei faktiske verdiane. Lova balanserer desse omsyna gjennom reglar om løyve til inngrep i kulturminna, som kan gjevast både til omfattande inngrep og til å fjerne dei.

Automatisk freding er eit dynamisk og ressurseffektivt verkemiddel fordi det ikkje er naudsynt med kartlegging og undersøkingar før det blir aktuelt å gjere inngrep i kulturminna, og fordi oppfatninga av kva som er verdifullt, vil endre seg over tid, både på grunnlag av den kunnskapen ein har frå før, og ved utvikling av nye metodar. Fredingsforma gjev ikkje naudsynlegvis kulturminna eit varig vern der dei er, men ho gjev høve til å sikre dei vitenskaplege verdiane for framtida gjennom vilkår om til dømes utgraving.

*Utvalet* meiner at automatisk freding er eit godt eigna verkemiddel for å verne kulturmiljø, men at det er naudsynt å sjå nærare på kriteria for kva tid fredinga slår inn, og kva rettsverknadene skal vere. *Utvalet* har òg sett nærare på om automatisk freding er eit eigna verkemiddel for å verne alle kategoriar av kulturmiljø, og om det er føremålstenleg at rettsverknadene i så fall er like. Automatisk freding som verkemiddel for ulike kulturmiljø blir drøft i kapittel 17, 18 og 23.

#### Vedtaksfreding

Freding ved vedtak som verkemiddel betyr at kulturmiljøstyresmaktene må ta avgjerd om at noko skal vere freda. Til skilnad frå automatisk freding, der det som ligg til grunn for fredinga er verdiane ein reknar med kulturminna har, inneheld eit vedtak konkret oppgjevne kulturhistoriske verdiar som er berande for fredinga. Kva som kan fredast ved vedtak, går fram av lova. Lova har i tillegg føresegner som gjev føringar for kva kulturmiljøstyresmaktene kan regulere i fredinga. Kva som er forbode eller tillate, skal gå fram av vedtaket.

Fordi vedtaket alltid blir tilpassa det enkelte objektet eller området, gjev freding ved vedtak både eit varig og treffsikkert vern, og det gjer den vidare forvaltninga føreseieleg. Lova inneheld reglar om dispensasjon, som gjev høve til å gje unntak frå fredinga for konkret oppgjevne tiltak som ikkje vart føresett på tidspunktet for fredinga. Dette gjer at freding ved vedtak til ein viss grad kan tilpassast endra føresetnader, samfunnstilhøve og bruk.

Eit fredingsvedtak inneber at det blir fastsett visse restriksjonar på bruk, samstundes som freding kan auke statusen og ha ein økonomisk verdi i form av tilskot, fritak for avgifter eller i næringsverksemd.

*Utvalet* meiner at vedtaksfreding er ei verneform som må vidareførast, fordi det er føremålstenleg å ha ei ordning med kombinasjonar av automatisk freding og freding ved vedtak. Freding ved vedtak gjev eit varig vern, og prosessen gjev rom for ei utstrekt eigarinvolvering allereie frå oppstarten av fredingssaka. Ei utfordring med freding i vedtak er at prosessen tek lang tid og krev mykje ressursar, slik at det er få kulturminne og -miljø som blir freda. Det same gjeld oppfølginga av fredingsvedtaka, fordi denne typen freding er lite fleksibel. Det er likevel positivt at vernet er tilpassa det enkelte verneobjektet slik at eigarar veit kva dei har å forhalde seg til.

Slik *utvalet* ser det, er det rom for endringar i reglane om freding ved vedtak. *Utvalet* føreslår mellom anna at fylkeskommunen og Sametinget skal få heimel til å gje vedtak om forenkla freding, ein ny felles fredingsheimel og ein ny og meir dynamisk dispensasjonsheimel. Dette blir det gjort greie for i kapittel 19 og 20.

#### Differensiert freding

Differensiering av vern skjer i dag mellom anna innanfor dei ulike formene for freding. Enkelte kommunar graderer òg kulturminna sine og gjev dei deretter vern gjennom arealdelen i kommuneplanen.<sup>1</sup> Naturmangfaldslova har ulike vernekategoriar for område som inneber ei differensiering i vernegrad, til dømes landskapsvern, nasjonalpark og naturreservat.

Differensierte og graderte verneformer inneber at ein i større grad kan sikre ei breidd av kulturmiljø med verkemiddel som er meir direkte tilpassa føremålet og vernebehovet til kvar enkelt kategori ein ønskjer å ta vare på. Dette kan gje eit proporsjonalt og treffsikkert vern, som i tillegg gjev pedagogiske signal om kva verneforma inneber, til dømes om ho er strengare eller mildare. Differensiering og gradering kan gjerast internt i ei verneform, mellom anna gjennom soneinndelingar med ulikt restriksjonsnivå. Slik fleksibilitet vil bidra til å gjere eit verkemiddel dynamisk, sett i lys av dei ulike vernebehova som finst innanfor eit

kulturmiljø. Differensiering i form av fleire ulike verkemiddel kan òg grunnjevast ut frå eit organiseringsperspektiv, der dei ulike verkemidla blir lagde til ulike forvaltningsnivå, justert etter kor omfattande og inngripande verneforma er. *Utvalet* har vurdert om lova bør ha fleire heimlar for freding av område med ulike restriksjonsnivå, men har kome til at dette ikkje vil vere føremålstenleg. I lovframlegget § 22 føreslår *utvalet* i staden å liste opp forslag til ulike område som kan fredast, utan at dei har ulikt restriksjonsnivå, og i § 24 føreslår *utvalet* heimel for fylkeskommunen og Sametinget til å vedta forenkla freding med lågare restriksjonsnivå. Dette blir drøft i kapittel 19 og 20.

### 16.1.3 Plan- og bygningslova

#### Arealplanlegging

Arealplanlegging etter plan- og bygningslova er eit viktig verkemiddel for å ta vare på mangfaldet av kulturmiljø. Planlegging etter plan- og bygningslova bidreg til å samordne statlege, regionale og kommunale oppgåver og gje grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressursar, inkludert kulturmiljø. I kapittel 26 drøfter *utvalet* korleis arealplanlegging kan nyttast for vern av kulturmiljø.

Ein føresetnad i arealplanlegginga etter plan- og bygningslova er at overordna planar skal leggjast til grunn i underordna planar for å sikre at nasjonale omsyn blir tekne vare på i den regionale og kommunale planlegginga. Overordna styring skjer gjennom nasjonale forventningar og retningslinjer frå regjeringa. Desse er ikkje rettsleg bindande, men ligg til grunn for politikktutforminga i heile forvaltninga og skal liggje til grunn i den regionale og kommunale planlegginga. Nasjonale styresmakter kan i tillegg gje rettsleg bindande planføresegner for å konkretisere nasjonalt viktige planleggingstema. Nasjonale forventningar og planretningslinjer med tydelegare føringar for å ta omsyn til kulturmiljø i kommunal og regional arealplanlegging er verkemiddel som kan gje eit betre vern av kulturmiljø i arealplanlegginga.

Fylkeskommunane skal på grunnlag av den nasjonale kulturmiljøpolitikken utarbeide regionale planstrategiar og regionale planar som er forankra i dei nasjonale strategiane. Slike planar gjev retningslinjer for arealplanlegginga til kommunane, men er ikkje rettsleg bindande. Regionale planstyresmakter kan gje rettsleg bindande regionale planføresegner som skal leggjast til grunn for den kommunale planlegginga, men dette føreset at dei er knytte til retningslinjer i regionale planar

<sup>1</sup> Til dømes klassifiserer Trondheim kommune busetnaden ut frå ein A-, B-, og C-kategori, der A = svært høg antikvarisk verdi, B = høg antikvarisk verdi, og C = antikvarisk verdi. Trondheim kommune u.å.

som har som føremål å ta vare på nasjonale eller regionale interesser.

Plan- og bygningslova legg først og fremst opp til at det er kommunane sjølve som skal fastsetje føresegner om korleis ulike areal kan nyttast, og kva vilkår som skal knytast til arealutnyttinga. Kommunane har stor fridom til å bestemme kva areala skal nyttast til, men må styre innanfor dei rammene som til kvar tid er sette gjennom lova, statleg planlegging, statlege retningslinjer og relevante regionale planar og føresegner. Gjer dei ikkje det, kan regionale og nasjonale styresmakter nytte motsegner.

Kommunen har i praksis sterkast hand på ratet gjennom arealdelen av kommuneplanen. Kommuneplanen som styringsverktøy kan vere godt eigna som verkemiddel i saker der kulturminne inngår som ein del av eit større område, og kan styrast gjennom omsynssoner.

Bruk av reguleringsplan er eit verkemiddel for å sikre det naudsynte detaljbehovet for vern av kulturmiljø og samspelet mellom eksisterande og ny bygningsmasse og så bortetter. Reguleringsplanar kan ha strenge føresegner, men fordi vernet berre er sikra så lenge planen gjeld, gjev dei ikkje naudsynlegvis eit varig vern. Kor lenge ein reguleringsplan gjeld, vil mellom anna kunne variere med arealbehovet til kommunane og den til kvar tid sitjande politiske leiinga.

Ei utfordring med å nytte reguleringsplanar som verkemiddel for vern av kulturmiljø er at dei fleste forslaga om reguleringsplan blir fremja av private, og dei har ofte ikkje som målsetting å verne kulturmiljø. Det kan også vere eit problem at planprosessar er omfattande og tar tid, slik at kommunane sjølv i liten grad tek i bruk reguleringsplan som verkemiddel for vern av kulturminne.

Sjølv om vern gjennom arealplanlegging etter plan- og bygningslova ikkje alltid er så lett å få til, er det eit verkemiddel som i mange tilfelle vil gje eit tilstrekkeleg vern for kulturmiljø. *Utvalet* meiner likevel at det er behov for å tydeleggjere og styrkje regelverket på nokre område. Målet må vere å få til gode løysingar lokalt. Arealplanlegging er både eit dynamisk og eit fleksibelt verkemiddel når det er fleire omsyn som må vektast mot kvarandre. Verkemiddelet er likevel ikkje alltid like treffsikkert som freding etter kulturminnelova, mellom anna fordi det ligg ein føresetnad til grunn for arealplanlegginga om at planar skal endrast med jamne mellomrom.

Slik *utvalet* ser det, er arealplanlegging etter plan- og bygningslova eigna som eit verkemiddel for vern av kulturmiljø ved sida av freding, men

føreslår nokre endringar i reglene om omsynsone i kapittel 26.5.3 og om generelle føresegner i arealdelen i kommuneplanen i kapittel 26.5.4.

Slik *utvalet* ser det, er rolla regionalforvaltninga har i arealplanlegginga, i mange tilfelle for svak, men *utvalet* føreslår likevel ikkje reglar om sterkare styring i plan- og bygningslova. *Utvalet* meiner det vil vere meir tenleg å innføre ein ny heimel i kulturmiljølova som gjev både fylkeskommunen og Sametinget høve til å gje vern til kulturmiljø med høg kulturhistorisk verdi gjennom forenkla freding. Dette blir det gjort greie for i kapittel 20.

### Byggjesakshandsaming

Kulturminne er òg eit element i byggjesakshandsaminga etter plan- og bygningslova. Byggjesaksreglane i plan- og bygningslova gjeld generelt og kan difor nyttast som verkemiddel for alle bygningar med verneverdi, og ikkje berre dei som har eit formelt vern. I samspelet mellom plan- og bygningslova og kulturminnelova er det først og fremst her lovene i stor grad møter kvarandre og har same funksjon.

Plan- og bygningslova har mellom anna reglar om samordningsplikt mellom kommunen og kulturmiljøstyresmakta i saker som kan påverke kulturmiljø. I tillegg har byggjesaksdelen heimlar som gjev kommunen styringsmiddel for å sikre kulturhistoriske verdier i eksisterande bygningar, mellom anna høve til å setje krav om utforming og visuelle kvalitetar, både i bygningane sjølve og omgjevnadene deira. Lova inneheld òg forskriftsheimlar til å gje pålegg om å setje i stand og utbetre og til å gje unntak frå tekniske krav, men desse er først og fremst innretta mot nybygg.

Enkelte av reglane er uklare og vanskelege, noko som gjer at dei blir lite ressurseffektive og lite nytta. Reglane er difor ikkje alltid like treffsikre, og dei gjev heller ikkje eit langsiktig vern. *Utvalet* meiner det er naudsynt å styrkje nokre av reglane i denne delen av lova for å gjere henne meir treffsikker. Dette blir drøft i kapittel 26.5.5. til 26.5.9.

### 16.1.4 Offentleg eigedomsrett

#### Utøving av offentlig eigedomsrett

Kulturminnelova gjev i dag staten eigedomsrett til enkelte kulturminne på visse vilkår. Det gjeld til dømes skipsfunn eldre enn hundre år, lause kulturminne frå før 1537, myntar frå 1650 eller tidlegare og samiske kulturminne frå år 1917 eller tid-

legare. Kulturminnelova har ei eiga føresegn om freding av byggverk og anlegg i statens eige i kulturminnelova § 22 a.

Rettsverknaden av at skipsfunn og lause kulturminne er statleg eigde, kjem fram direkte av lova. Tilsvarende som for privat eigarskap gjev ikkje eigedomsretten eit vern mot negative påverknadsfaktorar i seg sjølv. Staten har eit generelt vedlikehaldsansvar på lik linje med andre eigarar av bygningar og anlegg som ikkje er freda.

Kulturmiljøvern berre ved forvaltning av eigedomsrett er sårbart, då det føreset at kulturmiljøomsyn vinn fram overfor andre omsyn det offentlege må ta, mellom anna det økonomiske. Stat og kommune forsømer òg stundom å halde ved like eigne verneverdige bygningar.

#### Avhending og overføring av offentleg eigedom

Når det gjeld avhending eller sal av statleg eigde byggverk og anlegg som er freda, har kulturminnelova ein særregel om at fredinga skal tinglyst når dei blir selde. Vedtak om freding etter §§ 15, 19 og 20 blir tinglyste når dei blir vedtekne. Elles følgjer særreglar om overdraging av statleg eigedom av avhendingsinstruksen.<sup>2</sup> For freda eller verneverdige eigedomar gjeld meldeplikt til Riksantikvaren og vilkår om «passande klausulering». Ved sal av bygningar eldre enn 50 år skal Riksantikvaren varslast.

I kapittel 24.5 drøfter *utvalet* om det er naudsynt med særskilde reglar for avhending av statleg eigedom, men går ikkje vidare med dette.

Som nemnt ovanfor vil ikkje statleg eigedomsrett i seg sjølv naudsynlegvis gjere at kulturmiljø får eit tilstrekkeleg vern. Saman med andre verkemiddel kan oreigning eller førehandskjøp likevel gje staten høve til å sikre viktige kulturhistoriske verdiar, til dømes ved å overdra kulturminna til andre som kan dra omsorg for dei.

For fast eigedom gjev oreigningslova § 2 første avsnitt nr. 46 heimel til å setje i verk oreigningsinngrep så langt det trengst til eller for kulturminnetiltak. Heimelen har sjeldan vorte nytta. *Utvalet* meiner likevel at det er viktig at lova opnar for at oreigning kan gjerast i særlege tilfelle, om andre verkemiddel for vern ikkje fører fram. Til dømes kan det vere der ei freding ikkje blir respektert og avtale om frivillig avkall på eigedomen ikkje er mogleg å få til. *Utvalet* finn ikkje grunn til å foreslå endringar i reguleringa av oreigning av fast eigedom.

Høve til førehandskjøp har heller ikkje vorte nytta sidan heimelen vart innført. Slik *utvalet* ser det, er det lite truleg at dette vil bli annleis i framtida, men føreslår at ordninga blir ført vidare i den nye kulturmiljølova, sidan dette verkemiddelet er mindre inngripande enn oreigning. *Utvalet* ser det ikkje som naudsynt å opne for at kulturmiljøstyresmaktene får heimel til førehandskjøp av fast eigedom, men meiner at verkemiddelet i nokre tilfelle er aktuelt for transportminne og lause kulturminne. Dette blir omtalt i kapittel 37.

#### Avtalar

Avtalar mellom offentlege og private eigarar av kulturmiljø, eller mellom private, kan òg gje rettsleg grunnlag for vern. Omfanget og betydninga av vernet vil då følgje av avtalen. Fordelar med avtalebasert vern er mellom anna at det gjev eigarar eit høve til å delta aktivt i bevaring av kulturmiljø. Private kan ha interesse i å avtale vern seg imellom, til dømes for å sikre vidare vern av sin eigen eigedom ved overføring av eigedomen til nye eigarar, gjennom stifting av servitutt. I avtalemekansimen ligg det òg ei oppmoding til frivillig vern.

*Utvalet* meiner avtalevern av kulturmiljø kan fungere som eit supplement til lovfest vern i visse høve, men at dette ikkje treng nokon rettsleg heimel, og går difor ikkje vidare med dette.

## 16.2 Økonomiske verkemiddel

Økonomiske verkemiddel kan til dømes vere tilskot eller fritak frå ulike skattar og avgifter, for å skape eit insentiv til å ta vare på kulturmiljø. Motsett kan økonomiske verkemiddel òg vere gebyr og bøter for å unngå at kulturmiljø blir øydelagde. Økonomiske verkemiddel kan i tillegg nyttast til å kompensere for den marknadssvikten varetaking av kulturmiljø inneber, eller ha ein dobbeltfunksjon ved å bidra indirekte til vidare bevaring av kulturmiljø.

### 16.2.1 Forsikring

Skadeforsikring er eit verkemiddel for å sikre at resterande kulturhistoriske verdiar i byggverk og anlegg kan bli varetekne etter skade som følgje av brann eller ei anna ulukke. For fleire eigarar av freda bygg og anlegg har det vist seg å vere utfordrande å få forsikra eller fullverdiforsikra bygningane sine. I fleire tilfelle er det teke inn i forsikringsavtalen at avtalen ikkje gjeld dekning av

<sup>2</sup> Avhendingsinstruksen 1997.



antikvariske meirkostnader, noko som gjer at eigarane ikkje har råd til å setje i stand bygnin-gane om dei ikkje får tilskot frå kulturmiljøsty-resmakta.

For naturskadar finst det ei eiga lovfest sær-ordning som utvidar forsikring mot brannskade til å gjelde for skadar ved naturulukker som ras og skred. Finansieringa skjer gjennom ei solidarisert løysing, slik at utgiftene som forsikringsselskapa har, blir pulveriserte gjennom påslag i forsikrings-premien for brannsikring for alle.<sup>3</sup> Naturskade-forsikringslova dekkjer ikkje objekt der verdien heilt eller for det vesentlegaste er «estetisk, sym-bolsk eller kulturhistorisk».<sup>4</sup> Dersom ein opnar for at naturskadelova òg skal dekkje slike verdiar, kan ein motverke den auka risikoen freda kultur-miljø står overfor som følgje av klimaendringar.

Det er i samfunnet si interesse at kulturhisto-riske verdiar blir sikra etter brann eller annan skade, og at verneverdige bygg blir haldne ved like. *Utvalet* har difor vurdert å greie ut om ei til-svarande løysing kan vere eit verkemiddel som gjer det enklare for eigarar av freda bygg og anlegg å få fullverdiforsikring, fordi eventuelle meirkostnader blir dekte av fellesskapet. Slik *utvalet* oppfattar det, vil dette verkemiddelet krevje omfattande utgreingar og endringar i anna lovverk, som ligg utanfor rammene av mandatet, og har difor valt å ikkje greie ut ei slik løysing nærare. *Utvalet* føreslår likevel at kulturmiljølova skal ha særreglar for forsikring, og viser til kapitel 33.5, der dette blir drøft.

### 16.2.2 Tilskot

Gode økonomiske rammevilkår er grunnleg-gjande for å forvalte kulturmiljø på ein tilfredsstil-lande måte. Tilskot er eit verkemiddel for å ta vare på kulturmiljø. Private eigarar og forvaltarar av kulturminne og kulturmiljø gjer ein uvurderleg innsats for å vareta den fysiske kulturarven på vegner av fellesskapet. Gjennom tilskot kan kul-turminne og -miljø bli sette i stand, haldne ved like og sikra på ein fagleg forsvarleg måte. Gjennom tilskot vil eigarar òg kunne tilpasse den eksiste-rande bruken ved skiftande behov, eller leggje til rette for ny bruk og på den måten halde kultur-miljø i hevd gjennom bruken. Ikkje minst bidreg eit jamt vedlikehald til at kulturminna ikkje forfell og treng store og kostbare istandsetjingar. Fleire departement, fylkeskommunar og kommunar har eigne tilskotsordningar. Til dømes har Land-

bruks- og matdepartementet ulike tilskotsordnin-gar for å motivere gardbrukarar til å ta vare på kulturlandskapet og verneverdige bygningar. Det finst òg fleire private ordningar, til dømes Stiftel-sen UNI, Norsk Kulturarv og Sparebankstiftelsen. Vedvarande bruk er i dei fleste tilfelle den beste forma for vern. Utan eigarar som har vilje, kompe-tanse og erfaring og ser nytteverdien av å bruke ein freda bygning eller eit anlegg eller av vedva-rande drift av jordbrukslandskapet, vil mange av dei kulturhistoriske verdiane stå i fare for å for-svinne.

I kulturminnelova finst to heimlar for tilskot. Ein eigar eller brukar har etter § 15 a krav på dek-ning av heile kostnaden eller delar av kostnadene som er knytte til fordyrande vilkår i dispensasjo-nar. Kulturmiljøstyresmaktene kan òg gje tilskot til istandsetjing og vedlikehald med heimel i § 17. Dei andre tilskotsordningane er heimla i budsjett-vedtak.

I dei fleste tilskotsordningane får Riksantikva-ren tilskotsmidlar gjennom statsbudsjettet og for-delar dei mellom fylkeskommunane og Sameting-et ut frå behov. Nokre tilskotsordningar blir for-valta direkte av Riksantikvaren. I tillegg forvaltar Riksantikvaren Kyrkjebevaringsfondet, som vart starta opp i 2024.

Det er fleire utfordringar med dei ulike tilskot-sordningane, ikkje minst at dei årlege tildelingane ikkje er store nok til å dekkje behovet som går fram av søknadene. Dette gjeld spesielt tilskots-ordningane for fartøyvern og for freda kultur-minne i privat eige.

*Utvalet* meiner at tilskot er eit viktig verkemid-del for å sikre eit varig vern av kulturmiljø, fordi det kan gje eigarar både meir motivasjon og større økonomisk evne til å ta vare på kulturmiljø.

#### Spesielt om Kulturminnefondet

Kulturminnefondet er ei statleg tilskotsordning for private eigarar av ulike typar kulturminne. I til-legg til private eigarar kan frivillige lag og organi-sasjonar søkje om midlar, anten dei eig kultur-minna sjølve eller forvaltar dei på vegner av andre. Kulturminnefondet vart oppretta av Stortinget i 2002. Frå 2012 har fondet vore ei ordinær tilskots-ordning med årlege tildelingar frå Klima- og miljø-departementet.

Kulturminnefondet skal setje i verk og støtte prosjekt som har samfinansiering mellom offent-lege og private aktørar, og som kjem allmenta til gode og skaper gode synergieffektar. Tilskot frå Kulturminnefondet føreset ei medfinansiering frå private.

<sup>3</sup> Per 1. januar 2024.

<sup>4</sup> Prop. 80 L (2013–2014): s. 21.

Ein analyse frå 2017 viser at Kulturminnefondet har bidrege til ein stor privat innsats i bevaringsarbeidet. Sidan fondet vart oppretta, har tilskotet på 570 millionar kroner frå fondet utløyst ein privat innsats på nærare 2 milliardar i bevaringsarbeidet. Det vil seie at éi krone i tilskot frå Kulturminnefondet fører til at det blir nytta 3,50 kroner på bevaringsprosjekta.<sup>5</sup>

Skissering av ny finansieringsordning for verneverdige bygningar

*Utvalet* har fått fleire innspel om at manglande finansiering av utgifter til vedlikehald er ei utfordring for eigarar av freda bygg. I hovudsak er det eigaren sjølv som dekker kostnadane. Verneverdige bygningar kan ofte ha behov for hyppigare og meir kostbart vedlikehald enn andre bygningar, og kvart år går verneverdige bygningar tapt for ettertida fordi forfallet har kome for langt. Det kan òg nemnast at klimaendringane vil føre til meir fuktig ver og meir nedbør på kort tid. Dette gjer at mange eldre bygningar får ekstra trong for vedlikehald. Ekstra vedlikehald inneber større økonomiske kostnader for eigaren.

Klima- og miljødepartementet hadde for 2024 om lag 210 millionar kroner i løyvingar til kulturmiljø, mens Kulturminnefondet tildelte om lag 119 millionar kroner i 2023. Kulturminnefondet deler berre ut pengar til bygningar som ikkje er freda, men som likevel er verneverdige.

Det følgjer av mandatet at den nye lova skal vere berekraftig og at lovendingar som blir føreslege bør vere økonomisk berekraftige. Mandatet opnar for at utvalet kan foreslå andre verkemiddel enn lov og forskrift.

Som nemnt over, finst det ei særordning som utvidar forsikring mot brannskade til å gjelda for naturskadar. Det er i samfunnet si interesse at kulturhistoriske verdiar blir sikra etter brann eller anna skade og at verneverdige bygg blir vedlikehalde. *Utvalet* har difor vurdert om ei tilsvarande løysing kan vera aktuell som verkemiddel for finansiering av vedlikehald av verneverdige bygningar som er brannforsikra.

Ei finansiering med utgangspunkt i brannforsikringsverdien vil medføre at alle bygningseigarar med brannforsikring vil vere med å ta eit felles ansvar for bygningsarven. Då vil støtte til vedlikehald av verneverdige bygningar i noko grad bli sjølvfinansierande.

Ei slik løysing kan og seiast å vere i samsvar med føremålsføresegna i forslaget til ny kulturmil-

jølov, kor det heiter at «Det er eit felles ansvar å ta vare på kulturmiljø gjennom vern og berekraftig bruk, og ei heilskapleg miljø- og ressursforvaltning». Finansiering av vedlikehald via brannforsikringspremien har nokre fellestrekk med naturskadeforsikringa. Naturskadeordninga inneber at ting som er forsikra mot brannskade også er forsikra mot naturskade, dersom skaden på vedkomande ting ikkje er dekt av annan forsikring.

Premieraten for naturskadeforsikringen er 0,08 promille av brannforsikringsgrunnlaget. Brannforsikringsgrunnlaget er etter prognose per 1. juli 2025 omlag 30 000 milliardar kroner. Det er forventa at innbetaling av naturskadepremien for 2025 vil vera på om lag 2,4 milliardar kroner.

I 2025 reknar ein med at bygningar utgjer om lag 80 % av brannforsikringsgrunnlaget. Det vil seie at grunnlaget utgjer om lag 24 000 milliardar kroner. Dersom premien til vedlikehald av bygningar var 0,004 promille vil den totale summen utgjere om lag 96 millionar kroner i året. Det vil vera om lag 1/25 av den årlege naturskadeforsikringspremien.

For ein bygning med forsikra verdi på 5 millionar kroner vil ein slik premie utgjere kr 20 per år. For eit større bygg med forsikringsverdi på 100 millionar kroner vil den årlege premien vere kr 400. Dette vil vere ein låg ekstra kostnad for bygningseigarar, samstundes som det vil gje eit bidrag til vedlikehald av verneverdige bygningar.

Desse pengane skal gå til vedlikehald av både verneverdige og freda bygg, som er brannforsikra. Det vil vera viktig for å sikre ein samanheng mellom kven som innbetalar pengane og kven som mottek støtte. Korleis midlane bør fordelast tek *utvalet* ikkje stilling til.

*Utvalet* legg denne finansieringsmodellen fram som ei skisse. Skal ein gå vidare med ei slik løysing må det gjerast ei nærare utgreiing.

### 16.2.3 Fritak frå skattar og avgifter

*Utvalet* har motteke fleire innspel frå interesseorganisasjonar og private eigarar av freda og verneverdige bygningar som oppmoder utvalet til å sjå på høvet til å justere skatte- og avgiftssystemet. Oppmodinga gjeld justeringar som tek omsyn til dei meirutgiftene eigarar av slike bygningar har, både til materiale og til vedlikehald.

Det finst i dag ordningar som heimlar høve for å frita kulturmiljø frå lovpålagde skattar og avgifter. Eit døme er eige-domsskatt. Eige-domsskatt er ein kommunal skatt på fast eige-dom, som kommunar kan vedta å innføre. Skatten er heimla i eige-domsskattelova. Eige-domsskattelova gjev kom-

<sup>5</sup> Menon Economics 2017a.

munestyret eit høve til å frita bygningar som har «historisk verdi» frå eigedomsskatten ved enkeltvedtak eller forskrift. Det kan vere både freda bygningar og andre bygningar. I 2019 hadde 252 av dei 371 kommunane som hadde eigedomsskatt, vedteke å frita éin eller fleire bygningar etter dette unntaket.<sup>6</sup>

Det finst òg fritaksordningar for visse typar kulturmiljø: Skip som har fått tildelt vernestatus av Riksantikvaren, kan etter søknad få fritak frå gebyr for ettersyn, utskrivning av sertifikat og så bortetter som blir gjennomført i samsvar med skipstryggingslova.<sup>7</sup> Meirverdiavgiftslova frittek enkelte fartøy for meirverdiavgift ved omsetnad, og enkelte kommunar har høve til å gjere unntak frå hamne- eller farvassavgift for verneverdige skip.

Sidan skattereforma i 1992 har skatte- og avgiftssystemet bygd på prinsippa om breie skattegrunnlag, relativt låge satsar og symmetri i handsaminga av investeringar, finansieringsformer og verksemdsformer.<sup>8</sup> Særordningar i form av fritak eller redusert frådrag for enkelte skatteytarar kan bryte med fleire av dei omsyna og prinsippa som i dag ligg til grunn for skatte- og avgiftssystemet, og dei omsyna og prinsippa som ein ønskjer skal liggje til grunn i framtida. Dette er mellom anna konklusjonen til skatteutvalet i NOU 2022: 20 *Et helhetlig skattesystem*. Skatteutvalet viser til at slike særordningar kan bryte med omsynet til nøytralitet, omsynet til breie skattegrunnlag og skatteevneprinsippet, samstundes som det kan bidra til ei generell heving av skatte- og avgiftssatsane.<sup>9</sup>

Fleire skattefaglege utgreiingar kjem fram til at direkte tilskot er eit meir målretta og treffsikkert verkemiddel enn særordningar i skatte-systemet.<sup>10</sup> I utgreinga til skatteutvalet blir dette mellom anna grunngeve med at eit generelt fritak vil treffe breiare enn det føremålet med tiltaket tilseier, slik at den offentlege støtta blir større enn det som er naudsynt for å oppnå føremålet.<sup>11</sup> Skatteutvalet viser til at utfordringane med særordningar gjennom skattesystemet særleg gjeld skjønsmessige unntaksreglar som det krevst spesiell fagkompetanse å vurdere.<sup>12</sup> Det er då fagsty-

resmaktene, og ikkje skatteetaten, som har best kompetanse til å vurdere om vilkåra er oppfylte. Støtte gjennom unntak i skattesystemet vil dessutan vere mindre synleg, noko som òg kan redusere fleksibiliteten i budsjettpolitikken og auke uvisse for andre utgiftspostar på statsbudsjettet.<sup>13</sup>

Tilsvarande vurderingar er lagde til grunn i meirverdiavgiftsutvalet si vurdering av fritaksordningar frå meirverdiavgift i NOU 2019: 11.<sup>14</sup> Meirverdiavgiftsutvalet legg mellom anna vekt på at direkte støtteordningar over statsbudsjettet bidreg til synleggjering og openheit om kven som får støtte. Det blir vist at ei slik innretting gjev eit regelverk som er enklare å praktisere, og som er meir nøytralt og føreseieleg, samstundes som skatteforvaltninga og næringsdrivande unngår avgrensingsproblematikk som aukar dei administrative kostnadene.<sup>15</sup> Vurderinga er i samsvar med tilrådingane til skatteutvalet.<sup>16</sup>

Skatteutvalet viser til at det unntaksvis kan vere tenleg å yte støtte gjennom skattesystemet, sjølv om det bryt med det ovannemnde prinsippet:

Forutsetningene bør i så fall være at det er klart administrativt besparende å bruke skattesystemet fremfor å opprette en tilskuddsordning, og at tiltaket er målrettet. Dette vil kunne være tilfelle dersom vilkårene for støtte er enkle og objektive. Et eksempel på det kan være mer rasjonelt med en skatteordning enn en tilskuddsordning, er ordningen med differensiert arbeidsgiveravgift.<sup>17</sup>

Skatteutvalet viser vidare til at eit hovudføremåla med skattepolitikken mellom anna bør vere å korrigerare marknadssvikt.<sup>18</sup>

Fellesgoder, og da også kulturminner og kulturmiljøer, representerer ofte en markedssvikt. Markedssvikten i dette tilfellet kommer av at den samfunnsøkonomiske nytten (samfunnsnyttens) av å ivareta kulturminner og kulturmiljø (i form av befolkningens betalingsvillighet for å bevare dette fellesgodet) er større enn den private betalingsvilligheten til de som eksempelvis eier de historiske bygningene som utgjør et kulturmiljø. Med andre ord vil ikke ordinære private markeder føre til at det

<sup>6</sup> Meld. St. 16 (2019–2020): s. 75.

<sup>7</sup> Sjøfartsdirektoratets gebyrforskrift 1996: § 9

<sup>8</sup> Jamfør. NOU: 2022: 20: s. 11 og s. 34; Meld. St. 16 (2019–2020): s. 75.

<sup>9</sup> NOU 2022: 20: s. 87.

<sup>10</sup> NOU 2022: 20: s. 90; jamfør. NOU 2009: 11: s. 7.

<sup>11</sup> NOU 2022: 20: s. 90.

<sup>12</sup> NOU 2022: 20: s. 89.

<sup>13</sup> NOU 2022: 20: s. 89.

<sup>14</sup> NOU 2019: 11.

<sup>15</sup> NOU 2019: 11: s. 64 og s. 88.

<sup>16</sup> NOU 2022: 20: s. 345.

<sup>17</sup> NOU 2022: 20: s. 90.

<sup>18</sup> NOU 2022: 20: s. 15.

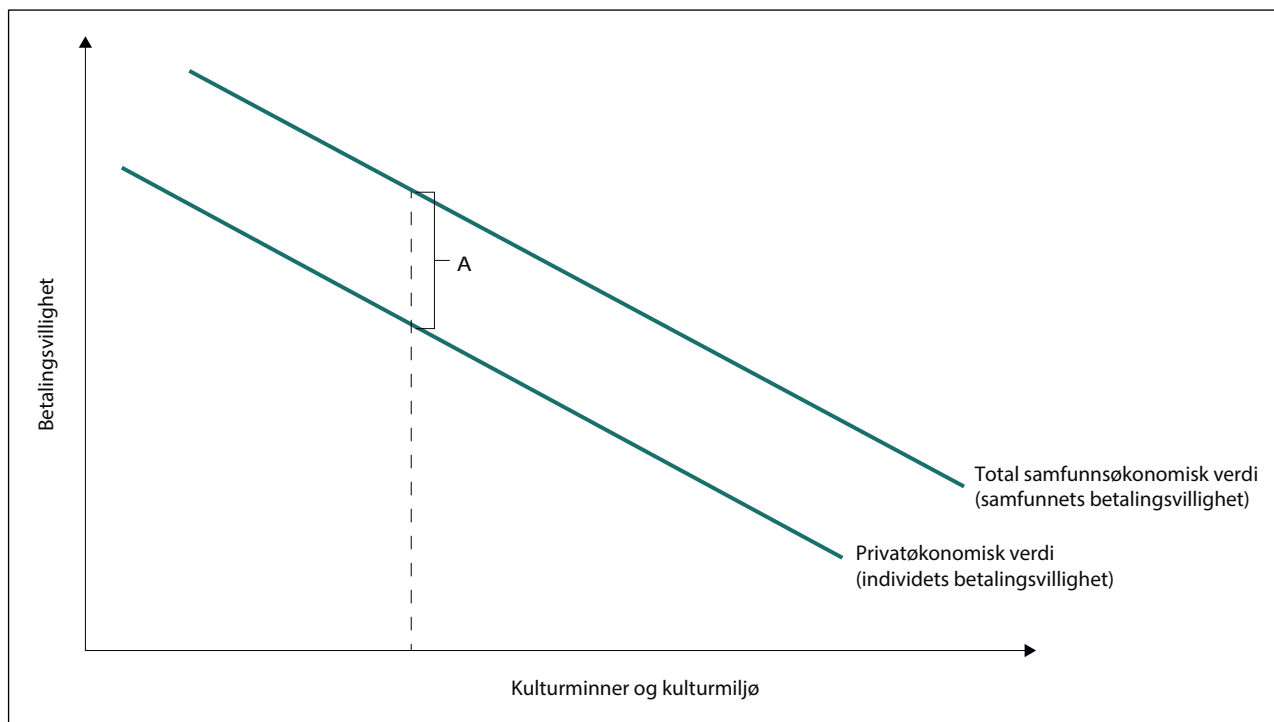
brukes tilstrekkelig med ressurser til å frem-skatte fellesgoder sammenlignet med det som samfunnsøkonomisk «riktig» (optimalt).<sup>19</sup>

Til dømes er eigarar av freda bygningar pålagde å halde dei i stand i tråd med tradisjonelle, antikvariske metodar og materiale som ofte er fordyrande. Denne innsatsen er ønskt av samfunnet og bidreg til å halde offentleg eksponerte kulturminne og kulturmiljø i hevd. Ringverknadene av denne varetakinga kan bidra til lokal og nasjonal verdiskaping i form av generelle verdiaukingar i område med kulturminne, reiseliv og turisme. Fritak frå skattar og avgifter vil motivere til betre vedlikehald av kulturminne og kulturmiljø og dimed òg vere eit verkemiddel for vern, i tillegg til å ha ein kompenserande funksjon. Det vil samstundes vere ei anerkjenning av den innsatsen eigaren gjer for samfunnet. Dersom fritaka knyter seg til objektive kriterium, til dømes eit byggverk som er freda eller har vernestatus i plan- og bygningslova, vil det gjere unntaksordningane enkle og

objektive. Det vil difor òg antakeleg vere kostnadseffektivt, ved å innebere ei administrativ innsparing. Eit fritak som automatisk er kopla til ein slik status, der fritak er absolutt eller følgjer ein fast sats, vil krevje mindre ressursar enn ei søkbar tilskotsordning, som det vil krevje administrative ressursar å forvalte. Fritak kan òg innrettast i tråd med skatteprinsippet om likehandsaming. Til dømes vil eit obligatorisk fritak frå den kommunale eigedomsskatten for freda bygningar innebere meir likehandsaming av eigarar av freda bygningar over heile landet, for i dag er eit slikt fritak avhengig av skjønn. Ved å retta verkemiddelet inn mot vedlikehald kan det bli meir effektivt. Det vil vera rimelegare i det lange løp, og ta betre vare på kulturminneverdiane.

*Utvalet* meiner at fritak frå skattar og avgifter for varetaking av kulturmiljø kan vere eit eigna kompenserande verkemiddel for å rette opp eksisterande marknadssvikt mellom dei utgiftene eigarane av verna og freda kulturmiljø har til vedlikehald, og interessa samfunnet har i å ta vare på slike kulturmiljø. Fritak kan òg vere eit eigna verkemiddel i form av dei insentiva fritak vil gje, til

<sup>19</sup> Menon Economics 2017b: s. 8-9



Figur 16.1 Privatøkonomisk verdi og total samfunnsøkonomisk verdi av privateigde kulturminne og kulturmiljø

Figuren syner at betalingsviljen eller etterspurnaden etter kulturminne (som andre fellesgode) vil vere avtakande når talet på godet, som i dette tilfellet er kulturminne, aukar. Samfunnets velferd er summen av alle individas nytte. Individ får nytte av konsum av både private- og fellesgode. Det er vanleg å seie om marknaden etterspurnadskurve/betalingsviljekurve at individa er rangerte etter si fallande betalingsvilje. Langs marknaden etterspurnadskurve kan ein sjå for seg dei første «kulturminneinngane» på x-aksen som etterspurnaden frå det individet med den høgaste reservasjonsprisen. Tilsvarende beveger vi oss nedover marknaden etterspurnadskurve/betalingsviljekurve ved å inkludere betalingsvilje frå konsumentar med stadig lågare reservasjonspris.

Kjelde: Menon Economics 2017b: 9

dømmes ved å stimulere til vedlikehald. *Utvalet* meiner generelt at kommunane bør ha høve til å frita kulturmiljø frå eigne skatte- og avgiftsordningar, fordi det bevarer eit breitt spekter av kulturmiljø, inkludert kulturmiljø av lokal interesse som ikkje er freda eller verna etter kulturmiljølovgjevinga.

*Utvalet* føreslår likevel ikkje nokon endringar i eksisterande fritaksordningar eller innføring av nye fritak, men meiner ein bør greie ut særskilt om skatte- og avgiftsfritak for freda og verneverdige kulturmiljø kan utformast i tråd med dei skattefaglege vurderingane som er skisserte ovanfor.

*Utvalet* viser elles til Granadakonvensjonen, der statsparten forpliktar seg til «om nødvendig å iverksette skatte- og avgiftsmessige tiltak til støtte for bevaring av faste kulturminner».<sup>20</sup> Konvensjonen er ratifisert av Noreg. Slik *utvalet* ser det, tyder dagens underfinansiering av sektoren på at ein bør vurdere om skatte- og avgiftsvedtak er naudsynte etter Noregs konvensjonsforpliktingar. *Utvalet* har ikkje hatt høve til å greie ut materielle fritaksmodellar, som følgje av breidda i mandatet og tidsramma for oppdraget.

Dersom det skal innførast nye kompenserte skattar og avgifter på areal, meiner *utvalet* at kulturmiljø må bli tilgodesette på lik linje med andre arealføremål som slike skattar og avgifter skal kompensere for inngrep i. Tilsvarande gjeld ved innføring av nye fritaksordningar med same føremål.

#### 16.2.4 Gebyr- og sektoravgift

Prinsippet om at forureinarar skal betale, er lagt til grunn for denne utgreiinga. I kapittel 15 om lovfesting av miljørettslege prinsipp og i kapittel 17.7.4 om kostnadsdekning gjev *utvalet* greie for innhaldet i prinsippet.

Hovudføremålet med gebyr og sektoravgifter skal vere å finansiere ei teneste som er fastsett av styresmaktene. Både gebyr- og sektoravgifter krev heimel i lov. Normalt blir slike ordningar regulerte nærare i forskrift, der administrasjonen av dei er delegert til forvaltninga.<sup>21</sup>

Kjenneteikn ved ei gebyrordning er at gebyrplikta skal vere retta mot den som får tenesta, og vere avgrensa til den faktiske kostnaden ved å levere den tenesta som er fastsett av styresmaktene.<sup>22</sup> Eit relevant døme frå kulturmiljøsektoren

er dispensasjonsordninga i Finland, der ein tiltaks-havar må betale eit gebyr på 1140 euro for handsaming av ein søknad om løyve til inngrep i eit automatisk freda fast «fornminne», uavhengig av om søknaden blir innvilga eller ikkje.<sup>23</sup> Nye gebyrordningar bør innebere eit insentiv om endring av handlemåte, til dømes at betalinga bidreg til at etterspurnaden etter den gebyrbelagde tenesta blir redusert.<sup>24</sup>

Ei sektoravgift har mindre avgrensingar enn gebyra. Det er likevel berre kostnadene ved dei tiltaka eller den verksemda som sektoravgifta er meint å finansiere, som kan krevjast inn.<sup>25</sup> Inntektene frå sektoravgiftene kan altså ikkje overstige kostnadene for desse tiltaka. Sektoravgifta kan påleggjast ulike aktørar, men det er ein føresetnad at aktørane har ei tilknytning til sektoren og nyt godt av det avgiftsfinansierte tiltaket.<sup>26</sup> På kulturmiljøfeltet vart det i 2008 innført ei sektoravgift som nyttast til kulturmiljøtiltak i vassdrag. Føremålet er å sikre ny og utfyllande kulturhistorisk kunnskap om kulturminne i regulerte vassdrag.

Sektoravgifta for regulerte vassdrag skal dekkje kostnader til mellom anna undersøkingar, registreringar, utgravingar, konservering og sikringstiltak.<sup>27</sup> Ordninga gjeld ved revisjon av konsesjonsvilkår og ved fornying av vassdragskonsesjonar som opphavleg vart gjevne før 1960. Ein føresetnad for avgifta er at det ikkje alt er gjennomført arkeologiske undersøkingar i samband med utbygginga av vassdraget. Sektoravgifta blir berekna og kravd inn av Noregs vassdrags- og energidirektorat (NVE). Riksantikvaren forvaltar dei disponerte midlane og prioriterer kva regulerte vassdrag det skal gjennomførast undersøkingar i, og omfanget av slike undersøkingar. Dei arkeologiske forvaltningsmusea, fylkeskommunen og Sametinget står for gjennomføringa av kulturmiljøtiltaka.

Både gebyr- og sektoravgiftsordningar kan bidra til varig vern. Gebyrordningar kan bidra indirekte ved at dei motiverer til ei bestemt handlemåte, til dømes ved at færre søker om dispensasjon eller løyve. Ein risiko kan likevel vere at fleire tek seg til rette og ikkje melder frå om planlagde inngrep i kulturmiljø for å unngå slike gebyr. Sektoravgifter kan bidra til å dekkje kostnader som er naudsynte for å gje varig vern av kulturmiljø, særleg når ein samanheld samfunnutfordringar, som

<sup>20</sup> Granadakonvensjonen 1985: artikkel 6 nr. 2.

<sup>21</sup> Finansdepartementet 2015: s. 2–3, Pkt. 2.2, s. 2, eit «krav» etter pkt. 3.1.1, 3) ved innføring av nye gebyr og sektoravgifter.

<sup>22</sup> Finansdepartementet 2015: s. 2.

<sup>23</sup> Museiverket, u.å. b.

<sup>24</sup> Finansdepartementet 2015: s. 3–4.

<sup>25</sup> Finansdepartementet 2015: s. 2.

<sup>26</sup> Finansdepartementet 2015: s. 2.

<sup>27</sup> Olje- og energidepartementet 2010.

auka arealpress eller klimautfordringar som fører til auka vedlikehaldsbehov, med redusert handlingsrom i offentlege budsjett. Rammene for å innføre både gebyr- og sektoravgiftsordningar sikrar proporsjonalitet når slike verkemiddel blir innførte, men ein kan ikkje krevje kostnader som er høgare enn dei konkrete tiltaka som ordningane er meinte å finansiere. Det er likevel behov for å vurdere proporsjonaliteten ved å innføre slike ordningar på kulturmiljøfeltet i eit meir heilskapleg perspektiv, der ein òg ser til det totale verkemiddelapparatet i kulturmiljølova. Til dømes kan den totale verkemiddelkostnaden bli uproporsjonal på grunn av sumverknadene av vedlikehaldsplikt, manglande kostnadsdekning for antikvariske meirkostnader, auka forsikringskostnader og fråvær eller innskrenking av tidlegare skattefritak dersom det blir innført nye gebyr- og sektoravgifter som råkar same subjekt. *Utvalet* føreslår difor ikkje å innføre ei gebyr- og sektoravgiftsordning.

### 16.2.5 Administrative sanksjonar og andre forvaltningstiltak ved brot på føresegner

I norsk rett er det vanlig å skilje mellom «administrative sanksjonar» og «andre forvaltningstiltak». Etter forvaltningslova § 43 er ein administrativ sanksjon ein negativ reaksjon som kan bli pålagd av eit forvaltningsorgan, som er retta mot eit utført brot på lov, forskrift eller ei individuell avgjerd, og som blir rekna som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen. Ein sentral administrativ sanksjon er lovbrotsgebyr. Andre forvaltningstiltak, som tvangsmulkt eller pålegg om retting er reaksjonar som bli pålagde av forvaltningsorgan ved lovbrot, men som ikkje er administrative sanksjonar fordi dei ikkje er straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen, til dømes pålegg om retting.<sup>28</sup> Etter gjeldande rett er det i kulturminnelova heimel for å påleggje retting i § 8 tredje avsnitt og § 16, men lova gjev ikkje heimel for å påleggje lovbrotsgebyr. Aktuelle sanksjonar som finst i andre, tilsvarende forvaltningslover, er pålegg om retting, tvangsmulkt og så bortetter. I tillegg kjem straff, som ikkje blir følgt opp administrativt. Straffenivået er lågt og blir for lite nytta.

Manglande oppfølging av kulturmiljøkriminalitet og låg utmåling av bøter og førelegg er eit problem. Om bøtenivået ikkje overstig den eventuelle økonomiske gevinsten ved lovbrotet, vil det undergrave den allmennpreventive effekten av

verkemiddelet.<sup>29</sup> Eit spørsmål er om administrative sanksjonar i nokre tilfelle kan vere betre eigna som verkemiddel med tilstrekkeleg preventiv effekt.

Kulturminnelova har ikkje et fullt utvikla apparat for administrative sanksjonar ved lovbrot, berre heimlar for retting. Administrative økonomiske sanksjonar kan vere eigna verkemiddel for varig vern av kulturmiljø, både fordi dei vil gje ein raskare oppfølging av lovbrot på kulturmiljøregelverket, og fordi dei vil ha ein allmennpreventiv effekt. Det er viktig for den preventive verknaden av sanksjonen at det går kort tid mellom regelbrotet og sanksjonen.<sup>30</sup>

Tilsvarende vurderingar av proporsjonaliteten og effektiviteten til dei administrative sanksjonane er lagde til grunn i Meld. St. 19 (2019–2020). Dei seinare åra har det skjedd ei utvikling i bruken av administrative økonomiske sanksjonar til oppfølging av miljøkriminalitet.<sup>31</sup> Utviklinga inneber at visse regelbrot i større grad blir følgde opp av miljøstyresmaktene i forvaltningssporet gjennom administrative sanksjonar eller andre forvaltningstiltak, og ikkje påtalemakta i straffesporet gjennom bruk av til dømes bøtestraff.

I andre høve er det ikkje naudsynt med sanksjonar, fordi det er tilstrekkeleg med andre forvaltningstiltak, til dømes tvangsmulkt.<sup>32</sup> I Meld. St. 19 (2019–2020) kjem det fram at forvaltninga må

[...] ha tilgang på virkemidler for å håndheve regelverket og for å sanksjonere overtredelser administrativt. Dette omfatter både administrative sanksjonar (som for eksempel overtredelsesgebyr og administrativt rettighetstap) og andre administrative reaksjonar og bestemmelser om håndheving (som for eksempel tvangsmulkt, retting og tilbakekall av tillatelse på grunn av manglende egnethet).<sup>33</sup>

*Utvalet* meiner at administrative økonomiske reaksjonar og andre forvaltningstiltak vil vere eigna verkemiddel som mellom anna kan sikre bevaring av kulturmiljø gjennom den allmennpreventive funksjonen dei har. Slike verkemiddel kan òg bidra til effektiv oppfølging av regelbrot, i form av sanksjonar og andre forvaltningstiltak som skal sikre stans, retting eller oppfylging av pålegg. Slik

<sup>29</sup> Meld. St. 19 (2019–2020): s. 28.

<sup>30</sup> NOU 2003: 15: s. 21.

<sup>31</sup> Meld. St. 19 (2019–2020): s. 20.

<sup>32</sup> Prop. 62 L (2015–2016): s. 44.

<sup>33</sup> Meld. St. 19 (2019–2020): s. 28.

<sup>28</sup> Prop. 62 L (2015–2016): s. 22.

*utvalet* ser det, er administrativt lovbrotsgebyr og tvangsmulkt ved manglande oppfylling av eit gjeve pålegg særleg aktuelle verkemiddel, og *utvalet* føreslår å innføre heimel for dette i den nye kulturmiljølova. Dette blir drøft i kapittel 35.

### 16.3 Sakshandsamingsverktøy

Kunnskap om kulturmiljø er ein føresetnad for eit treffsikkert og langsiktig vern. Både kommunen og kulturmiljøstyresmakta nyttar ulike lister og register over kulturmiljø som verktøy i sakshandsaminga si. Slike lister er ikkje rettsleg bindande og gjev difor ikkje noko vern i seg sjølv, men dei er gode kunnskapskjelder som er med på å oppfylle eit generelt kunnskapsbehov. Dei inneheld ofte omsyn og avvegingar som kan gjere sakhandsaminga meir effektiv, særskilt gjennom førehandsvurderingar av ulike kulturmiljø. Ein fordel med fleire av desse oversyna er at dei er dynamiske, slik at dei kan endrast i tråd med tida og tilhøva. Dette føreset likevel at dei blir kvalitetssikra og gått gjennom jamleg. Blir dei ikkje det, kan dei bli lite treffsikre og gje ein risiko for at det oppstår ein sjølvforsterkande skeivskap i kva slags type kulturmiljø som blir sikra for ettertida.

#### SEFRAK-registeret

Sekretariatet for registrering av faste kulturminne i Noreg (SEFRAK) registrerte i åra 1975–1995 bygningar som var førte opp før 1900 over heile landet. Nokre stadar vart registreringa ført lengre fram, og i Finnmark vart bygg frå før 1945 registrerte. Kulturminna vart kartfeste, målte opp og fotograferte. Totalt vart det registrert om lag 515 000 bygningar.<sup>34</sup> At ein bygning er ført opp i registeret, har ikkje nokon rettsverknader, men det kan likevel vere eit av fleire relevante moment i ei vurdering, til dømes i saker om løyve etter plan- og bygningslova.<sup>35</sup>

#### Oversyn over kulturmiljø og -landskap av nasjonal interesse

Oversynet byggjer på Riksantikvaren sitt register over kulturmiljø av nasjonal interesse i byar og tettstader (NB!) og register om kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse (KULA). NB!-registeret var eit oversyn over kulturmiljø av nasjonal interesse i byar og tettstader der det skulle visast

særleg omsyn i samband med vern og utvikling.<sup>36</sup> For områda i KULA-registeret var målet å sikre at omsynet til kulturmiljø vart teke vare på i den kommunale planlegginga, slik at ein kunne unngå arealutnytting som var i konflikt med dei nasjonale interessene i området.<sup>37</sup> Det nye oversynet inkluderer i tillegg fleire kulturmiljø som på bakgrunn av den geografiske plasseringa, arten eller storleiken ikkje er ein del av dei to andre registera, til dømes ytre byområde, uthamner, fiskevær, industriområde, militæranlegg og kanallegg.<sup>38</sup> Oversynet over kulturmiljø- og landskap av nasjonal interesse er eit kunnskapsgrunnlag som kan nyttast av både kulturmiljøstyresmaktene, kommunane, andre offentlege aktørar og private aktørar i samband med arealplanlegging og samfunnsutvikling. Det er ikkje meininga at statusen som nasjonalt interessant område skal stoppe utviklinga, men at han skal medverke til ei god og berekraftig forvaltning som tek vare på kulturmiljøverdiane. Område som får status som nasjonalt interessante, blir korkje del av ein formell verneplan eller formelt freda, men statusen vil kunne vere grunnlag for motsegner frå kulturmiljøstyresmaktene i saker etter plan- og bygningslova.

#### Kommunal listeføring

Kommunal listeføring blir nytta som samleomgrep for kommunane sine egne oversyn og lister over verneverdige kulturmiljø. Slike lister kan innehalde både kulturmiljø med formelt vern gjennom plan- og bygningslova eller kulturminnelova og kulturmiljø som ikkje har eit formelt vern. Konsekvensen av kommunal listeføring er ofte at eigedomar som er førte opp på lista skal handsamast på ein særskild måte. Den mest kjende er kanskje Byantikvaren i Oslo sin «Gul liste», der konsekvensen av listeføringa er at Byantikvaren skal gje ei rådgevande fråsegn i alle saker som påverkar eigedomane på lista.<sup>39</sup> Slike lister utgjer i tillegg kunnskapsgrunnlag i konsekvensutgreinga for planprogram og planforslag.<sup>40</sup> Det er ei utfordring med slike lister at dei kan få større vekt i praksis og sakshandsaming enn dei er meinte å ha. Ei anna utfordring er at sakshandsaminga knytt til oppføring på listene kan vere utilstrekkeleg, mellom anna manglar som regel kontradiksjon.

<sup>36</sup> Riksantikvaren u.å.-o.

<sup>37</sup> Riksantikvaren 2019: s. 22 og s. 28.

<sup>38</sup> Riksantikvaren u.å.-o.

<sup>39</sup> Oslo kommune u.å.

<sup>40</sup> Jamfør til dømes Riksantikvaren u.å.-p.

<sup>34</sup> Riksantikvaren u.å.-n.

<sup>35</sup> Prop. 64 L (2020–2021).

Korkje sjølve listeføringa eller rettsverknadene av henne har grunnlag i rettsreglar, og må difor ikkje forvekslast med listeføring av kyrkjer som har heimel i forskrift om forvaltning av kulturhistorisk verdifulle kyrkjer (kyrkjebyggforskrifta), jamfør trussamfunnslova § 15. Denne listeføringa har rettsverknader ved at sakshandsaminga og forvaltninga av kyrkjebygg skal følgje av særskilde reglar i forskrifta og rundskriv Q-06-2020.<sup>41</sup> Listeføringa er ikkje heimel til å gje sanksjonar når tiltak er utførte utan søknad, eller til å krevje retting av feilaktig utførte tiltak, til dømes fjerning av skadeleg plastmåling. Ho gjev heller ikkje vern til inventaret i kyrkjene eller kyrkjeomgjevnadene. Listeføring av kyrkjer blir drøft i kapittel 23.1.1 og 23.4.2.

### Kulturminneplanar

Kommunane kan utarbeide særskilde planar med kulturminne, kulturmiljø og landskap som tema, og dei kan utarbeide verksemdsområde der dei ønskjer å gå djupare enn det som vanlegvis blir gjort i arealdelen av kommuneplanen. Kulturminneplanar som ikkje er utarbeidde som ein formelt bindande arealplan etter plan- og bygningslova har ikkje rettsverknader, men kan vere ein del av ein tematisk plan der kommunen har peikt ut verneverdige kulturmiljø for å prioritere verkemiddel og tiltak for desse.<sup>42</sup> Når dei utarbeider slike planar, kan kommunane mellom anna leggje til rette for medverknad frå innbyggjarane i kommunen og gjennom dette skape engasjement for kulturmiljø.

Kulturminneplanane kan innehalde retningslinjer for kommunal sakshandsaming og vil vere ein kunnskapsbank for kommunen, sjølv om dei ikkje er formelt bindande. Dei vil mellom anna kunne nyttast som effektive verkemiddel som grunnlag for å utarbeide arealplanar og synleggjere kulturmiljøpolitikken til kommunane eller vere grunnlag for motsegner.

Slik *utvalet* ser det, kan ulike planar, lister og register effektivisere sakshandsaminga. Ved at planane, listene og registera fungerer som obslister, blir styresmaktene oppfordra til å gjennomføre konkrete verne vurderingar i saker som kjem i kontakt med objekt som er registrerte i slike oversyn. Dei kan òg nyttast som grunnlag for å ta aktive vernegrep i bindande arealplanar etter ei konkret vurdering.

I tilfelle der oversyna ikkje er gjevne rettsverknader gjennom lov, forskrift eller i plan, skal dei heller ikkje nyttast på ein måte som gjev direkte eller indirekte rettsverknader for eigarar eller brukarar.

*Utvalet* føreslår at den nye kulturmiljølova skal innehalde prinsipp om kunnskapsgrunnlag, som skal gjelde alle offentlege forvaltningsorgan, kommunane òg. Prinsippet inneber først og fremst at tilgjengeleg kunnskap om kulturmiljø skal nyttast i avgjerdsprosessar. Sjå meir om dette i kapittel 15.4.6. Etablerte register, kommunale lister og kulturminneplanar kan vere nyttige verkemiddel for kommunen ved slike vurderingar.

## 16.4 Pedagogiske verkemiddel

Pedagogiske verkemiddel er først og fremst informasjon og opplæring som kan nyttast til å nå fastsette mål eller skape engasjement i befolkninga. Å leggje til rette for medverknad er òg eit viktig pedagogisk verkemiddel for å skape engasjement. I Noreg er det lang tradisjon for frivillig engasjement og innsats for kulturarv, og den frivillige deltakinga i kulturmiljøvernet er høg i internasjonal samanheng.<sup>43</sup> Mange enkeltpersonar og organisasjonar gjer ein uvurderleg innsats for å ta vare på kulturmiljø. Innsatsen deira er den viktigaste årsaka til at mange kulturmiljø framleis finst.

Eit døme på god tilrettelegging for å skape engasjement er utgravinga på Torvet i Trondheim i 2015. Her vart innbyggjarane inviterte til å følgje med på det som skjedde, mellom anna ved hjelp av opne gjerde rundt utgravingsfeltet, plakatar og innlegg på Facebook og NIKU sin eigen blogg. Dette skapte eit stort engasjement i byen.

Riksantikvaren har utvikla ei digital formidlingsteneste, nettsida kulturminnesøk.no, som inneheld informasjon om over 220 000 kulturminne og kulturmiljø.<sup>44</sup> Nettsida baserer seg på informasjon frå forvaltninga sin eigen database, men ho er open for medverknad ved at publikum kan leggje inn informasjon om kulturmiljø dei sjølv meiner er viktige.

Dei seinare åra har informasjon om kulturmiljø vorte enklare tilgjengeleg gjennom digitale løysingar, til dømes podkastar, grupper på sosiale medium og applikasjonar for mobil og nettbrett. Det er mellom anna utvikla appar som gjev brukarane høve til å reise tilbake i tid med interaktive skikkelsar og scener, som gjev ei ny og annleis

<sup>41</sup> Barne- og familiedepartementet og Klima- og miljødepartementet 2020.

<sup>42</sup> Riksantikvaren 2020: s. 26.

<sup>43</sup> Meld. St. 16 (2019–2020): s. 37.

<sup>44</sup> Kulturminnesøk (kulturminnesok.no)



oppleving av kulturmiljø. Enkelte av appane inneheld i tillegg spel og høve til å samverke med andre.

Både tilrettelegging og informasjon er målretta og dynamiske verkemiddel, som slik *utvalet* ser det, er godt eigna til å skape engasjement for kulturmiljø. Auka medvit om kulturmiljøverdiar vil leggje til rette for langsiktig vern gjennom både oppleving og bruk og bidra til både ein høgare bevaringsvilje og ei høgare bevaringsevne.

*Utvalet* føreslår å lovfeste ei utvida plikt for kulturmiljøstyresmaktene til å gje informasjon og rettleiing til eigarar av freda kulturmiljø som ber om det. Dette blir drøft i kapittel 38.1.3.

Andre gode verkemiddel kan vere merke- og sertifiseringsordningar som er utvikla og organiserte anten av det offentlege eller av interesseorganisasjonar eller næringsaktørar, anten åleine eller i samarbeid med kulturmiljøstyresmakta. Eit døme på slikt samarbeid er «historiske vandreruter», som er eit samarbeid mellom Riksantikvaren og Den norske turistforeininga. Føremålet med samarbeidet er å gjere gamle ferdselsveggar betre kjende og meir brukte, mellom anna gjennom å velje dei ut og merkje dei. Eit anna døme på ei merkeordning som har vist seg å ha god effekt, er ordninga med blå skilt, som starta opp i Oslo som eit samarbeid mellom kommunen, foreiningar og

lag på 1980-talet og raskt vart etablert som ei landsdekkjande ordning.

Døme på ei frivillig merkeordning utvikla av interesseorganisasjonane er «Olavsrosa» som blir organisert av Norsk Kulturarv. Kvalitetsmerke blir tildelt opplevingar av særleg høg standard, med omsyn både til kulturhistorie og formidling etter søknad. Kvalitetsmerke er underlagde kontroll og årleg rapporteringskrav.<sup>45</sup>

I mange tilfelle er terskelen høg for å oppnå slike kvalitetsmerke. Dei gjev difor tydelege signal om at noko er av særskild høg kvalitet. Dette gjer at dei både kan fungere som eit insentiv til langsiktig vern og vedlikehald, og at dei kan auke merksemda rundt viktige aspekt av kulturhistoria. Ein fordel med at slike ordningar er frivillige, og ikkje styrte gjennom lov, er at kulturmiljø som oppnår ein slik status, ofte vil bli oppfatta som noko meir unike og verdifulle.

*Utvalet* meiner merke- og sertifiseringsordningar er verkemiddel som bidreg til medvitsgjering, anerkjening, medverking og engasjement om kulturminne og -miljø, men har ikkje funne grunn til å føreslå ei lovregulering av slike ordningar i den nye kulturmiljølova.

---

<sup>45</sup> Norsk Kulturarv u.å.



*Del IV*  
*Freding*



## Kapittel 17

# Vern av jordfaste kulturmiljø

Arkeologiske spor gjev kunnskap om livet og virket til menneske i Noreg gjennom nesten 12 000 år. Spora fortel oss noko om korleis historia vår har utvikla seg gjennom tidene, og korleis levekåra til menneske gjennom tidene har endra korleis dei har tilpassa seg til skiftande naturtilhøve, og endra arbeidet, samfunnslivet, kunsten og religionen deira. Dei jordfaste kulturminna er difor særleg viktige som dokumentasjon- og kjeldemateriale. Som utgangspunkt bør denne typen kulturminne bli tekne vare på den staden dei ligg, og bli undersøkte når kulturmiljøstyresmakta prioriterer det, mellom anna ut frå kva kunnskap vi har til kvar tid. Nye teknologiar og metodar vil i framtida gje høve til å trekkje ut meir informasjon frå kulturminna enn det som er mogleg i dag.

Arkeologiske kjelder er ikkje-fornybare og sårbare. Aukande utbyggingspress og kamp om areala gjer at jordfaste kulturminne er særskilt utsette for negativ ytre påverknad og øydelegging. Ein ser jamleg konflikt mellom verneinteresser og utvikling. Den nye kulturmiljølova må ha gode verktøy for å verne desse verdiane.

### 17.1 Gjeldande rett

Etter kulturminnelova er alle kulturminne frå før 1537 og alle samiske kulturminne som er frå 1917 eller tidlegare, automatisk freda. Dette betyr at det er alderen som gjev grunnlaget for vern, og ikkje ei konkret vurdering av verdien av kulturminna i forkant av fredinga. Fredinga gjeld både kjende og ukjende kulturminne, både over og under bakken og under vatn, og er basert på eit føre var-prinsipp.

Føremålet med fredinga er først og fremst å ta vare på kulturminne der dei ligg, men òg å sikre at den vitenskaplege kjeldeverdien blir sikra dersom det på grunn av viktige samfunnsomsyn eller sterke private behov blir naudsynt å gjere inngrep i eller fjerne dei. Difor har tiltakshavarar ei plikt til å melde frå til kulturmiljøstyresmakta om tiltak som kan verke på automatisk freda kulturminne.

Der det er konflikt, må tiltakshavaren ha løyve, anten i enkeltvedtak eller gjennom planprosessar etter plan- og bygningslova. framlegg kan gje vilkår for løyvet, til dømes om arkeologiske undersøkingar ved registrering eller utgraving, for å sikre kunnskapspotensialet og kjeldeverdien til kulturminna. Dette er viktig, sidan dei, til skilnad frå kulturminne som er freda ved vedtak, ikkje er undersøkte før fredinga. Hovudregelen er at det er tiltakshavaren som skal betale for desse undersøkingane.

### 17.2 Lovhistorikk

Dei første norske lovføresegnene om vern av jordfaste kulturminne kom på midten av 1800-talet. Mellom anna vart det etter lov om veivæsenet 5. september 1851 § 29 forbode å skade kulturminne ved tillaging av veg, utan særskilt løyve.<sup>1</sup>

I 1897 fremja budgetkomiteen på Stortinget eit framlegg til ei eiga lov om å ta vare på minnesmerke med anna frå fortida.<sup>2</sup> Framlegget tok utgangspunkt i at det offentlege burde sikrast eit visst rådvelde over faste kulturminne som gravhaugar og andre oldtidsleivningar på privat grunn, og ikkje la slike vere overlatne til disposisjonsretten til kvar enkelt grunneigar. I framlegget vart det lagt vekt på at styresmakta ikkje hadde høve til å forhindre ein grunneigar frå å øydeleggje ein gravhaug frå oldtida, anten grunneigaren gjorde det av vanvare eller for å selje det han fann i gravhaugen til utlendingar, som tok det med seg ut av landet. Det vart òg lagt vekt på at det offentlege ikkje hadde nokon rett til å gjennomføre vitenskaplege utgravingar der grunneigaren motsette seg dette.

I samband med Oseberg-utgravinga vart det prekært å få på plass eit utførselsforbod. Det viste seg at det vart vanskeleg å finne føresegner som tok omsyn til både den private eigedomsretten og

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 13.

<sup>2</sup> Dokument Nr. 99 (1897).

den nasjonale betydninga av å halde gjenstandane i landet. Stortinget vedtok difor ei lov om utførselsforbod 17. mai 1904, som skulle gjelde fram til ei lov om freding vart greidd ut.<sup>3</sup> Utførselsforbodet vart ikkje sett på som særleg inngripande i eigedomsretten. Eigaren kunne framleis fritt disponere over gjenstandane, så lenge dei vart verande i Noreg.<sup>4</sup>

Fortidsminnelova vart vedteken 3. juli 1905. Forbodet mot utførsel vart då teke inn i lova. Alle faste kulturminne frå oldtida og mellomalderen (fram til 1537) skulle automatisk vere freda, slik at styresmaktene fekk kontroll over både kjende og ukjende kulturminne. Fredingsgrensa vart grunngeven med at «[...] det formentlig maa medgives, at det netop er de ældste fortidslevninger som det først og fremst gjælder at beskytte, da disse paa grund af sin alder regelmæssig vil være de sjeldneste og som følge deraf af størst betydning».<sup>5</sup>

I tida etter at fortidsminnelova tredde i kraft, såg ein at det vart behov for eit meir overordna vern mot nye skjemmande tiltak eller bygningar i nærleiken av automatisk freda kulturminne. I byggeforbodslova fekk regjeringa fullmakt til å forby all verksemd som ville verke skjemmande for eit historisk minnesmerke eller ein historisk stad. Lova gav òg høve til å forby slike bygningar eller anlegg ved å krevje dei fjerna mot erstatning etter skjøn. Fornminnelova frå 29. juni 1951 erstatta fortidsminnelova. Lova endra ikkje 1537-grensa for automatisk freding, men utvida vernet ved at departementet ved særskilt vedtak kunne frede eit nærare fastsett areal rundt eit freda fornminne av omsyn til kulturminnet og verknaden av det i miljøet.

Fornminnelova var saman med lov om bygningsfreding 3. desember 1920 grunnlaget for kulturminnelova 9. juni 1978. Kulturminnelova førte vidare grensa for automatisk freding av faste fornminne og presiserte tidsgrensa til inntil år 1537.<sup>6</sup> Samstundes vart det teke inn ei føresegn om at samiske kulturminne eldre enn 100 år òg skulle vere freda automatisk. Ved ei lovendring i 2018 vart grensa for automatisk freding av samiske kulturminne endra frå å vere flytande til å bli ei fast grense sett til 1917.

## 17.3 Internasjonale konvensjonar

Av dei internasjonale konvensjonane på kulturmiljøfeltet er det særskilt to som er viktige for arkeologisk kulturarv.

### 17.3.1 Europeisk konvensjon om vern av den arkeologiske kulturarv

Vallettakonvensjonen (europeiske konvensjon om vern av den arkeologiske kulturarv (revidert) – ETS nr. 143) vart vedteken 16. januar 1992 og ratifisert av Noreg 20. september 1995. Vallettakonvensjonen handlar om å sikre kjeldeverdiar for framtida og inneheld eit sett standardar som skal sikre arkeologisk kulturarv som kjelde til felles europeisk minne og som eit instrument for historiske og vitskaplege studiar.<sup>7</sup> Mellom anna inneheld konvensjonen retningslinjer for finansiering av grave- og forskingsarbeid og publisering av forskingsfunn, med ein føresetnad om at dei blir oppfylte gjennom nasjonal politikk i tråd med prinsippa for integrert bevaring.<sup>8</sup> Den reviderte konvensjonen erstatta og oppdaterte Londonkonvensjonen frå 1969 og spegla att endringar i trugsmålshiletet på grunn av auken i store bygge- og infrastrukturprosjekt og ikkje-autoriserte utgravingar.

Konvensjonen definerer arkeologisk kulturarv som alle restar, gjenstandar og andre spor etter menneskeslekta frå tidlegare epokar, når bevaring og undersøking av dei bidreg til å følgje historia til menneska og tilhøvet deira til naturmiljøet, og når utgraving, oppdaging eller andre forskingsmetodar utgjer hovudkjelda til kunnskap om menneskeslekta og naturmiljøet som høyrer saman med dei. Definisjonen omfattar både strukturar, byggverk, grupper av bygningar og andre område som er utnytta av menneske, lause og faste kulturminne av alle slag og miljøet dei er ein del av, både over og under jorda og under vatn. Konvensjonen gjev partslanda ei plikt til å forvalte kulturarven på ein forsvarleg måte gjennom å ha eit juridisk regelverk for bevaring, fortrinnsvis «in situ» (på staden), av heile den arkeologiske kulturarven frå tidlegare epokar. Konvensjonen gjev føringar for kva slags type reglar den nasjonale lovgjevinga skal ha for å oppfylle konvensjonsforpliktingane. Det er ein føresetnad at det nasjonale regelverket har føresegn om kartlegging, prosedyrar for autorisasjon og overvaking av utgravingar og anna arkeologisk verksemd i tillegg til eigna lag-

<sup>3</sup> Indst. O. nr. 36 (Ot.prp. nr. 17 (1903–1904)).

<sup>4</sup> Ot.prp. nr. 17 (1903–1904): s. 2.

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 28 (1904–1905): s. 3.

<sup>6</sup> Holme 2020: s. 15.

<sup>7</sup> Meld. St. 16 (2019–2020): s. 31.

<sup>8</sup> Vallettakonvensjonen 1992: art. 5.

ringsstader for lause kulturminne. Konvensjonen har òg føringar om integrering i arealprosessar, finansiering av utgravingar og forskning, innsamling og formidling av vitskapelege data og bevisstgjering. Prinsippet om at det er den som forurenar som skal betale, er lagt til grunn for å finansiere naudsynte arkeologiske undersøkingar i samband med større offentlege og private utviklingsprosjekt.<sup>9</sup> Ut over at konvensjonen viser til tidlegare epokar, og at materialet må vere hovudkjelde til kunnskap, inneheld han ikkje nokon føresetnad om alder.

I NOU 2002: 1 *Fortid former framtid* er det gjeve eit råd om eit registrerings- og dokumentasjonsprosjekt for å følgje opp Vallettakonvensjonen.<sup>10</sup> Føremålet var å få eit grunnlag for å prioritere mellom dei ulike arkeologiske kulturminna frå tida etter reformasjonen. *Utvalet* kjenner ikkje til at dette er gjennomført.

### 17.3.2 Unesco-konvensjonen om vern av kulturarven under vatn

Unesco-konvensjonen om vern av den undersjøiske kulturarven vart vedteken 2. november 2001. Som generell regel heiter det at statar skal ta vare på undersjøiske kulturminne for menneskeslekta. Etter konvensjonen har partslanda eksklusiv rett til å regulere og autorisere all aktivitet som gjeld den undersjøiske kulturarven i territorialfarvatnet. Noreg har ikkje ratifisert konvensjonen, fordi han ikkje er i samsvar med prinsipp i FN's havrettskonvensjon.<sup>11</sup> I praksis opptre Noreg som ein ansvarleg aktør som skal verne undersjøisk kulturarv, og handlar i tråd med føresegnene i vedlegget til konvensjonen om korleis marinarknologiske undersøkingar skal gjennomførast. Mellom anna inneheld vedlegget føresegner om korleis eit prosjekt skal vere utforma, om kva kompetanse og kvalifikasjonar som krevst for personar som gjer inngrep, om planlegging og finansiering av utgravingsprosjekt, og om metodar for bevaring og forvaltning av funnstader.<sup>12</sup> Føresegnene i kulturminnelova om vern av undersjøisk kulturarv er i tråd med føresegnene i konvensjonen.

## 17.4 Utanlandsk rett

### 17.4.1 Sverige

I Sverige blir vern av «fornlämningar» regulert i *kulturmilj lagen* 2. kapittel.<sup>13</sup> Lova inneheld reglar om freding, dispensasjon, undersøkingsplikt og kostnadsdekning, som i stor grad samsvarer med norsk rett. Kva som blir rekna som «fornlämningar», blir lista opp innleiingsvis i lova. Ved ei lovendring i 2014 vart 1850 innført som fast fredingsgrense. I tillegg til alder må fleire kriterium vere oppfylte samstundes for at noko skal ha vern etter lova. Det må vere leivningar av menneskeleg verksemd fr  «forna tider» (gamle dagar), som har «tilkommit genom  ldre tids bruk» og dei må vere «varaktig  vergivna». Dette inneber at vurderinga blir ulik for ulike typar leivningar, fordi ho ikkje avheng av om leivninga i seg sjølv er frå før 1850, men blir gjort ut frå den bruken leivninga er spor etter, og n r denne bruken har slutta   førekomme allment. Naturlege formasjonar vil vere fornlämningar dersom « lderdomliga bruk», segner eller merkelege historiske minne er knytte til dei. Dette gjeld  g spor etter eldre ritual eller kultar. Vilkåret er oppfylt om den bruken og den førestillinga som er knytt til naturformasjonen, ikkje lenger er vanleg.<sup>14</sup>

I tillegg til det automatiske vernet for fornlämningar fr  før 1850 har *kulturmilj lagen* ei ordning med «fornl mningsforklaring» etter § 1 a. Det betyr at Länsstyrelsen ved vedtak kan frede eit kulturminne fr  1850 eller yngre som fornlämning. Det må liggje føre særlege grunnar, til dømes h g kulturhistorisk verdi.<sup>15</sup> Med ordninga held Länsstyrelsen på høvet til å verne yngre kulturhistorisk verdifulle leivningar som fornlämningar. Regjeringa vurderte at det «utifrån insikten att den historiska utvecklingen inte  r linj r, utan tv rtom mycket variationsrik, [er] viktig att värna denne möjlighet».<sup>16</sup> Regjeringa framheva samstundes at dei kulturhistoriske samhengane fr  moderne tid først og fremst bør bli verna gjennom dei andre føresegnene i *kulturmilj lagen*, *miljöbalken*, *plan- och bygglagen* og *skogsv rdslagen*.<sup>17</sup> Regjeringa grunn gav 1850-grensa med at midten av 1800-talet er startpunktet for framveksten av

<sup>9</sup> Meld. St. 16 (2019–2020): s. 31.

<sup>10</sup> NOU 2002: 1

<sup>11</sup> Meld. St. 16 (2019–2020).

<sup>12</sup> Holme 2020: s. 145.

<sup>13</sup> Kulturmiljölag 1988.

<sup>14</sup> Kulturrådets författningssamling 2022 Riksantikvarieämbetet 2021.

<sup>15</sup> Kulturrådets författningssamling 2016.

<sup>16</sup> Regeringens proposition 2013: s. 47.

<sup>17</sup> Kulturrådets författningssamling 2016 Kulturrådets författningssamling 2018.

det moderne Sverige. Særs få leivningar frå 1850 og seinare, med unntak for skipsvrak, ville etter gjeldande rett bli rekna som fornlämningar.

I ein rapport frå 2018 konkluderte Riksantikvarieämbetet med at innføringa av aldersgrensa i stor grad hadde verka etter føremålet om å gjere forminneomgrepet tydelegare, men at føremålet om å snevre inn kva som er freda direkte gjennom lova, ikkje vart oppfylt. Spesielt auka mengda av «lägenhetsbebyggelse» (restar etter mindre bygningseiningar eller jordbrukseiningar, som hustuffer, kulturlag eller andre anlegg) og «stadslager» (kulturlag i miljø av bykarakter, som byar, kjøpstader og nokre handelsstader, som inneheld avfall frå handverk, matlaging, restar etter bustader og andre aktivitetar).<sup>18</sup>

### 17.4.2 Danmark

I Danmark blir vern av «fortidsminder» regulert i *museumsloven*.<sup>19</sup> Det er berre synlege fortidsminder av ein viss alder og type som har eit direkte vern etter lova. I tillegg er det høve til å gje vern til ikkje-synlege og andre typar fortidsminder ved at eigaren får melding om at dei finst på eigedomen, og at dei blir tinglyste. Etter *naturbeskyttelsesloven* er det ikkje tillate å gjere endringar i ei sone på 100 meter rundt verna fortidsminder.<sup>20</sup> Ved ei lovendring i 2022 vart fredingsgrensa i Danmark endra frå ei flytande grense på 100 år til ei fast grense der det heiter at eit fortidsminde ikkje er omfatta av vernet i lova dersom dei «er opført i år 1865 eller senere».<sup>21</sup> Grunngevinga for dette var den store tilveksten av nyare fortidsminder som ikkje naudsynlegvis var like viktige å verne, og som ikkje hadde same kulturhistoriske verdi. Det vart òg lagt vekt på at nyare kulturminne kunne bli erklærte som freda etter ei konkret verdivurdering. I tillegg vart det lagt vekt på at den store tilveksten av automatisk freda kulturminne kunne vere til ulempe for borgarar, grunneigarar, planleggjarar og styresmakter på grunn av vernelinja på 100 meter rundt kulturminna.<sup>22</sup> Grensa ved 1865 sikrar automatisk vern av forsvarsverk frå dei slesvigske krigane i 1848–1851 og i 1864. Det vart òg lagt vekt på at styresmaktene ville få færre saker om løyve etter *museumsloven* og *naturbe-*

*skyttelsesloven*. I 2022 utvida dei òg lista over kva som kunne få eit vern etter melding til eigaren, og dei utvida lista til å gjelde «[ø]vrige kulturhistoriske anlegg, konstruksjoner og sammenhænge, der af kulturministeren vurderes væsentlige at sikre som fortidsminde». Nokre fortidsminder som alt hadde eit vern då lova vart vedteken, vart ikkje omfatta av den nye fredingsgrensa, men dei som er frå perioden 1865 til 1921, har fått eit mel-lombels vern, som gjeld fram til kulturmiljøstyresmakta har gjort ei konkret, fagleg vurdering av dei. Alt i alt fanst det 34 841 freda fortidsminder ved utgangen av 2022. Ved utgangen av 2023, hadde talet auka til 35 078.<sup>23</sup> Kva effekt innføringa av ei fast fredingsgrense vil ha på sikt, er det for tidleg å seie noko om.

Den danske *museumsloven* kapittel 8 inneheld reglar for å sikre den arkeologiske kulturarven ved arealplanlegging og andre jordarbeid. Reglane svarer i stor grad til føresegna i den norske kulturminnelova om løyve, undersøkings- og dekningsplikt. Til skilnad frå i Noreg er ikkje jordfaste kulturminne under bakken freda fortidsminder etter *museumsloven*. Kulturmiljøstyresmakta kan likevel påleggje tiltakshavarar å gjennomføre arkeologiske undersøkingar av slike kulturminne i samband med arealplanlegging og anleggsarbeid, med visse unntak.

*Museumsloven* § 28 og § 28 a handlar om kulturminne under vatn, under dette skipsvrak med last, som må reknast for å ha gått tapt for meir enn 100 år sida. Desse kulturminna er på same måte som i Noreg eigde av staten dersom annan eigar ikkje er kjend. Den som finn slike, skal melde frå til kulturmiljøstyresmakta.

### 17.4.3 Finland

I Finland er «forhistoriske fornminne» automatisk freda etter *lag om fornminnen*.<sup>24</sup> Lova har ikkje ei særskild tidsgrense. Konstruksjonar og stader frå nyare tid (tidlegast etter 1100-talet) er automatisk freda dersom dei fell inn under Museiverket sine retningslinjer. Lova viser difor berre til at dei faste fornminna må vere «gamle», «heidenske» eller «forhistoriske», og etter førearbeida at dei er så gamle at dei ikkje lenger kan bli sett på som ein privatperson sin eigedom. Skipsfunn og lause fornminne er automatisk freda dersom dei er eldre enn 100 år.

Definisjonen av faste kulturminne frå den historiske perioden har variert med alder og type.<sup>25</sup>

<sup>18</sup> Riksantikvarieämbetet 2018a: s. 43.

<sup>19</sup> Museumsloven 2014.

<sup>20</sup> Naturbeskyttelsesloven 2024.

<sup>21</sup> Lov om ændring af museumsloven, lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet og forskellige andre love 2022: § 1 nr. 6 og 7.

<sup>22</sup> Naturbeskyttelsesloven 2024: § 18.

<sup>23</sup> Statistikbanken u.å.

<sup>24</sup> Lag om fornminnen 1963.



Det er kulturmiljøstyresmakta som avgjer kva slags kulturminne frå nyare tid som er omfatta av retningslinjene frå Museiverket. Avgjerda er basert på skjøn, noko som har ført til at det er store regionale skilnader i kva som er omfatta av lova, og at det kan vere vanskeleg for folk flest å vite kva som er verna.

I Finland la eit lovutval fram ein rapport i 2023 med framlegg til ny lov. I framlegget til ny lov er det føreslege å innføre differensierte faste fredingsgrenser for ulike typar kulturmiljø. I vurderinga av fredingsgrensa er det mellom anna lagt vekt på at det vil bli fleire spor etter menneske etter kvart som vi nærmar oss moderne tid, og at mengda leivningar som vil vere freda etter lova, difor vil auke. Det er òg lagt vekt på i kor stor grad det finst skriftlege kjelder som kan støtte aldersvurderinga. Ikkje minst er det lagt vekt på at faste aldersgrenser vil gje ei meir presis ramme for kva slags kulturminne som vil bli direkte verna i lova.

Etter lovframlegget er nærare fastsette kulturminnetypar frå 1721 eller tidlegare automatisk freda. Grunngevinga for fredingsgrensa er slutten på den store nordiske krigen (1713–1721). Andre fastsette typar kulturminne vil vere freda om dei er frå 1860 eller tidlegare. Festningar og tilhøyrande restar, som er bygde mellom 1912 og 1918, vil òg vere freda.

## 17.5 Terminologi

Arkeologi er faget der ein studerer tidlegare kulturarv og samfunn ut frå spora dei har etterlate. Ved å skildre, systematisere og analysere desse spora får ein kunnskap om menneska som levde før oss.

Den vide definisjonen av arkeologisk kulturarv i kulturminnelova samsvarer med definisjonen i Vallettakonvensjonen og omfattar i praksis alle spor etter menneskeleg verksemd i det fysiske miljøet vårt.

Kulturminne blir ofte delte inn i tre kategoriar:

- faste
- lause
- flytande

Faste kulturminne av ein viss alder er freda direkte gjennom lova og blir omtalte som «automatisk freda». Alle faste kulturminne kan bli freda ved vedtak.

Dei faste kulturminna blir igjen delte i tre underkategoriar:

- ståande byggverk og anlegg
- skipsfunn
- andre kulturminne som er over og under bakken og under vatn

Den sistnemnde underkategorien er dei «arkeologiske» kulturminna. Kategorien omfattar kulturminnetypar som forsvarsverk, ruinar, bygningsdeler, bergkunst, gravminne, kyrkjegardar og -stader, spor etter jordbruk og busetnader med meir.<sup>26</sup>

Termen arkeologiske kulturminne er upresis, fordi arkeologi er ein vitenskap og ikkje ei skildring av objekt. Dette kan gjere det vanskeleg å forstå kva som er omfatta av omgrepet. *Utvalet* har vurdert om det vil vere føremålstenleg å ha ei eiga nemning for denne kategorien, eller om dagens ordning som berre skil mellom kulturminne og automatisk freda kulturminne, skal først vidare.

Termbruken i lova har vorte endra fleire gonger. I fortidsminnelova av 1905 vart «fortidslevninger» nytta om både eldre og yngre kulturminne. Ved ei revidering av lova i 1951 vart ordlyden endra til «fortidsminne». Departementet meinte at ordlyden kunne vere misvisande.<sup>27</sup>

Då bygningsfredingslova og fortidsminnelova vart slegne saman til den nye kulturminnelova i 1978, vart termbruken endra. I kulturminnelova nytta ein termen «fornminne». Termen skulle framleis bli nytta om den same kategorien kulturminne, uavhengig av alder.<sup>28</sup> Departementet meinte at «[...] det vil være en fordel å bringe den nynorske lovtittel og riksmålets så nær hverandre som mulig. Fornminner er dessuten et kortere ord og i ferd med å gli inn i riksmålet».<sup>29</sup>

I 1992 vart det vedteke fleire endringar i kulturminnelova. Mellom anna føreslo departementet å endre termen fornminne til kulturminne/automatisk freda kulturminne. Framlegget var grunngeve slik:

Kulturminneloven bruker begrepet fornminne som angivelse av en type kulturminner uten hensyn til alder. I praksis er imidlertid ordet fornminner brukt om alle kulturminner eldre

<sup>26</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 41.

<sup>27</sup> Ot.prp. nr. 44 (1951): s. 7.

<sup>28</sup> Lova var inndelt i kapittel I–VI. Kapittel II handla om faste fornminne. Kva for slags faste fornminne som var automatisk freda, vart rekna opp i § 4. Etter § 5 kunne den same typen fornminne som var yngre enn frå 1537, fredast ved vedtak.

<sup>29</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 45.

<sup>25</sup> Undervisnings- og kulturministeriet 2023: s. 75.

enn 1537. Denne forskjell mellom den forståelse som ligger i loven og den bruk av begrepet som er etablert gjennom praksis, er egnet til å skape misforståelser. Etter departementets mening skaper derfor fornminnebegrepet forvirring både innenfor kulturminneforvaltningen og i forholdet til andre myndigheter og publikum. [...]

Den viktigste årsaken til at departementet nå fremmer forslag om å fjerne et innarbeidet begrep i loven, er den usikkerhet som gjør seg gjeldende om begrepets rettslige betydning. [...] Departementet legger stor vekt på den pedagogiske verdi som ligger i å ha begreper i loven som er forståelige for alle.<sup>30</sup>

*Utvalet* meiner det vil vere føremålstenleg å innføre ein ny term i lova for å skildre faste kulturminne som ikkje er byggverk, anlegg eller skipsfunn. I realiteten har ikkje endringa noko å seie, korkje for forvaltninga av, eller vilkåra for fredinga, men behovet for å kunne skilje mellom ulike kategoriar av kulturminne har i praksis særleg vist seg ved at kulturmiljøstyresmakta treng ein skildrande term når dei skal utarbeide rettleiings- og informasjonsmateriale for arkeologiske undersøkingar og sakshandsaming.

Ein ny term må dekkje alle dei ulike typane kulturminne som fell inn under omgrepet, uavhengig av alder. *Utvalet* har vurdert å ta inn igjen fortidsleivning eller fortidsminne i den nye kulturmiljølova. Ingen av nemningane er mykje nytta i dag, og dei kan difor få eit meir presist innhald om dei blir tekne i bruk på ny. I tillegg vil det vere samsvar med termane som blir nytta i Sverige (fornlämning) og Danmark (fortidsminde). Samstundes vil det framleis kunne vere fare for at termen blir oppfatta slik at han berre gjeld dei eldste kulturminna av denne typen, som er automatisk freda gjennom lova. Det kan vere ei løysing at termen berre blir nytta om dei eldste kulturminna, men det vil kunne vere like vanskeleg å forstå at ei automatisk freda hustuft blir kalla for eit fortidsminne medan ei som er yngre, heiter noko anna. Lovteknisk vil det òg vere vanskeleg når yngre kulturminne i same kategori kan bli freda ved vedtak.

*Utvalet* føreslår å innføre termen jordfast for å skildre denne kategorien. Slik *utvalet* ser det, vil det vere naturleg for folk flest å kople denne ordlyden til noko som sit fast i jorda, og som difor er noko anna enn bygningar og skipsfunn. Termen vil i tillegg dekkje både dei eldste og dei nyare kul-

turminna av same type. Det er òg positivt at jordfast enkelt kan bli knytt saman med ordet kulturminne, som er definert innleiingsvis i lova. Endringa har ikkje substansiell betydning.

## 17.6 Automatisk freding av jordfaste kulturminne i den nye kulturmiljølova

### 17.6.1 Automatisk freding som verkemiddel for vern av jordfaste kulturminne

Heilt sidan 1870-talet har det i delar av landet vore gjennomført systematiske registreringar av jordfaste kulturminne. I starten vart opplysningane samla i topografiske arkiv hjå forvaltningsmusea. Registreringane omfatta normalt ikkje fjell- og utmarksområde. Frå 1991 vart det lagt til grunn at registreringar i hovudsak skulle skje i samband med handsaming av arealplanar.<sup>31</sup> I dag blir jordfaste kulturminne òg registrerte i samband med byggjetiltak dersom det er potensial for at automatisk freda kulturmiljø kan bli påverka av tiltaket.

I samband med utarbeidinga av økonomisk kartverk i perioden 1968–2002 vart det registrert synlege jordfaste kulturminne. Per november 2001 var det i databasane til forvaltningsmusea registrert ca. 300 000 jordfaste kulturminne, fordelte på ca. 74 500 lokalitetar. I dag blir det registrert om lag 2 500 nye lokalitetar kvart år, men undersøkingar viser at det for kvart jordfaste kulturminne som er registrert, kan vere meir enn 20 ukjende. Det er ei utfordring at kvaliteten på registreringane sprikjer. Dette gjer arbeidet med å lage pålitelege oversyn og prognosar vanskeleg.<sup>32</sup>

I 2000 vart alle databasane frå forvaltningsmusea samla i ein nasjonal database, Askeladden, som har vorte utvikla vidare til eit verktøy i kulturmiljøforvaltninga. Askeladden vart sett i drift i 2004 og er i dag den offisielle kjelda til data og informasjon om alle typar freda kulturmiljø. Alle instansar i kulturmiljøforvaltninga har tilgang til å gjere endringar og oppdatere opplysningane i samhøve med dei tematiske og geografiske områda dei rår over.

Alle kjende jordfaste kulturminne er registrerte i Askeladden. Ved årsskiftet 2024/2025 er det registrert 126 958 lokalitetar frå før 1537, med om lag 313 226 enkeltminne. Ein lokalitet kan bestå av alt frå eitt til svært mange kulturminne, til dømes store gravfelt, rydningsrøysar, fangstanlegg, jernvinneanlegg med meir.

<sup>31</sup> Holme 2020: s. 74.

<sup>32</sup> NOU 2002: 1: s. 279.

<sup>30</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 17.

Oppfatninga av kva som har høg vitskapleg kjeldeverdi eller kulturmiljøverdi endrar seg over tid, ikkje minst på grunnlag av det ein tidlegare har funne og undersøkt. Den automatiske fredinga sikrar at kulturminneverdiar blir fanga opp og kan bli vurderte ut frå den vitskaplege kunnskapen ein har på det aktuelle tidspunktet, og kulturmiljøstyresmakta kan ta konkrete og medvitne val om kva som skal takast vare på. Jordfaste kulturminne som det nokre stader finst mange av og som isolert sett har avgrensa kunnskapsverdi, som til dømes kokegroper, kan ha stor verdi som statistiske data. Statistikkane over kokegroper, busetnadsspor, stolpehøl med meir kan gje kunnskap om utbreiing, demografi, kva utmarka har hatt å seie, og så bortetter, og dei kan gje kunnskap om endringar i økonomien og utviklinga i samfunnet. Dersom slike kulturmiljø ikkje lenger skulle vere omfatta av automatisk freding, vil risikoen vere høg for at dei forsvinn heilt utan at dette kunnskapspotensialet blir undersøkt. Massedata-analysar har òg vorte viktige i internasjonal forskning.

Automatisk freding kan oppfattast som eit verkemiddel som er effektivt og enkelt å forvalte for kulturmiljøstyresmakta, men kan òg oppfattast som uføreseieleg for eigarar og vanskeleg å forhalde seg til. Det kan òg stillast spørsmål ved om det er treffsikkert, fordi det ikkje berre er kulturmiljø som har høg opplevings- eller vitskapleg kjeldeverdi i seg sjølv som blir freda. Fredinga kan bli sett på som eit lite samhovande inngrep i eigedomsretten fordi ho omfattar meir enn det som strengt teke har behov for vern.

*Utvalet* har konkludert med at automatisk freding er eit viktig verkemiddel for å gje vern til jordfaste kulturmiljø, først og fremst på grunn av den spesielle karakteren kulturminna har. Jordfaste kulturminne er ikkje-fornybare ressursar, og blir dei øydelagde, går kunnskapspotensialet deira tapt for alltid. Om automatisk freding som verkemiddel for vern av jordfaste kulturmiljø ikkje blir ført vidare, vil vi risikere at store kulturmiljøverdiar går tapt, anten fordi kulturmiljøstyresmakta ikkje veit om dei, eller fordi ein ikkje er merksam på at den vitskaplege kjelde- og kunnskapsverdien dei kan ha. I vurderinga har *utvalet* lagt avgjerande vekt på at fredingsinstituttet automatisk freding tek vare på «usynlege» kulturminne som kan ha høge kulturhistoriske verdiar.

For at automatisk freding skal fungere etter føremålet, må det kunne gjevast omfattande løyve til å gjere inngrep eller fjerne delar av kulturminna i dei tilfella der ein kan sikre kunnskapen ved å dokumentere, registrere eller grave dei ut.

Lova må ha føresegnar som lèt kulturmiljøstyresmakta gjere dette. I det følgjande vil *utvalet* vurdere om rettsverknadene av automatisk freding skal førast vidare slik dei er, eller om det er naudsynt med endringar.

### 17.6.2 Kva jordfaste kulturminne bør vere automatisk freda – definisjonsføresegn

Kulturminnelova § 4 inneheld ei oppramsing av kva slags typar kulturminne som er automatisk freda etter lova. Kategorien jordfaste kulturminne omfattar alt som er automatisk freda etter kulturminnelova § 4 andre avsnitt bokstav a til j, og som ikkje er bygningar. Kategorien jordfaste kulturminne vil innehalde fleire ulike typar kulturminne, og definisjonen må difor vere vid. Til dømes vil både bergkunst, gravminne, ruinar, heilage fjell, vegar, bruer, kaiar, festningsverk og spor etter bygningar, skogbruk og jordbruk, jakt og fangst og så bortetter vere del av denne kategorien. Skipsfunn skal ikkje definerast som jordfaste kulturminne.

*Utvalet* har drøft om definisjonen i lova skal vere avgrensa positivt eller negativt, og om han skal innehalde ei oppramsing eller vere generell. Fordi folk flest ikkje er vande med å lese lovtekstar, og heller ikkje med å lese førearbeid, kan det vere praktisk med ei positiv avgrensing av kva slags type kulturminne kategorien inneheld. Det må både vere enkelt for lesaren å forstå kva som er omfatta, og at definisjonen i lova ikkje er uttømmende, noko ei opplisting aldri vil kunne vere. Det må òg vere rom for fagleg skjønn, og det er difor ikkje føremålstenleg å gje ein definisjon som er for snever.

*Utvalet* føreslår ei vid og generell føresegn som byggjer på definisjonen av kulturminne, og som ikkje inneheld ei oppramsing av alle ulike typar kulturminne. Føresegna skal vere kort og innehalde døme, utan at dette inneber ei avgrensing sett opp mot kulturminnelova.

### 17.6.3 Alternative former for vern

#### 17.6.3.1 Freding ved vedtak

Jordfaste kulturmiljø frå tida etter 1536, kan bli freda ved vedtak. Freding av jordfaste kulturmiljø ved vedtak har ikkje vorte nytta i utstrekt grad. Ein gjennomgang av vedtekne fredingar viser at det totalt er seks fredingar som omfattar ikkje-automatisk freda jordfaste kulturminne.

Freding ved vedtak er ikkje alltid ei eigna verneform for jordfaste kulturmiljø. Mellom anna

fordi dei blir forvalta etter andre reglar, som gjer at det ikkje vil vere høve til å sikre kunnskapsverdiar og vitskaplege kjeldeverdiar gjennom å grave ut og fjerne delar av dei. Nokre gonger kan det likevel oppstå tilfelle der jordfaste kulturminne er ein del av ein større heilskap, eller at det er føremålstenleg at kulturmiljøstyresmakta kan gje konkrete fredingsføresegner etter at kulturminneverdien er kartlagd.

### 17.6.3.2 Freding ved erklæring

Eit alternativ til at jordfaste kulturminne blir freda automatisk etter ei fast aldersgrense, kan vere å etablere ei varslings- og registreringsordning som gjev styresmaktene ei plikt til å vurdere verdien av kulturminna før dei eventuelt blir freda. Dette kan til dømes skje gjennom ei ordning der grunneigarar og andre rettshavarar blir varsla, og der fredinga blir tinglyst på eigedomen, eller der kulturminna blir førte inn i Askeladden eller matrikkelen, som høvesvis er det nasjonale kulturmiljøregisteret og det offisielle eigedomsregisteret i Noreg. Det finst opne publikumsversjonar av begge databasane, noko som gjer at det ikkje er naudsynt å kontakte styresmaktene for å få kjennskap til kva som er registrert. Ei slik ordning kan gjelde alle eller utvalde typar jordfaste kulturminne, eventuelt i kombinasjon med ei fast eller differensiert fredingsgrense. For å sikre at kulturminne blir handsama likt, kan lova i tillegg innehalde vilkår som må vere oppfylte før noko kan bli erklært som freda, eller lova kan ha heimel til å gje forskrift med slike vilkår. Eit anna alternativ kan vere at det vert laga rettleiingsmaterieil for korleis vilkåra skal vektast.

Gjennom denne ordninga vil jordfaste kulturminne som er uregistrerte mangle vern. Ein fordel med ei slik erklæringsordning er at ho kan bidra til at oversynet over jordfaste kulturmiljø som er freda, blir kortare og ryddigare, men det kan samstundes vere vanskeleg for kulturmiljøstyresmakta at dei må operere med to register – eit for freda og eit for ikkje-freda funn og registreringar.

Ei erklæringsordning kan i tillegg spare ressursar ved at sakshandsaminga blir enklare i tilfelle der kulturmiljøstyresmakta vel å ikkje bevare, eller der ho berre set vilkår om undersøking før eit tiltak blir starta opp. Kulturmiljøstyresmakta får òg ein større fleksibilitet når ho skal avgjere om eit jordfast kulturminne skal bli bevart, når ho må avgjere etter ei særskild vurdering i staden for berre etter eit fast årstal. Dette kan òg gjera det enklare å skape ei allmenn forstå-

ing for at noko blir vurdert som så viktig at det må bli verna for ettertida. Verneforma vil kunne gje både utbyggjarar og publikum generelt eit betre grunnlag til å føresjå kva styresmaktene reknar som dei høgast prioriterte jordfaste kulturminna, og på den måten kan kulturmiljøstyresmakta involvere lokalbefolkninga og andre interessentar i avgjerdsprosessane.

Likevel kan ei erklæringsordning føre med seg meir kompliserte prosessar i saker der kulturmiljøstyresmakta vel å erklære eit jordfast kulturminne som freda, og ordninga føreset at ho har nok ressursar til å dra ut i felten og registrere. Det kan òg vere vanskeleg å fastsetje generelle kriterium for ei verdivurdering, fordi oppfatninga av kunnskapsverdi eller symbolverdi kan vere ulik i ulike regionar, og fordi det vil kunne vere typar av kulturminne som har høgare vitskapleg verdi i ein region enn i ein annan. Ei slik fredingsform kan innebere ein risiko for at kulturmiljøstyresmakta må gjere val og vurderingar som kanskje kunne vore annleis i framtida. Vidare kan fredingsforma skape ein risiko for at vitskaplege verdiar går tapt fordi kulturmiljøstyresmakta ikkje har ressursar til å undersøkje kulturminne som i utgangspunktet ikkje blir oppfatta som viktige eller verdifulle. Ein annan konsekvens er at det kan oppstå tvil om eit jordfast kulturminne kan vurderast på ny dersom oppfatningane om kva som er viktig, blir endra, eller om det i så fall må fredast ved enkeltvedtak. Det kan òg vere fare for at det blir danna ei oppfatning av at jordfaste kulturminne som ikkje blir freda ved erklæring, heller ikkje har nokon verdi, korkje no eller i framtida.

*Utvalet* meiner at ei slik løysing ikkje er føremålstenleg som erstatning for automatisk freding. Ein stor fordel med dagens system med automatisk freding er at ein ikkje treng å ha ein sikker kunnskap på førehand, men at ein kan tileigne seg kunnskap ut frå kva ein finn. Dersom freding skal vere avhengig av undersøking og registrering, må ein ha kunnskap om kva for slags undersøkingar ein bør gjere.

Dersom kulturminne ikkje blir oppdaga, eller massemateriale ikkje blir registrert fordi det ikkje blir oppfatta som viktig, vil den statistiske verdien av dette materialet gå tapt. Dette kan få som konsekvens at ein type kulturminne blir utradert i enkelte regionar over tid. Manglande undersøkingar kan òg føre til at tidlegare feilslutningar blir haldne ved lag.

*Utvalet* har vurdert om dette vil vere ei føremålstenleg ordning i tillegg til automatisk freding, til dømes for ei enkelt gruppe kulturminne eller kulturminne som ikkje fell inn under den gene-

relle fredingsgrensa. Ordninga kan gje høve til ein differensiert freding på ein måte som krev færre ressursar enn ei vedtaksfreding, noko som er i samsvar med tanken bak erklæringsordninga for automatisk freding av ståande byggverk frå tida mellom 1537 og fram til 1650. I kapittel 18 om automatisk freding av bygningar har *utvalet* drøft denne ordninga og kome til at ho ikkje skal først vidare, mellom anna fordi ho har vist seg å ikkje vere så effektiv som det lovgjevaren truleg såg føre seg ved innføringa. *Utvalet* meiner at vurderingane som er gjorde i samband med erklæringa som verkemiddel for vern av ståande byggverk, òg vil gjelde for jordfaste kulturmiljø, og går ikkje vidare med ei slik løysing.

### 17.6.3.3 Differensiert freding

*Utvalet* har drøft om alle typar jordfaste kulturminne framleis skal vere automatisk freda i den nye lova, om lova bør innehalde ei differensiering som til dømes kan vere mellom ulike typar jordfaste kulturminne, om lova skal innehalde vilkår som må vere oppfylte for at noko skal vere freda, om det skal vere ulike fredingsgrenser, eller om dagens ordning med ei fast fredingsgrense skal bli ført vidare. Ei differensiering tilseier at vi skal ha ulike reglar for ulike typar jordfaste kulturmiljø.

*Utvalet* meiner at det skal vere ei fast aldersgrense som er avgjerande for kva som blir freda direkte i lova, og at denne skal vere lik for alle typar jordfaste kulturminne. Fleire vilkår i tillegg til fredingsgrensa kan vere både forvirrande og problematiske, til dømes fordi vi stadig finn fleire typar jordfaste kulturminne, og fordi det kan skape meir byråkrati. Vilkår for freding gjer at kulturmiljøstyresmakta må vise skjøn i vurderinga av om noko er freda. Når rammene for kva som skal vere automatisk freda, er bygde på skjøn, kan det skape stor uvisse og store variasjonar. Erfaringar frå svensk og finsk rett viser at slike vilkår gjer lova unaudsynleg komplisert, og at det er vanskeleg for folk flest å forstå kva som er automatisk freda.

Ei differensiering mellom ulike typar jordfaste kulturmiljø vil gje eit signal om at nokre typar kulturminne er vurderte som viktigare enn andre. Fordi den konkrete verdivurderinga må gjerast i samband med handsaminga av løyve, vil ikkje ei slik differensiering tene føremålet.

Ei differensiert fredingsgrense kan likevel vere aktuelt for nasjonale minoritetar, fordi nokre av dei ikkje har hatt nokon busetnad før på 1600–1800-talet. Her kan det vere praktisk å ha ei eiga

fredingsgrense for å fange opp historia deira utan å måtte gjere vedtak. Denne problemstillinga blir drøft i kapittel 17.11.

*Utvalet* har òg vurdert om det vil tene føremålet å ha ei eiga aldersgrense for krigsminne frå andre verdskrigen, men har kome fram til at dette ikkje er naudsynt. I 2015 gjennomførte kulturmiljøstyresmakta eit omfattande prosjekt der over 800 kulturminne frå andre verdskrigen frå heile landet vart registrerte. Eit representativt utval av desse kulturmiljøa vart freda ved vedtak fram til 2020, mellom anna kryssaren Blücher, krigshistorisk landskap i Narvikfjella og Trandumskogen. *Utvalet* har kome fram til at denne kategorien kulturmiljø blir godt tekne vare på gjennom høvet til å frede ved vedtak. *Utvalet* legg her vekt på at førevar-omsynet som ligg til grunn for den automatiske fredinga, ikkje gjeld for denne typen kulturminne på grunn av det omfattande registreringsarbeidet som er gjennomført.

## 17.7 Innhaldet i fredinga og forvaltninga av automatisk freda jordfaste kulturminne

Fordi det ikkje er gjeve noko vedtak med fredingsføresegner, følgjer rettsverknadene direkte av lova. *Utvalet* har vurdert om føresegnene i kulturminnelova som gjeld for automatisk freding, framleis er føremålstenlege og skal først vidare slik dei er, eller om det trengst endringar i den nye kulturmiljølova.

### 17.7.1 Åtferdsnorm

Kulturminnelova § 3 inneheld ei åtferdsnorm som gjer at dei fleste tiltaka på og i nærleiken av automatisk freda kulturmiljø er forbodne.<sup>33</sup> Forbodet gjeld alle kulturmiljø som er automatisk freda. Fordi det ikkje er mogleg å føresjå kva slags trugsmål slike kulturmiljø kan bli utsette for, gjeld forbodet alle tenkjelege tiltak som kan skade eller øydeleggje dei. Forbodet gjeld både tiltak som skader kulturmiljø, og tiltak som er eigna til å skade dei, til dømes det å etablere sterkt forureinande verksemd eller veg i nærleiken.

Det er ikkje berre fysiske inngrep i grunnen som er forbodne. Mindre handlingar kan òg vere

<sup>33</sup> Det er ikkje tillate å setje i gang tiltak som er eigna til å skade, øydeleggje, grave ut, flytte, forandre, dekkje til, skjule eller på annan måte utilbørleg skjemme eit automatisk freda kulturminne eller framkalle fare for at det skal skje. Det er gjeve unntak for å halde fram med drift av beite eller innmark.

forbodne, til dømes å brenne bål eller bruke faklar i ei grotte med freda grottemåleri. Nokre former for bruk kan òg bli omfatta, til dømes når kjende og monumentale kulturminne blir nytta som bakgrunn for ulike kulturaktivitetar, fordi kulturminna kan bli skadde av slitasje. Forbodet gjeld i tillegg såkalla straffbare unnlatingar. Dette betyr at eigarar og brukarar i nokre tilfelle har plikt til å verne kulturminnet, til dømes for å sikre at ein gravhaug på toppen av eit grustak ikkje rasar ut.<sup>34</sup>

*Utvalet* meiner at det er naudsynt med ei tilsvarende streng åtferdsnorm i den nye kulturmiljølova for at eit automatisk vern skal ha ein effekt, og føreslår at gjeldande rett blir ført vidare. Fordi dei fleste tiltak og handlingar i utgangspunktet er forbodne, gjev ei slik føresegn eit føreseieleg system for både publikum og kulturmiljøstyresmakta. Åtferdsnorma gjev vern til både kjende og ukjende kulturminne som er automatisk freda, uavhengig av om dei er over eller under jorda eller under vatn, og ho syter for at dei blir liggjande urørte til det er naudsynt å gjere inngrep i dei.

Lova opnar for at marka over eit automatisk freda kulturminne framleis skal kunne nyttast til beite eller innmark, om ho har vorte nytta til dette tidlegare. Kulturmiljøstyresmakta kan avgjere noko anna ved vedtak. Om nokon ønskjer å pløye eller å gjere anna jordarbeid som går djupare enn tidlegare, må dei ha løyve. *Utvalet* ser ingen grunn til å endre i denne føresegna og føreslår at ho blir ført vidare i åtferdsnorma.

#### Særleg om «utilbørleg skjemming»

Omsynet bak automatisk freding er ein føre vartankegang om at kulturmiljøstyresmakta skal få høve til å kartleggje kva slags kjelde- og kunnskapsverdiar kulturmiljø har, før dei blir skadde eller øydelagde av eit planlagt tiltak. Dette gjeld særskilt for jordfaste kulturmiljø, både fordi ein ikkje alltid veit kvar dei er, og fordi ein ofte ønskjer å bevare dei der dei ligg.

For mange kulturminne er landskapstilhørseren ein viktig del av kulturmiljøverdien. Det kan difor vere naudsynt å kunne forby enkelte tiltak som kan øydeleggje desse verdiane utan at ein må leggje restriksjonar på eit større område gjennom vedtak om freding.

Forbodet mot utilbørleg skjemming av automatisk freda kulturmiljø kom inn i fornminnelova i 1951. I førearbeida vart det uttalt:

Det er nemlig ikke alltid nødvendig å gå så langt som å sette forbud mot bygging eller anlegg [...] Det kan ofte være tilstrekkelig å sikre seg at bygningene tilfredsstiller de krav som en bør kunne stille til utformingen for å unngå at de vil virke skjemmende inn på et fortidsminne. Den foreslåtte bestemmelsen vil derfor i visse tilfelle kunne tilgodese de almene interesser på en mer smidig måte [...] <sup>35</sup>

*Utvalet* meiner at omsyna bak innføringa av skjemmeomgrepet i 1951 framleis gjeld.

I fornminnelovkomiteen sitt framlegg til ny kulturminnelov vart det føreslege eit forbod mot bygging eller andre tiltak som kunne skjemme eit automatisk freda kulturminne i eit område med radius på 100 meter.<sup>36</sup> Departementet ønskte ikkje å gå vidare med dette, men var samd i at det vart naudsynt med eit forbod mot tiltak som kunne vere skjemmende. Departementet uttalte:

Å sikre tilstrekkelig rom rundt fornminnet så det ikke taper karakter av synlig minnesmerke, er ikke bare et spørsmål om å bevare det som en del av landskapet. Det å bevare fornminnets karakter og integritet er like viktig.<sup>37</sup>

Etter gjeldande rett er omsynet teke vare på ved at åtferdsnorma i kulturminnelova § 3 inneheld eit forbod mot å skjemme kulturmiljø. Det er likevel ikkje alle skjemmende tiltak som er ulovlege, berre dei som blir rekna som utilbørleg skjemmende.<sup>38</sup> Det som ligg i omgrepet, er først og fremst eit forbod mot tiltak som har ein vesentleg negativ innverknad på konteksten til eit kulturminne, og som svekkjer forståinga av det i miljøet, men det gjeld òg tiltak som forstyrrar det visuelle inntrykket, særleg den estetiske sida av korleis kulturminnet blir opplevd.

Forbodet gjeld tiltak både innanfor og utanfor den geografiske avgrensinga av kulturmiljøa, og vurderinga av kva som er utilbørleg, er prega av skjøn. Dette kan gjere det vanskeleg å føreseie kor langt forbodet rekk. Føresegna har korkje ei geografisk avgrensing eller kriterium som skal leggjast til grunn i avgjerda. I kvar sak må det difor vurderast konkret kva dei samla konsekvensane for kulturminna er, både på kort sikt og på lang sikt. Til dømes kan eit enkelt tiltak som eit hus eller ei hytte utgjere små endringar, men på

<sup>35</sup> Ot.prp. nr 44 (1951): s. 9.

<sup>36</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 47.

<sup>37</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 18.

<sup>38</sup> Holme 2020: s. 49.

<sup>34</sup> Holme 2020: s. 48.

sikt kan det vere ønskjeleg med fleire tiltak som garasje, terrasse, leikeplass med meir, som samla eller enkeltvis vil vere utilbørleg skjemmande.

Kravet i kulturminnelova om kva som er utilbørleg, vil vere oppfylt dersom summen av alle tiltaka, på eit fagleg og vitskapleg grunnlag, for det meste blir vurdert som negativt for opplevinga av eit automatisk freda kulturminne. Vurderinga av om eit tiltak er utilbørleg skjemmande, bør difor fullt og heilt liggje til kulturmiljøstyresmakta.

Tiltak som ofte kan vere utilbørleg skjemmande, er kraftlinjer, masseuttak og større bygningar som låvar, bensinstasjonar, siloar og lagerbygningar, men mindre bygningar og lysforureining vil òg kunne verke negativt på opplevinga av eit automatisk freda kulturminne.<sup>39</sup> Utgangspunktet for vurderinga må vere det visuelle inntrykket på staden, men kulturmiljøstyresmakta må òg vise eit kulturminnefagleg skjøn som både vil vere avhengig av kva slags kulturminne det gjeld, og vere avhengig mellom anna av kva karakter, utføring, stil, storleik, omfang og plassering tiltaket har. Dersom kulturminnet er særleg kjent eller viktig, tolerer det ofte mindre enn eit vanlegare og meir anonymt kulturminne.

I nokre tilfelle kan ikkje-visuelle moment som lyd eller lukt verke negativt inn på opplevingsverdien til eit automatisk freda kulturminne. Dette gjeld særleg kulturminne i byar og tettstader, der det kan bety mykje for opplevinga korleis tiltak blir plasserte i høve til kvarandre. Støyande industriverksemd vil til dømes forstyrre opplevinga av kulturminne som gravplassar eller heilage stader der ein ønskjer å finne ro. Det same gjeld sjenerande lukt som verksemda fører med seg. Etter gjeldande rett fell ikkje dette inn under skjemmeomgrepet.<sup>40</sup> I 2003 vart kulturmiljøstyresmakta bedne om å vurdere om forbodet mot utilbørleg skjemming òg kunne bli nytta for å hindre arrangement som kunne bli oppfatta som moralsk krenkande. Årsaka til spørsmålet var at nynazistar nytta ein gravhaug til samlingar og «dåp». I vurderinga kom kulturmiljøstyresmakta til at slike arrangement ikkje fell inn under forbodet, som berre gjeld det visuelle.

*Utvalet* føreslår at forbodet framleis blir avgrensa mot moralsk krenkande aktivitetar, men at det blir utvida frå berre å gjelde forstyrrende lys til òg å omfatte lukt og lyd. Denne endringa må kome fram av lovteksten.

«Utilbørleg» er eit lite nytta ord i vanleg språkbruk, noko som kan gjere det uklart kor langt kul-

turmiljøstyresmakta kan gå i å vurdere kva som skal bli rekna som utilbørleg skjemming. Korkje førearbeida eller lova sjølv seier noko om korleis ein skal forstå dette omgrepet, men i førearbeida til kulturminnelova blir «i vesentleg grad skjemmer» nytta.<sup>41</sup> For å få ei føresegn som er pedagogisk og forståeleg, føreslår *utvalet* at ordlyden blir endra til «tiltak og andre aktivitetar som kan ha ein unødig negativ innverknad på forståinga og opplevinga av automatisk freda jordfaste kulturminne, medrekna tiltak og aktivitetar som fører med seg forstyrrende lukt, lyd eller lys.». Revideringa inneber at omgrepet blir utvida i den nye kulturmiljølova.

*Utvalet* har vurdert om føresegna skal bli utforma som eit generelt forbod, om ho skal innehalde kriterium for vurderinga av kva som kan ha ein unødig negativ innverknad, eller om ho skal rekne opp kva slags tiltak som vil bli råka. Slik *utvalet* ser det, kan det vere vanskeleg å gje generelle kriterium for ei vurdering av kva for slags tiltak som blir råka av forbodet, og kor langt det gjeld. Det vil òg vere vanskeleg å liste opp i føresegna kva slags tiltak ho skal gjelde. Ei slik opplysning vil aldri kunne fange opp alle tiltak det kan vere aktuelt å forby, og det er påreknaleg at det vil oppstå tvilstilfelle. «Unødig» er ein standard som mellom anna inneheld at samfunnsnyttan av tiltaket og i kva grad det finst alternativ, skal inngå i vurderinga.

*Utvalet* meiner at det er føremålstenleg at det finst eit generelt forbod i kulturmiljølova mot tiltak som har ein unødig negativ verknad, og at forbodet framleis bør vere ein del av åtferdsnorma. Ein konsekvens av å fjerne forbodet frå ei generell åtferdsnorm kan vere at slike tiltak ikkje blir kjende for kulturmiljøstyresmakta før det er for seint å stanse dei gjennom handsaming av saker om løyve eller motsegner, fordi dei ikkje blir omfatta av melde- og undersøkingsplikta, som det blir gjort greie for i kapittel 17.7.3. Dersom ein held ved lag ei meldeplikt for tiltak som kan vere i konflikt med automatisk freda kulturminne, og forbodet mot tiltak og andre aktivitetar som har ein unødig negativ innverknad blir ført vidare som ein del av åtferdsnorma, vil tiltak utanfor avgrensinga av kulturminnet bli fanga opp alt i planlegginga. På den måten får styresmaktene høve til å vurdere konkret kva innverknad tiltaket vil ha på kulturminnet eller kulturmiljøet. Lovteknisk og logisk vil ein òg forvente at alle forbod som gjeld ein spesiell kategori kulturmiljø, finst i same føresegn.

<sup>39</sup> Holme 2020: s. 49–50.

<sup>40</sup> Holme 2020: s. 50.

<sup>41</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 18.

*Utvalet* meiner at forbodet må først vidare som ein del av åtfærdsnorma for automatisk freda jordfaste kulturmiljø. På denne måten vil kulturmiljøstyresmakta gjere den konkrete vurderinga av om tiltak og verksemder kan tillatast når ho handsamar søknadar om løyve eller sakar om reguleringsplan. Dette er på same måte som når ein vurderer andre tiltak som kan vere eigna til å skade eit automatisk freda kulturmiljø.

### 17.7.2 Sikringssone eller avgrensing av jordfaste kulturminne

Fleire automatisk freda jordfaste kulturminne har fotkjeder, steinleggingar, grøfter eller liknande som ikkje er synlege, men som framleis er den eigentlege ytterkanten til kulturminnet. For å sikre at den automatiske fredinga er så effektiv som mogleg, og for å verne kulturminna mot at dei ikkje-synlege delane blir skadde, har alle automatisk freda kulturminne ei sikringssone som blir rekna som ein del av kulturminnet.<sup>42</sup> Føresegna om sikringssone vart innført ved kulturminnelova i 1978, etter mønster frå svensk og finsk rett. Sikringssona vart først og fremst innført for å verne kulturminnet mot ulike former for jordarbeid som av røynsle kan verke skadeleg inn på eller forstyrre opplevinga av eit kulturminne.<sup>43</sup>

I lovframlegget frå fornminnelovkomiteen vart det føreslege at den automatiske fredinga skulle omfatte eit fem meter breitt belte rundt den synlege ytterkanten for å gje fornminnet eit ekstra vern.<sup>44</sup> Departementet var samd i at fredingsbehovet går lenger enn til å forby tiltak som grip direkte inn i eit kulturminne, og uttalte:

Ofte vil en ikke synlig del av fornminnet under jorden ha en videre omkrets enn den synlige delen. Steinlegginger, grøfter m.v. som utgjør fornminnets egentlige yttergrense, lar seg heller ikke alltid umiddelbart påvise. [...] Skal fredningen bli effektiv må en også verne de deler av fornminnet som ikke er brakt frem i dagen eller som klart kan påvises i første omgang.<sup>45</sup>

Departementet ønskte likevel ikkje ei automatisk sikringssone, men at sikringssoner skulle fastsetjast særskilt ved vedtak.<sup>46</sup> Det vart føresett at

arbeidet med å fastsetje særskilde sikringssoner for alle faste fornminne og deretter tinglyse dei skulle vere gjennomført i løpet av fem år. Det viste seg at arbeidet vart så omfattande og krevjande for tinglysingsstyresmakta at føresetnaden til Stortinget ikkje vart følgt opp.<sup>47</sup> Sikringssona på fem meter gjeld difor framleis.

Etter gjeldande rett er altså hovudregelen at den automatiske sikringssona skal erstattast av vedtak om ei særskild fastsett sikringssone. Sona kan ikkje vere større enn det som er naudsynt for å verne kulturminnet frå tiltak som er omfatta av forbodet i åtfærdsnorma. Det betyr at sikringssona i nokre tilfelle kan setjast så breitt at ho forhindrar tiltak som har ein unødig negativ innverknad, men at ho ikkje kan nyttast for å forhindre kvart einaste tiltak som kan ha slik innverknad på kulturminnet. Føresegna kan heller ikkje brukast for å sikre området ut frå eigenverdien det har, eller til å hindre tiltak som ikkje er forbode, i nærleiken av kulturminnet. I slike tilfelle må kulturmiljøstyresmakta vedta ei områdefreding etter kulturminnelova § 19.<sup>48</sup> Det er ikkje noko i vegen for at sikringssona kan fastsetjast til *under* fem meter, noko som i dag er mest aktuelt når det gjeld automatisk freda byggverk.

Ei sikringssone på fem meter blir i dei fleste tilfella rekna som tilstrekkeleg for å verne eit kulturminne i seg sjølv, og det blir i liten grad teke avgjerder om særskilt avgrensa sone. Unntaksregelen om automatisk sikringssone har med dette i prinsippet vorte hovudregelen. Som følgje av at det ikkje blir teke avgjerd, blir kulturminne med sikringssone heller ikkje tinglyste, men avgrensinga av både kulturminnet og sikringssona på fem meter blir registrert i den offisielle kulturminnedatabasen, Askeladden.

Det er både fordelar og ulemper med å ha automatisk sikringssone. Ein fordel er at moglege ukjende delar av kulturminne som ligg under jorda, får eit vern utan at det er naudsynt å gjere eige vedtak, noko som vil spare ressursar for kulturmiljøstyresmakta. Motsett kan ein konsekvens av at det må takast avgjerd om sikringssone vere at fleire viktige kulturminne av omsyn til kapasitet ikkje vil bli tilfredsstillande verna, og at dei blir meir utsette for utbyggingspress.

I Danmark er det fastsett i *museumsloven* § 29 f at «fortidsminde» automatisk har ei sikringssone på to meter. I denne sona er det ikkje tillate å arbeide med jorda, gjødsle eller plante. Det er òg

<sup>42</sup> Dette inneber at åtfærdsnorma gjeld innanfor sikringssona uavhengig av om ho blir fastsett automatisk eller i vedtak.

<sup>43</sup> Holme 2020: s. 76-77.

<sup>44</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977-78): s. 46.

<sup>45</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977-78): s. 19

<sup>46</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977-78): s. 27.

<sup>47</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977-78): s. 27-28.

<sup>48</sup> Holme 2020: s. 77-78.



forbode å nytte metalldetektor. Fortidsminne som er verna etter *museumsloven*, har med enkelte unntak ei sikringssone på 100 meter etter *naturbeskyttelsesloven* § 18. I Sverige følgjer det av *kulturmiljølagen* § 2 at det automatisk er ei sikringssone rundt ei freda «fornlämning», men det er ikkje fastsett i lova kor stor ho skal vere. Storleiken blir fastsett særskilt dersom nokon spør om det. I den finske *fornminnelova* 5 § er det fastsett ei automatisk sone på to meter dersom ikkje noko anna er vedteke.

Ein konsekvens av at sikringssona blir fastsett automatisk, er at ho i visse tilfelle vil vere større enn det som er naudsynt for å verne kulturminnet, men dette kan avhjelpast av at det finst høve til å innskrenke sona ved vedtak. Det kan òg oppstå tvil om forbodet mot tiltak eller andre aktivitetar med unødig negativ innverknad gjeld, fordi sona blir oppfatta som ei spesielt tilpassa vernesone, men det har vorte avklart at sikringssona har ei sjølvstendig betydning parallelt med forbodet.<sup>49</sup>

*Utvalet* meiner at det framleis trengst ei sikringssone rundt automatisk freda jordfaste kulturminne, og at det for å sikre eit effektivt vern er ein fordel at ho blir fastsett automatisk, slik at vernet ikkje blir avhengig av ressursituasjonen hjå kulturmiljøstyresmakta. I tråd med forvaltningspraksisen meiner *utvalet* at hovudregelen bør vere at sikringssona skal vere fem meter i alle retningar. Sikringssona er ein del av kulturminna, noko som inneber at forbodet som følgjer av åtferdsnorma, gjeld fullt ut innanfor sona. Ut over dette gjeld forbodet mot tiltak og andre aktivitetar som har ei unødig negativ innverknad på kulturminna.

### **17.7.3 Meldeplikt, løyve, undersøkingsplikt og registrering, undersøking, sikring med meir av automatisk freda kulturmiljø**

Føresegnene i kulturminnelova om meldeplikt og løyve i § 8, undersøkingsplikt i § 9 og arkeologiske sikringstiltak og undersøkingar i § 11 heng tett saman. På grunnlag av melding frå tiltakshavaren etter § 8 skal kulturmiljøstyresmakta gje fråsegn om tiltaket kan gjennomførast, eller om meldinga skal reknast som ein søknad om løyve. For å finne ut om løyve er naudsynt, kan det vere aktuelt for kulturmiljøstyresmakta å gjere slike undersøkingar som er nemnde i § 11 første avsnitt bokstav a. For eit løyve kan det til dømes setjast vilkår om arkeologiske undersøkingar etter bokstav b. Føresegna gjev i tillegg både fylkeskom-

munen, Sametinget og forvaltningsmuseet direkte heimel til å gjennomføre slike tiltak. Ved planlegging av offentlege eller større, private tiltak har tiltakshavarar og forvaltningsorgan plikt til å undersøkje om tiltaket vil kome i konflikt med automatisk freda kulturmiljø etter § 9. I slike tilfelle kan det òg bli aktuelt å gjere undersøkingar eller å gje vilkår etter § 11.

Alt i fortidsminnelova av 1905 var det føresegner om melde- og undersøkingsplikt for private tiltak. Ved offentlege tiltak gjaldt undersøkingsplikta berre dersom det offentlege ikkje utan stor ulempe eller kostnad kunne unngå å øydeleggje eller skade kulturminne.

I fornminnelova frå 1951 vart undersøkingsplikta utvida og gjord gjeldande for offentlege eller større private tiltak som veg, jernbane, kanal, kraftleidning eller reguleringsarbeid. Lovgjevaren erkjende at det var viktig at dei arkeologiske eller antikvariske styresmaktene vart kontakta tidleg, slik at ein alt på eit førebuande stadium kunne ta omsyn til faste kulturminne.<sup>50</sup> Etter fortidsminnelova frå 1905 og fornminnelova frå 1951 var meldeplikta avgrensa til å berre gjelde enkelte typar tiltak. I kulturminnelova frå 1978 vart ho utvida til å gjelde alle tiltak i marka, og undersøkingsplikta vart utvida til å gjelde alle offentlege og større, private tiltak og ved utarbeiding av reguleringsplanar.

Tiltakshavaren har ei plikt til å dekkje kostnader som er knytte til slike undersøkingar. Dekningsplikta blir handsama i kapittel 17.7.4.

#### *17.7.3.1 Meldeplikt*

Gjeldande rett

Føresegnene om meldeplikt i kulturminnelova § 8 gjeld når nokon vil gå i gang med eit tiltak som kan verke inn på automatisk freda kulturmiljø på ein måte som er forbode etter åtferdsnorma. Det er ikkje naudsynt at tiltakshavaren veit at det er kulturminne i området. Det er nok at han eller ho burde vite det. Dette betyr at meldeplikta gjeld sjølv om tiltakshavaren ikkje er sikker på om tiltaket vil råke automatisk freda kulturminne. Tiltakshavaren bør difor òg ta kontakt med kulturmiljøstyresmakta dersom han eller ho er usikker. På grunnlag av meldinga frå tiltakshavaren skal kulturmiljøstyresmakta gje fråsegn om tiltaket kan gjennomførast, eller om det er naudsynt med løyve. I det sistnemnde tilfellet blir meldinga

<sup>49</sup> Holme 2020: s. 49.

<sup>50</sup> Holme 2020: s. 98–99.

handsama som ein søknad. Meldeplikta er difor eigentleg ei søknadsplikt.

Føresegna om meldeplikt er ein føre var-regel som har som føremål å sikre at kulturmiljøstyresmakta kan ta stilling til om det er potensial for konflikt, og avgjere om det er naudsynt å vurdere om ho kan gje løyve til tiltaket, med eller utan vilkår om arkeologiske undersøkingar. Fylkeskommunen og Sametinget kan gjere undersøkingar i tråd med § 11 første avsnitt bokstav a for å klargjere konfliktpotensialet i tiltaksområdet.

Ikkje-kjende kulturminne blir tekne vare på gjennom kulturminnelova § 8 andre avsnitt. Der som det kjem for dagen automatisk freda kulturminne etter at arbeidet er starta, gjeld meldeplikta frå dei vart oppdaga. Der vidare arbeid kan kome i konflikt med kulturminne, skal tiltakshavaren stanse arbeidet og melde frå om dette. Kulturmiljøstyresmakta får ein frist på tre veker til å avklare om arbeidet kan halde fram, og kan eventuelt gje vilkår for korleis det skal gjennomførast.

#### Vurdering og konklusjon

*Utvalet* meiner det er viktig at meldeplikta blir ført vidare i den nye kulturmiljølova, slik at tiltak som kan råke automatisk freda kulturmiljø, blir fanga opp så tidleg som mogleg, og at spørsmålet om løyve kan bli avgjort. På denne måten får kulturmiljøstyresmakta både høve til å gjennomføre eventuelle registreringar for å kartleggje om det vil oppstå konflikt, og eventuelt til å gjennomføre undersøkingar eller setje andre vilkår for å sikre den kulturhistoriske verdien eller det vitskaplege kjeldematerialet før tiltaket er ferdig prosjektert. Det er ein fordel at eventuelle konflikter blir avklarte tidleg, fordi tiltaket i nokre tilfelle kan bli justert, slik at ein kan unngå at kulturminne blir skadde eller blir eit unaudsynleg hinder for å gjennomføre ein plan. Tilpassingar kan til dømes skje gjennom alternativ plassering eller utforming. Ved tidleg avklaring vil det òg vere høve til å gjennomføre eventuelle arkeologiske undersøkingar i god tid før arbeidet startar eller er undervegs i ein planprosess, og tiltakshavaren unngår at prosjektet blir utsett på grunn av slike undersøkingar. Ei tidleg avklaring vil òg gjere at tiltakshavaren unngår å bli for sterkt involvert økonomisk før han eller ho er sikker på at tiltaket kan gjennomførast.

*Utvalet* meiner det er uklart i kulturminnelova at meldeplikta òg er ei plikt til søknad om løyve til inngrep, og at dette må gjerast tydelegare i kulturmiljølova. Slik *utvalet* ser det, vil det vere føremålstenleg at reglane om meldeplikt og søknad om løyve blir delte i to ulike føresegner.

#### 17.7.3.2 Løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturmiljø

##### Gjeldande rett

Løyve til inngrep i automatisk freda kulturmiljø blir regulert i kulturminnelova § 8 første, andre og fjerde avsnitt. Første avsnitt gjeld kulturmiljø som er kjende eller synlege, og som tiltakshavaren må syte for å få avklart før tiltaket tek til. Det er ikkje avgjerande om tiltakshavaren sjølv kjende til dei. Andre avsnitt gjeld kulturmiljø som ikkje er kjende eller synlege, og som kjem for dagen etter at lovleg arbeid har starta opp. Fjerde avsnitt gjeld løyve gjennom vedtak om arealplan etter plan- og bygningslova.<sup>51</sup>

Søknader om løyve til inngrep blir i utgangspunktet vurderte etter eit fritt, fagleg skjøn. Lova inneheld ingen konkrete vilkår eller framheving av moment som er relevante å vurdere, men maktmisbrukslæra gjeld her som elles. Gjennom forvaltningspraksis har det vorte utvikla retningslinjer for skjønnet, som blir lagde til grunn når verneverdien blir vurdert. Kulturmiljøa blir vurderte ut frå den kunnskaps- og opplevingsverdien, historikken, tilstanden og bevaringsgraden dei har, kor godt heilskapen er bevart, kvar dei ligg, kva topografiske tilhøve dei har, kor representative dei er, kor sjeldne dei er, og kva identitets- og symbolverdi dei har. Når verneverdiane har vorte identifisert, lyt dei vegast mot dei private interessene eller samfunnsinteressene i saka. Arten av og storleiken på tiltaket vil ofte vere relevante tilhøve i denne vurderinga. Det vil òg ha noko å seie i kva grad det blir gjeve vilkår for å sikre dei vitskaplege kjeldeverdiane eller dei kulturhistoriske verdiane gjennom arkeologiske undersøkingar eller sikringstiltak.

Etter § 8 fjerde avsnitt, som gjeld byggje- og anleggstiltak som er i samsvar med ein reguleringsplan, er det ikkje naudsynt å søkje om særskilt løyve etter kulturminnelova, fordi det er føresett at eventuelle konflikter med automatisk freda jordfaste kulturmiljø er avklarte gjennom undersøkingsplikta som gjeld i planprosessen, og gjennom høvet kulturmiljøstyresmakta har til å uttale seg om planen eller til å gje motsegn dersom det er usemje. Det same gjeld tiltak i område som er lagde ut til busetnad og anlegg i arealdelen i kommuneplanen, i tilfelle der kulturmiljøstyresmakta har gjeve positivt samtykke til arealbruken. Dette heng saman med ein føresetnad om at kulturmiljøstyresmakta har kjennskap til eventuelle kulturmiljø i slike område, og at ho difor ikkje treng å

<sup>51</sup> Holme 2020: s. 83, s. 89 og s. 91.

gjere fleire undersøkingar. Ettersom utgangspunktet er automatisk freding, vil det å setje vernet til side ha karakter av løyve for tiltaket. Saka følgjer sakshandsamingsføresegnene i plan- og bygningslova, ikkje kulturminnelova, og det er planstyresmaktene som har det siste ordet i desse sakene. Fordi den vedtekne planen blir rekna som eit vedtak om løyve til inngrep i automatisk freda kulturmiljø, er det viktig at kulturmiljøstyresmakta følgjer opp når saka blir send over frå kommunen. For å klargjere eventuelle vilkår for tiltaket, gjer ofte kulturmiljøstyresmakta eit eige vedtak i tillegg. Løyvet gjeld tiltak som samsvarer med planen. Tiltak ut over det som blir regulert i planen, krev løyve etter kulturminnelova.

Kvart år handsamar kulturmiljøstyresmakta mellom 500 og 600 søknader om løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturmiljø etter første og fjerde avsnitt. Talet på søknader som blir innvilga, er svært høgt. Berre 1,5 til 3,3 prosent av søknadene blir fullt ut avslagne. Dette talet reflekterer kor mange søknader som blir handsama, men ikkje det faktiske talet på saker der løyve er aktuelt. I realiteten er talet på saker der eit tiltak i utgangspunktet er i konflikt med automatisk freda jordfaste kulturmiljø langt høgare, men i mange av desse blir det ikkje aktuelt å søkje om løyve fordi konfliktane blir løyste gjennom dialog mellom kulturmiljøstyresmakta og tiltakshavaren på planleggingsstadiet. Til dømes kan tiltakshavaren endre storleiken på tiltaket, plasseringa på tomta eller liknande, slik at tiltaket kan gjennomførast utan at det er naudsynt med formell sakshandsaming hjå kulturmiljøstyresmakta. Dette gjeld særleg saker der det vil vere både økonomiske og administrative fordelar ved å oppdage og løyse eventuelle konfliktar på eit tidleg tidspunkt, og før tiltaket er ferdig prosjektert.

#### Utanlandsk rett

Til skilnad frå i Noreg, der høve til å gje løyve er heilt open, har både svensk, dansk og finsk rett vilkår som må vere oppfylte for at løyve skal kunne gjevast.

I Sverige kan løyve berre gjevast dersom kulturmiljø valdar hindringar eller ulemper som er så store at dei ikkje står i rimeleg høve til verdien av kulturminna. Når det gjeld skipsfunn, som òg er freda automatisk i Sverige, skal løyve som hovudregel gjevast dersom ikkje særskilde grunnar taler imot det.

I Danmark kan løyve berre gjevast i særlege tilfelle. Ved ei lovendring i 2022 vart lova tilført ei føresegn om kva styresmaktene kan leggje positiv

vekt på når dei vurderer om det ligg føre særlege tilfelle.<sup>52</sup> Det er òg gjeve forskrift om tiltak det ikkje er naudsynt å søkje om.<sup>53</sup>

I Finland kan det, på same måte som i Sverige, berre gjevast løyve når bevaring er urimeleg sett opp mot verdien av kulturminnet.<sup>54</sup> Ved vurderinga av ein søknad skal det takast omsyn til verdien av kulturminnet, kva slags negativ effekt tiltaket vil ha på kulturminnet, og korleis fredinga verkar inn på dei planlagde tiltaka.<sup>55</sup>

#### Vurdering og konklusjon

Det faglege utgangspunktet både nasjonalt og internasjonalt er at jordfaste kulturmiljø så langt som mogleg bør bli liggjande der dei er, men at det òg må vere høve til å gjere inngrep i dei om det er naudsynt ut frå andre samfunnsomsyn. Dette er òg utgangspunktet i Vallettakonvensjonen som Noreg har slutta seg til. Konvensjonen pålegg partslanda å ha eit regelverk for å ta vare på dei vitenskaplege kjeldeverdiene i slike tilfelle. Kulturmiljøstyresmakta må ha høve både til å avslå ein søknad, slik at kulturminna blir verande der dei er, og til å gje løyve til tiltak som gjer at kulturminna blir øydelagde eller fjerna heilt eller delvis, eventuelt med ulike vilkår. Avhengig av forskingspolitikk og miljøpolitiske vurderingar vil kva som blir sett på som verdifullt, kunne endre seg over tid, og det er difor viktig at opninga til å gje løyve til tiltak som grip inn i automatisk freda jordfaste kulturmiljø, er fleksibel.

*Utvalet* meiner at lova bør gje kulturmiljøstyresmakta vide fullmakter til å vurdere i kva tilfelle det kan vere aktuelt å gje løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturminne der eit areal eller område skal nyttast til annan planlagt aktivitet. Til skilnad frå kulturmiljø som er freda ved vedtak, der det er dei identifiserte kulturhistoriske verdiene som er berande for fredinga, er den automatiske fredinga meint for å kunne sikre kunnskapspotensialet i førebels ukjende kulturmiljø. Det kan difor vere slik at det er tilstrekkeleg at dei konkrete verneverdiene blir dokumenterte gjennom arkeologiske undersøkingar, slik at det kan gjevast løyve anten til å gjere inngrep i dei eller til å fjerne dei heilt. Det er heller ikkje slik at bruk av eit område med automatisk freda kulturmiljø alltid fører til at kulturmiljøverdiene går tapt.

<sup>52</sup> Lov om ændring af museumsloven, lov om Miljø- og Fødevareklagenævnet og forskellige andre love 2022: § 1 nr. 3.

<sup>53</sup> Kulturministeriet 2022

<sup>54</sup> Lag om fornminnen 1963: § 11 første og andre avsnitt.

<sup>55</sup> Lag om fornminnen 1963: § 11 c første avsnitt.

*Utvalet* meiner difor at den nye kulturmiljølova må ha særskilde reglar for løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturmiljø, og at desse må vere opne for å gje løyve til meir omfattande inngrep enn det er høve til å gje dispensasjon til for eit kulturmiljø som er freda ved vedtak.

Kulturmiljølova må i tillegg opne for å gje løyve til forskingsinisierte utgravingar, der føremålet med gravinga nettopp er å hente ut den potensielt høge vitskaplege verdien i kulturmiljøa. Etter gjeldande rett kan forvaltningsmuseet sjølve ta avgjerd om slike utgravingar, etter at dei har underretta Riksantikvaren og fylkeskommunen om det, medan andre forskingsmiljø, til dømes arkeologisk institutt ved universiteta og NIKU, må søkje fylkeskommunen om løyve.

*Utvalet* meiner det er viktig at kulturmiljøstyresmakta har oversyn over og kan vurdere behovet for inngrep i jordfaste kulturminne. Omsynet til lik handsaming er òg viktig. Det vil vere føremålstenleg at alle forskingsinstitusjonane blir handsama på same måte, slik at forvaltningsmuseet òg må søkje om løyve til å gjere slike utgravingar. *Utvalet* føreslår at dette blir lovfest i den nye lova.

Presset på areal er i dag større enn nokon gong før, og både i dag og i framtida vil det oppstå vanskelege saker der viktige samfunnsomsyn må målcast mot bevaring av jordfaste kulturmiljø av høg kulturhistorisk verdi. I slike saker vil grundige diskusjonar om kva det er naudsynt å behalde, og kva ein kan få til gjennom mildnande sikringstiltak, ha mykje å seie.

*Utvalet* har drøft om saker om jordfaste kulturminne framleis bør følgje det same systemet som etter gjeldande rett på den måten at det kan gjevast løyve til inngrep gjennom plansystemet. Spørsmålet er om planstyresmakta skal ha det avgjerande ordet i saker om interessekonfliktar mellom ulike former for arealbruk. Ein fordel med denne modellen er at det i saker om reguleringsplan, som kan omfatte store område med mange kulturminne, og der det kan vere mange andre omsyn å ta, ofte er behov for å sjå tiltak i større samanhengar, og det er difor naudsynt å avvege interessene mellom bruk og vern breiare.

I kapittel 18.10.2 føreslår *utvalet* at søknader om dispensasjon for bygningar som er automatisk freda, skal handsamast etter dei same reglane som bygningar som er freda ved vedtak. Det vil seie at det alltid er kulturmiljøstyresmakta som skal handsame saker om dispensasjon. Det prinsipielle behovet for freding av mange jordfaste kulturminne, slik som bergkunst, gamle graver med meir, liknar det som gjeld for bygningar, men

*utvalet* har likevel trekt ei grense mellom forvaltninga av bygningar og forvaltninga av jordfaste kulturminne. I saker som gjeld automatisk freda bygningar er det sjeldan planstyresmaktene som løyser sakene, og verneverdiane er som regel kjende. Difor bør kulturmiljøstyresmakta gjere dei konkrete vurderingane og treffe vedtak om dispensasjon.

I saker om løyve til inngrep i jordfaste kulturminne er det ofte vanskelegare å identifisere kva verneverdiar eller vitskaplege kjeldeverdiar dei har, men ikkje alltid. På same måte som med bygningar finst det fleire typar jordfaste kulturminne, som til dømes bergkunst og kyrkjeruinar, som har verdiar som òg er godt kjende for planstyresmakta og som det er enklare å ta stilling til som del av ein planprosess etter plan- og bygningslova. I tillegg vil plikta til å gjennomføre registreringar, som følgjer av kulturminnelova, avdekkje kulturmiljø som potensielt har like høg verdi. I slike saker reknar *utvalet* med at planstyresmakta tek høgde for den automatiske fredinga og legg dette inn som ein premiss i planlegginga, på same måte som til dømes byggjeforbodet i hundremetersbeltet langs sjøen. Det skal særleg tungvegande grunnar til for å setje slike verdiar til sides. På same måte som når ein vurderer søknader om løyve til inngrep i jordfaste kulturminne etter kulturminnelova, må ein vurdere konkret arten av kulturminnet mot behovet for dei aktuelle alternative utnyttingsmåtane, men det skal ikkje vere rutinemessig å fråvike verdiar som er underlagde ei automatisk freding.

*Utvalet* har vurdert kva for lovsystem som totalt sett er best eigna for å gje løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturminne, som kan omfatte så mykje og vere av så mange slag. I den samanhengen har *utvalet* kome fram til at det er mest føremålstenleg at det er planstyresmakta som gjer interesseavveginga og tek avgjerd med endeleg verknad, i saker som gjeld jordfaste kulturmiljø, der slike spørsmål blir aktualiserte som del av ei plansak. Sjølv om saker som gjeld jordfaste kulturminne, kan vere veldig ulike, meiner *utvalet* at slike saker er av ein slik art at dei må vurderast under det same regelsettet. *Utvalet* føreslår difor at gjeldande rett blir ført vidare.

*Utvalet* ser at framlegget til ny lov vil skape nokre inkonsekvensar i lovgjevinga. Ved å endre systemet for bygningar utan å endre det tilsvarende systemet for jordfaste kulturminne får ein ulike system for ulike kulturminne, og dimed får ein ulik ansvarsfordeling mellom kulturmiljøstyresmakta og planstyresmakta avhengig av kva for automatiske fredingar som gjeld. Ein ibuande

risiko er dimesd òg at omsynet til vern av jordfaste kulturminne får mindre vekt, eller at det blir oppfatta som generelt mindre viktig enn vern av bygningar. Dette er ikkje meininga.

Når *utvalet* likevel kjem fram til at ei vidareføring av gjeldande rett for jordfaste kulturminne her er den beste løysinga, er det lagt avgjerande vekt på omsynet til ei heilskapleg arealforvaltning og omsynet til effektivitet. I eit alternativt system kan vi tenkje oss at det kan oppstå vanskelege spørsmål om kva som skal avgjerast som ein del av plansaka, og kva som eventuelt må avklarast av kulturmiljøstyresmakta. *Utvalet* ønskjer difor ikkje å leggje opp til ei lovending som det kan vere vanskeleg å sjå konsekvensane av. Ved den løysinga som *utvalet* fell ned på, er det grunn til å minne om at planstyresmakta må vere særleg medvitne om ansvaret dei har for forvaltning av jordfaste kulturminne, og leggje vesentleg vekt på innspel frå kulturmiljøstyresmakta i planprosessen og i saker om motsegner. *Utvalet* strekar under at det reelle gjennomslaget eit kulturminne skal ha i møte med andre interesser, ikkje skal basere seg på regelval eller omgrepbruk som «løyve» eller «dispensasjon», men på den konkrete verneverdien som kulturminnet faktisk har etter ei fagleg vurdering.

*Utvalet* meiner likevel at det òg for jordfaste kulturminne trengst ei innstramming i prosesskrav for å setje kulturminne til sides gjennom planvedtak. *Utvalet* meiner at det må stillast strengare krav til kva slags planar som kan setje den automatiske fredinga av jordfaste kulturminne til sides.

Dersom systemet med løyve gjennom plan skal førast vidare, føreset det at konfliktpotensialet faktisk blir kartlagt, og at eventuelle undersøkingar blir gjorde før planen blir vedteken. Etter som kommuneplanen omfattar heile kommunen, og det vil vere avgrensa høve til å undersøkje så store areal, kan det vere vanskeleg for kulturmiljøstyresmakta å fange opp alle relevante jordfaste kulturmiljø på dette planstadiet.

*Utvalet* ønskjer difor ikkje å halde ved lag høvet til å gje løyve til inngrep gjennom vedtak om arealdelen i kommuneplanen. I tilfelle der det er aktuelt å byggje direkte i medhald av arealdelen i kommuneplanen, må tilhøvet til eventuelle jordfaste kulturminne avklarast etter kulturmiljølova på vanleg måte gjennom enkeltvedtak frå kulturmiljøstyresmakta.

I saker som gjeld reguleringsplanar, vil det etter det geografiske området og måla til planen vere enklare å setje i gang relevante undersøkingar som kan oppdage jordfaste kulturminne, og som dimesd kan opne for at kulturmiljøinteressene

kan bli lagd vekt på og avklart som ein del av planvedtaket i kommunen. Som nemnt ovanfor må kommunen her bruke regelen om løyve frå freding etter kulturmiljølova som rettesnor når dei veg interesser mot kvarandre, på ein slik måte at innspel frå kulturmiljøstyresmakta må vege tungt i slike saker. *Utvalet* vil difor føre vidare denne delen av regelen for jordfaste kulturmiljø. Som det går fram av drøftinga ovanfor, meiner *utvalet* at kulturmiljøstyresmakta i utgangspunktet må ha vide fullmakter til å ta avgjerd om løyve. For å sikre verneverdiane, men òg for å sikre omsynet til at saker blir handsama likt og føreseieleg, meiner *utvalet* likevel at det er viktig at lova gjev retningslinjer for skjønsvurderinga, som kulturmiljøstyresmakta må halde seg innanfor ved vedtak som set til sides det automatiske vernet.

### 17.7.3.3 Undersøkningsplikt

#### Gjeldande rett

Ved planlegging av alle offentlege og større private tiltak har forvaltningsorganet og tiltakshavaren ei plikt til å undersøkje om tiltaket vil verke inn på automatisk freda kulturmiljø. Undersøkningsplikta inneber at kulturmiljøstyresmakta skal avklare om det finst automatisk freda kulturmiljø innanfor eit tiltaksområde, om det er naudsynt å undersøkje nærare etter § 11, og om det er naudsynt med løyve. Undersøkningsplikta svarer til meldeplikta, men med den skilnaden at ho uansett skal gjennomførast for offentlege og større, private tiltak og reguleringsplanar. Undersøkningsplikta gjeld i dag automatisk freda kulturminne og skipsfunn. Ho gjeld ikkje for mindre, private tiltak, der løyve kan gjevast etter § 8, og der eventuelle undersøkingar etter § 11 blir gjennomførte i samband med handsaminga av søknaden.

Offentlege tiltak er alle statlege, fylkeskommunale og kommunale tiltak, eller tiltak som har overvekt av offentleg kapital, til dømes offentlege veganlegg, vassdragsreguleringsanlegg og anna offentleg byggjeverksemd.<sup>56</sup> Undersøkningsplikta gjeld i tillegg alltid ved utarbeiding av områdereguleringsplanar og detaljregulering etter plan- og bygningslova. Det kan òg vere aktuelt å gjere registreringar i tilfelle der kommunen ønskjer det.

Kva som er større, private tiltak, blir ikkje forklart i korkje lova eller førearbeida. I rundskriv T-2/07 *Dekning av utgifter til arkeologiske arbeider ved mindre, private tiltak* er omgrepa større og mindre og offentlege og private tiltak avgrensa

<sup>56</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 29.

nærare.<sup>57</sup> Når det gjeld landbrukstiltak, gjeld rundskriv T-2/99 *Undersøkelsesplikt og kostnadsdekning ved nydyrkingstiltak*, der det er teke stilling til kva som skal sjåast som større private tiltak i landbrukssektoren.<sup>58</sup>

Tiltakshavaren kan oppfylle undersøkingsplikta ved at planane for tiltaket blir sende til fylkeskommunen, Sametinget eller sjøfartsmusea, som gjennom arkivundersøkingar, synfaringar eller registreringar i felten avgjer om tiltaket vil vere i strid med forbodet mot inngrep i automatisk freda kulturmiljø eller skipsfunn, og om det difor er naudsynt med løyve. Tiltakshavaren dekkjer kostnadene til registreringar som blir gjorde for å kartleggje konfliktpotensialet, og kostnadene til registreringar i samband med handsaminga av løyve. I slike saker skal det bli utarbeidd eit budsjett som tiltakshavaren skal godkjenne før registreringa tek til.<sup>59</sup> Riksantikvaren har utarbeidd ei rettleiing om gjennomføring av undersøkingsplikta.<sup>60</sup> Både tiltakshavaren og planstyresmakta kan søkje i arkiv eller synfare området for kulturminne, men det er berre kulturmiljøstyresmakta som kan gjennomføre arkeologiske undersøkingar som kan verke inn på kulturminne på ein måte som nemnt i åtfærdsnorma. Dette følgjer av kulturminnelova § 11. Kulturmiljøstyresmakta avgjer òg sjølve om dei treng å gjera registreringar i eit område for å gje fråsegn i ei sak.

Etter at planen er send til kulturmiljøstyresmakta, har ho ein frist på tre månader til å uttale seg om tiltaket krev løyve, eller om det er naudsynt å gjere registreringar i området. Blir dette naudsynt, har ho endå ein månad på seg til å gjennomføre registreringane og eventuelt handsame saka om løyve. I mange tilfelle er fristane vanskelege å halde, først og fremst på grunn av årstidsvariasjonar, vêr og ulike praktiske tilhøve som må på plass for å gjere registreringar, men i nokon grad òg på grunn av behovet for ulike analysar og sakshandsaming både internt og eksternt i dei ulike institusjonane som skal gje fråsegn. Begge fristane kan bli utsette av Riksantikvaren, men dette krev ytterlegare sakshandsaming fordi fylkeskommunen eller Sametinget må sende ein søknad som skal innehalde ei grunngjeving av kvifor dei treng utsett frist, og ei fagleg grunngjeving om tidlegare funn eller potensialet for nye funn. Etter det *utvalet* kjenner til, blir slike saker nor-

malt løyste i gjensidig forståing mellom partane, utan å involvere Riksantikvaren.

Fylkeskommunen og Sametinget kan registrere på ulike måtar, til dømes ved overflateregistreringar, prøvestikk, sjakting og flateavdekking. Registreringane er avgrensa til det som er naudsynt for å påvise eventuelle automatisk freda kulturminne, og i så fall kva slags kulturminne det dreier seg om. Registreringa bør òg avklare kva for alder og karakter kulturminna har, og ho må gje eit tilstrekkeleg kunnskapsgrunnlag for å vurdere ein søknad om løyve og eventuelle vilkår for dette løyvet, og seinare for utarbeiding av prosjektplan og budsjett for ei eventuell utgraving. Kva slags metode som er vanlegast, kjem i stor grad an på det faktiske området og kvar i landet dette er. Det er ofte området og geografien som definerer kva metode som blir nytta for å registrere. I nokre tilfelle kan det i tillegg vere aktuelt å nytte satellittbilete, geografiske data, eksisterande kartdata og liknande for å registrere.

Undersøkingsplikta etter kulturminnelova § 9 er kopla til saksutgreiinga for reguleringsplan etter plan- og bygningslova, og skal difor alltid gjennomførast i samband med reguleringsplanar. I tilfelle der eit tiltak kan ha vesentlege konsekvensar for miljø eller samfunn, skal det etter plan- og bygningslova gjennomførast konsekvensutgreiingar. Konsekvensutgreiingar skal sikre at omsynet til miljø og samfunn blir vurdert under planlegginga av eit tiltak eller ein plan, mellom anna om tiltaket kan kome i konflikt med kulturmiljø som er freda etter kulturminnelova, eller med andre verdifulle landskap og kulturmiljø som ikkje er freda. Det er ikkje eit krav om registrering etter kulturminnelova ved slike utgreiingar.

Riksantikvaren kan i særskilde tilfelle gje løyve til utsetjing av undersøkingsplikta fram til reguleringsplanen blir realisert. Ei slik utsetjing er eit unntak som berre gjeld tilfelle der det ikkje er mogleg å undersøkje på eit tidlegare stadium, som til dømes der eksisterande infrastruktur som jernbanelinjer eller bustader framleis er i bruk og må fjernast før registreringa kan ta til.

I nokre tilfelle har det òg vore vedteke reguleringsplanar som er svært omfattande, der undersøkingsplikta har vorte utsett til byggjesakshandsaminga. Dette var til dømes tilfellet då småhusplanen i Oslo skulle utarbeidast, som omfatta om lag 30 000 eigedomar, dei fleste med bygningar frå før. Det vil krevje svært mange ressursar å gjennomføre undersøkingsplikta i så store område med mange eksisterande byggverk og anlegg, og registreringar i private hagar kan bli oppfatta som

<sup>57</sup> Miljøverndepartementet 2007.

<sup>58</sup> Miljøverndepartementet 1999.

<sup>59</sup> Riksantikvaren u.å.-g.

<sup>60</sup> Riksantikvaren u.å.-g.

svært inngripande for eigarar som ikkje har planar om å byggje ut eigedomen sin.

#### Vurdering og konklusjon

*Utvalet* har vurdert spørsmål om fristane for å gje fråsegn og eventuelt løyve til inngrep, mellom anna om lova skal ha slike sakshandsamingsfristar, og i så fall kva lengda på fristane skal vere. Forvaltningspraksisen viser at fristane, slik dei er i dag, er vanskelege å halde, særskilt om vinteren når det ikkje er høve til å gjere naudsynte undersøkingar. Hovudregelen er difor at kulturmiljøstyresmakta og tiltakshavaren blir samde om gjennomføringa. I saker om reguleringsplanar er dette sjeldan problematisk, fordi dei tek lang tid i seg sjølve, slik at undersøkingsplikta uansett kan gjennomførast undervegs i prosessen. Dette kan stille seg annleis i visse enkeltsaker, til dømes om drenering i landbruket, der gardbrukaren har fått tilskot med tidsavgrensing.

*Utvalet* meiner det vil tene føremålet betre at den nye kulturmiljølova ikkje har ein konkret frist, men at ho heller gjev kulturmiljøstyresmakta ei plikt til å gje fråsegn innan «rimeleg tid», eit omgrep som er godt kjent frå andre rettsområde. Kva som er innafør rimeleg tid, må vurderast ut frå moment som omfanget av og karakteren ved saka, men bør slik *utvalet* oppfattar det, kunne gjevast innan fire til seks veker etter at saka kom inn til kulturmiljøstyresmakta. I fråsegna skal kulturmiljøstyresmakta opplyse om når tiltakshavaren kan forvente å få ei endeleg avgjerd i saka. *Utvalet* strekar under at endringa ikkje inneber at fristane blir utvida, men at dei blir tilpassa til dagens praksis. Endringa vil òg føre med seg ei forenkling, fordi det ikkje lenger er krav om å søkje til Riksantikvaren i tilfelle der sakene ikkje kan bli handsama innan fristane.

*Utvalet* har vurdert om systemet med konsekvensutgreiingar bør endrast, slik at undersøkingsplikta etter kulturminnelova òg skal gjelde tilfelle der ein reguleringsplan ikkje blir utarbeidd samstundes med konsekvensutgreiingane, eller for tiltak der det ikkje er naudsynt med ein reguleringsplan. Dette kan til dømes vere konsesjonspliktige anlegg for produksjon av energi etter energilova, vassressurslova eller vassdragsreguleringslova. Det at undersøkingsplikta etter kulturminnelova ikkje gjeld i samband med konsekvensutgreiingar, inneber ein risiko for at utgreiinga legg føringar for viktige val av til dømes alternative plasseringar eller trasear utan at kunnskapen er kjend, eller utan at kulturmiljøstyresmakta har

høve til å påverke plasseringa og utforminga av tiltaket før det kjem til detaljreguleringa.

Likevel vil det vere utfordrande å gjennomføre undersøkingsplikta på tidspunktet for konsekvensutgreiinga, ettersom det kan gjelde svært store areal. Dette kan gjere det både dyrt og tidkrevjande å gjennomføre registreringar i tråd med undersøkingsplikta. I tillegg kan registreringa innebere unaudsynlege inngrep uheldig for bevaring av kulturmiljøverdier, og ein kan risikere å gjere skade på kulturminna i område som ikkje blir bygde ut likevel.

*Utvalet* har vurdert om undersøkingsplikta i den nye kulturmiljølova burde gje høve til å krevje at tiltakshavarar skal gjennomføre mindre og førebelse undersøkingar med inngrepsfrie metodar i samband med konsekvensutgreiingar, til dømes geofysiske undersøkingar, slik at dei kan kartlegge og prioritere område som bør undersøkjast nærare på eit seinare tidspunkt. Ei slik løysing vil gje tiltakshavarar eit grunnlag for planlegginga, og vil gjere at dei unngår eventuelle konfliktrar. Slik *utvalet* ser det, er det framleis for stor uvisse om kva meirverdi dette vil gje ut over dei arkivundersøkingane ein gjer i samband med konsekvensutgreiingar i dag, og føreslår difor ikkje ei slik løysing. Som følge av ei sterk utvikling av kombinasjonar av inngrepsfrie metodar og kunstig intelligens vil det, slik *utvalet* ser det, kunne vere meir å hente i framtida. Det er difor viktig å konsentrere innsatsen mot utvikling av nye, mindre inngripande metodar, som både kan nyttast som grunnlag for gode konsekvensutgreiingar og for andre avgjerder som påverkar kulturmiljø. *Utvalet* meiner det er tilstrekkeleg at tiltakshavarar har høve til å avtale med kulturmiljøstyresmakta at undersøkingsplikta blir gjennomført på eit tidlegare tidspunkt enn ved reguleringsplanen. *Utvalet* peiker òg på at tiltakshavarar står fritt til å gjere inngrepsfrie undersøkingar på tidspunktet for konsekvensutgreiinga, og at det difor ikkje er naudsynt å lovfeste det. *Utvalet* føreslår difor ikkje ei slik løysing.

*Utvalet* meiner at lova framleis må ha ein heimel som gjev høve til å gje forskrift om korleis undersøkingsplikta skal gjennomførast. Til dømes kan det vere at ein treng å utsetje undersøkingane dersom det ikkje er mogleg å gjennomføre dei før reguleringane blir endra. Det kan oppstå tilfelle der tvingande omsyn til grunneigarane tilseier at undersøkingane bør utsetjast til eventuelle byggesaker blir gjennomførte, til dømes om eit bustadhus må rivast før det er mogleg å undersøkje grunnen. I slike tilfelle må det vere tydelege mekanismar som sikrar at undersøkingane kan bli

gjennomførte sjølv om dei må utsetjast. Når det gjeld LNFR-område<sup>61</sup>, viser erfaring at det kan vere vanskeleg å følgje opp undersøkingsplikta i ettertid. Spørsmålet kjem gjerne opp når ein plan omfattar LNFR-område der det ikkje er lagt opp til utvikling. Når området først er regulert, kan det i røynda likevel vere mange tiltak som kan påverke automatisk freda kulturmiljø, ikkje minst knytte til landbruksføremål som nydyrking, drenering, grøfting, nye driftsbygningar, landbruksveggar og liknande. Ikkje alle desse vil vere søknadspliktige tiltak. I slike høve er det ofte betre å avgrense reguleringsområda til dei som faktisk skal brukast til byggjeføremål. Vidare kan det i mange høve gå lang tid frå ein plan blir utforma og vedteken, til dei konkrete tiltaka han opnar for, blir gjennomførte. Då vil det lett vere slik at planføresegner om utsett gjennomføring av undersøkingsplikta ikkje får reell verknad.

Ei utsetjing av undersøkingsplikta kan gjere det vanskeleg å sikre at plikta blir gjennomført på eit seinare tidspunkt, og plikta skal difor ikkje kunne utsetjast fordi det er enklast for tiltakshavaren å vente. Det kan vere meir reelt å utsetje fristen når det er nær samanheng mellom planprosessen og gjennomføringa. Det gjeld dersom det er eit eller nokre få større tiltak som skal gjennomførast i etterkant av planvedtaket. Til dømes ved større infrastrukturprosjekt er det utfordrande å gjere undersøkingane som ein del av reguleringsprosessen.

#### 17.7.3.4 Undersøkingar, skjøtsel, vedlikehald med meir

##### Gjeldande rett

Etter kulturminnelova § 11 har kulturmiljøstyresmakta rett til å gjere tiltak for å undersøkje, halde ved like og sikre automatisk freda kulturminne på privat eigedom etter at grunneigaren eller brukaren er varsla. Eigaren har inga plikt til å gje kulturmiljøstyresmakta tilgang til eigedomen etter denne føresegna, og ho får berre ein rett og ikkje ei plikt til å gjere slike tiltak. Føresegna gjeld for kulturminne som er automatisk freda, og for skipsfunn. Kven som kan gjennomføre dei ulike tiltaka etter lova, er regulert i forskrift. Fordi denne retten følgjer av lova sjølv, er det ikkje naudsynt for kulturmiljøstyresmakta å

søkje om løyve etter § 8 eller § 14 for til å gjennomføre tiltak som er nemnde i § 11.

Fylkeskommunen og Sametinget kan etter første avsnitt bokstav a leite og gjere registreringar i område der det er potensial for automatisk freda kulturmiljø. Registreringar etter bokstav a blir i dei fleste tilfelle gjennomførte i samband med ein søknad om løyve eller gjennomføring av undersøkingsplikta. Føremålet med registreringane er å gjere det klart om det finst freda kulturmiljø som blir råka av eit tiltak, og om det i så fall må takast avgjerd om løyve, med eller utan vilkår om undersøkingar ved utgraving, dokumentasjon, overvaking og liknande i samband med utføringa av tiltaket. Fylkeskommunen og Sametinget kan òg på eige initiativ gjere undersøkingar ved registreringar, til dømes for å avklare status, stadfeste eller finne ut utstrekninga eller omfanget av kulturmiljø som alt er kjende. Dei kan òg gjere naudsynte skjøtels- og sikringstiltak, som å rydde område rundt kulturmiljøa, gjerde dei inn eller restaurere dei, og pleie og gjere naudsynt vedlikehald, slik at kulturminna i forsvarleg utstrekning og på fagleg måte blir tekne vare på og haldne ved like i sitt rette miljø.

Etter første avsnitt bokstav b kan forvaltningsmuseet granske automatisk freda kulturmiljø og skipsfunn gjennom undersøkingar ved utgraving eller andre metodar, overvaking og sikringstiltak. Slike tiltak blir som regel gjennomførte for å oppfylle vilkår som kulturmiljøstyresmakta har sett i eit vedtak om løyve, men forvaltningsmuseet kan i tillegg sjølv avgjere om dei skal grave ut kulturmiljø som ledd i forskning. I slike avgjerder må behova i forskinga vegast mot behovet for å verne kulturmiljø i den opphavlege samanhengen.

Fylkeskommunen og Sametinget har fått avgjerdsrett frå Riksantikvaren til å gjere mindre utgravingar etter bokstav b for kulturminne som blir oppdaga i registreringar i saker om løyve. Retten til mindre utgravingar gjeld mellom anna i tilfelle der det blir oppdaga eit eller ei avgrensa mengd vanleg førekomande kulturminne, som kokegroper eller eldstader, og der det ikkje er venta at ein finn meir. Slike undersøkingar inneber i praksis at handsaminga av løyve blir forskotert, fordi det ikkje vil vere naudsynt med ei fagleg tilråding med prosjektplan og budsjett frå forvaltningsmuseet. Rapportar med funn og dokumentasjon skal sendast til forvaltningsmuseet og tiltakshavaren innan seks månader etter at registreringa er avslutta, så sant det ikkje er avtalt noko anna. Resultat, vernestatus og vedtak om løyve skal først inn i Askeladden av fylkeskommunen eller Sametinget.

<sup>61</sup> LNFR er ein ofte nytta kortversjon av arealformålet «Landbruks-, natur- og friluftsmål samt reindrift», jamfør plan- og bygningslova 2008: § 11–7 nr. 5 og § 12–5 nr. 5.



Riksantikvaren kan avgjere at forvaltningsmuseet eller NIKU kan utføre særskilte tiltak etter kulturminnelova § 11 første avsnitt bokstav a for avgrensa saker eller innanfor eit avgrensa tidsrom.<sup>62</sup> Riksantikvaren kan òg avgjere at NIKU skal gjere forskingsinitierte gravingar eller sikringstiltak etter § 11 første avsnitt bokstav b. Elles ligg makta til å gje løyve til forskingsgraving til fylkeskommunen og Sametinget.

Den tilsvarende retten til å undersøkje og skjømte kulturmiljø som er freda ved vedtak, blir regulert av kulturminnelova § 17, som gjev kulturmiljøstyresmakta rett til å undersøkje byggverk som er i ferd med å forfalle på grunn av manglande vedlikehald, og § 21 som gjev ein rett til å skjømte og halde ved like kulturmiljø i område som er freda ved vedtak etter § 19 og § 20. Slike undersøkingar gjev kulturmiljøstyresmakta høve til å gje vedtak som pålegg eigaren å setje i stand kulturminna, eller til å gjere skjømtselstiltak på privat eigedom når dette er naudsynt av omsyn til føremålet med fredinga. Slik skjømtsel kan etter lova mellom anna vere rydding og pleie av vegetasjon og andre tiltak som er naudsynte av omsyn til føremålet med fredinga eller naudsynte for å verne kulturmiljøet. Heller ikkje denne paragrafen gjev heimel til å gå inn på eigedomen mot viljen til eigaren, og skjømtsel kan berre gjennomførast i tilfelle der kulturmiljøstyresmakta ikkje klarer å oppnå ein avtale med grunneigaren.<sup>63</sup>

#### Vurdering og konklusjon

*Utvalet* føreslår å føre vidare ein heimel for kulturmiljøstyresmakta til å gjere inngrep i automatisk freda kulturmiljø utan særskilt løyve. Utan ein slik heimel vil kulturmiljøstyresmakta vere omfatta av det generelle forbodet mot tiltak som kan gjere skade, eller som er eigna til å gjere skade, på automatisk freda kulturmiljø. Ei slik løysing vil gjere det svært utfordrande å forvalte denne typen kulturmiljø.

*Utvalet* føreslår vidare å samle heimlane for å undersøkje, halde ved like og skjømte kulturmiljø i ei felles føresegn, som skal gjelde for både automatisk freda jordfaste kulturmiljø og område som er freda ved vedtak. Dette vil vere eit pedagogisk grep som vil gjere lova meir oversynleg. Retten til å gå inn på privat eigedom utan skriftleg avtale om det blir ført vidare, saman med kravet om at grunneigaren eller brukaren blir varsla i god tid før tiltaka skal gjennomførast. Område freda ved

vedtak skal framleis berre skjømte dersom det ikkje er mogleg å oppnå ein avtale med grunneigaren. Det vil framleis vere høve til å få erstatning for økonomisk tap.

*Utvalet* har vurdert om fylkeskommunen og Sametinget bør ha ein lovfest rett til å gjere mindre utgravingar i samband med registreringar i saker om løyve, eventuelt om lova bør ha ein heimel for å gje forskrift om dette. Forvaltningsmuseet har uttrykt uro for at dei vitskaplege verdiane går tapt om mindre utgravingar skal gjennomførast av fylkeskommunen eller Sametinget. Det har mellom anna peikt på at forvaltningsmuseet nyttar nasjonale løysingar for utgravingsdata, som fylkeskommunen og Sametinget ikkje har tilgang til. Fylkeskommunen meiner på si side at ordninga i fleire høve klart har effektivisert handsaminga av søknader, som i dag er eit nokså tungrodd system med mange involverte partar. Dei meiner ei slik ordning i nokre høve sikrar kunnskap frå kulturmiljø som elles ikkje blir prioritert i tilrådingane frå museet i saker om løyve. At forvaltningsmuseet ikkje treng å bli involvert, reduserer òg kostnadene for tiltakshavaren.

Forvaltninga av kulturmiljø bør vere basert på eit kunnskapsperspektiv. Effektiviteten bør difor målaset i korleis dei praktiske ordningane legg best til rette for ei langsiktig kunnskapsoverføring når kulturminne skal fjernast. Etter dagens praksis med mindre utgravingar, der fylkeskommunen og Sametinget ikkje må be forvaltningsmuseet om ei fagleg tilråding, er det heilt sentralt at det er god dialog om dokumentasjon og prøvetaking, og at underrettingsplikta blir overhalden. Forvaltningsmuseet er uroa fordi fylkeskommunen, i motsetnad til museet som har vitskap og kunnskap som grunnleggjande føringar, er politisk styrt, og fordi ein auka fylkeskommunal utgravingspraksis vil kunne gjere at det blir ulike prioriteringar, ulike rammer til fagleg utvikling av feltpersonalet og stor regional variasjon i datainnsamlinga. Dette vil kunne føre vidare ein trend som alt gjeld, der ulikskapar i korleis fylkeskommunen forvaltar og gjennomfører oppgåvene ved registreringar og utgravingar, blir større og større mellom dei ulike fylka. Forvaltningsmuseet peiker òg på at dei kulturhistoriske registreringane var skilde ut frå universitetsmusea tidleg på 1990-talet på bakgrunn av at dei ikkje skulle ha to roller i kulturmiljøforvaltninga. Forvaltningsmuseet meiner at ei utvida registrering av kulturminne kan føre til at fylkeskommunen nettopp får to roller i denne samanhengen.

Når fylkeskommunen eller Sametinget utfører mindre utgravingar, er dokumentasjonen dei har

<sup>62</sup> Ansvarsforskrifta 2019: § 10.

<sup>63</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 16.

samla inn, det einaste som finst om kulturminna som er fjerna. Dokumentasjonen må difor vere av ein viss standard, som tek vare på det vitenskaplege potensialet slik at resultatata kan nyttast i forskning og forvaltning. Etter at undersøkingane er ferdige, må resultatata registrerast i Askeladden, slik at dei kan nyttast i forvaltninga av kulturmiljø. For at resultatata frå slike undersøkingar òg skal kunne nyttast i forskning, må registreringsrapportar, eventuelle funn og prøvemateriale og dokumentasjonsmateriale som foto, teikningar, innmålingsfiler og liknande i tillegg sendast over til forvaltningsmuseet.

Forvaltningsmuseet har i innspel til *utvalet* gjeve uttrykk for uro over å innføre ei fast ordning med at fylkeskommunen og Sametinget får heimel til å gjere mindre utgravingar. Dei har mellom anna peikt på at enkelte registreringsrapportar er arkeologifagleg mangelfulle og ber preg av stor arbeidsmengd og tidspress. Over tid kan dette auke risikoen for at kunnskapsverdien blir svekt i sakshandsaminga, og det kan gjere tilnærminga til praksis i saker om løyve meir instrumentell. Det blir òg peikt på at ordninga i utgangspunktet var ein del av eit prøveprosjekt frå Riksantikvaren for å sjå om det var mogleg å effektivisere sakshandsaminga. Forvaltningsmuseet meiner at erfaringane frå dette prosjektet viser at fylkeskommunen og Sametinget ikkje har følgd opp på ein tilfredsstillande måte, mellom anna ved at dokumentasjonen som forvaltningsmuseet får, ofte ikkje er tilstrekkeleg som grunnlag for dei faglege vurderingane og prioriteringane til museet. Ein føresetnad for å innføre dette som ei fast ordning vil difor vere at det blir utarbeidd løysingar for korleis dokumentasjon skal setjast opp og sendast over til musea.

Fylkeskommunen har på si side peikt på at det trengst eit nærare samarbeid og ei avklaring av roller i samband med gjennomføringa av mindre utgravingar. Det vil gjere utgravingane meir føreseielege om ein tydeleggjer og presiserer i kva tilfelle mindre utgravingar kan nyttast som eit alternativ til utgravingar som blir gjennomførte av museet. Fylkeskommunen meiner at det vil effektivisere sakshandsaminga om han har høve til å kome med førebelse faglege fråsegner overfor forvaltningsmuseet om behov for og omfang av arkeologiske utgravingar. Dette grunnjev dei med at dei som har gjennomført registreringane, har mykje arkeologifagleg erfaring og kompetanse, og at dei kjenner godt til interessene og behova i samfunnet.

Den arkeologiske utgravingsverksemda i Noreg er unik i internasjonal målestokk, fordi

musea har vorte samde om ein nasjonal standard for all dokumentasjon og handtering av databasar og funn. Alle dataa frå forvaltningsutgravingane er sikra gjennom eit felles system, og dei er tilgjengelege for forskning, forvaltning og formidling gjennom dei nasjonale databaseløysingane. Systemet er utvikla for å vere vitenskapleg og effektivt der tilgang for forskning, forvaltning, undervisning og formidling er berande element. Forvaltningsmuseet har den vitenskaplege og strategiske kompetansen til å utvikle, implementere og forvalte dette gjennom eit oppdatert og kritisk fagmiljø.

Forvaltningsmuseet kan vanskeleg sjå føre seg at fylkeskommunane og Sametinget blir samde om felles løysingar for dokumentasjon, datafangst og påfølgjande arkivering av kunnskapen i etterkant, slik at han blir allment tilgjengeleg, og at infrastrukturen skal bli samordna med den nasjonale standarden for forvaltningsarkeologi. Fagmiljøa i fylkeskommunane er små og i all hovudsak utan rom for fagleg og vitenskapleg metodeutvikling og kunnskapsproduksjon. Dei har difor ikkje dei føresetnadene som skal til for å sikre og utvikle det kunnskapsperspektivet som blir generert frå utgravingar.

Forvaltningsmuseet meiner at det i eit reint økonomisk og samfunnsnyttig perspektiv ikkje vil vere rasjonelt med datainnsamling frå utgravingar utan at data er sikra gjennom allmenne standardiserte prosedyrar grunna i forskning og metodeutvikling. Fylkeskommunen baserer seg alt i dag i stor grad på kompetansen til museet når det gjeld å katalogisere og konservere registreringsdata. Sjølv om dette har vore utfordrande, har forvaltningsmuseet valt å gjere dette for å sikre kunnskapsperspektivet. Auka fylkeskommunal utgravingspraksis vil dimed føre til større belastning på forvaltningsmuseet, som det vil vere vanskeleg å krevje kompensasjon for.

I takt med nyvinningar innan metodeutvikling og analyse blir det samla inn eit stadig meir omfattande vitenskapleg prøvemateriale frå utgravingane. Både uttak, lagring og sikring av materiale krev ein stor grad av spesialkompetanse som ikkje finst utanfor dei store universitetsmusea. Eit ytterlegare problem med utvida registrering kan vere at universitetsmusea ikkje får overlevert det digitale materialet og informasjon frå geografiske informasjonssystem (GIS) i ei form som gjer det mogleg å konvertere dei til dei nasjonale løysingane til universitetsmusea. Slik kan mykje av kunnskapspotensialet og samfunnsnyten som blir generert av dei utvida registreringane, gå tapt.

Det ligg òg eit stort forskings- og forvaltningspotensial i alle dataa og all informasjonen som dei ulike fylkeskommunane har generert gjennom feltdokumentasjon når dei har handsama planar etter føresegnene i kulturminnelova, men som ikkje har resultert i utgravingar. Om koplinga mellom undervisningssektoren, fylkeskommunen og forvaltningsmuseet blir tettare, slik at dei kan samarbeide meir om dataflyt, utprøving og bruk av ny teknologi, erfaringar og analysemetodar i felten, kan forvaltninga av kulturmiljø bli meir effektiv gjennom gode strategiske og faglege val. Her vil òg samarbeid om formidling av ny og eksisterande kunnskap vere viktig, og det kan påverke framtidige funn og prioriteringar. Dette kan skape høve for tettare integrasjon av forskingsrelaterte spørsmål og forskning generelt, som bør vere eit overordna mål for framtida.

Slik *utvalet* oppfattar det, har erfaring vist at ordninga med at fylkeskommunen kan gjere mindre utgravingar i saker om løyve, klart har effektivisert eit elles nokså tungrodd system. Mykje tyder òg på at ei slik ordning kan føre til både mindre byråkrati og reduserte kostnader for tiltakshavarar.

Ein føresetnad for at det vitskaplege materialet skal kunne sikrast og forskast på, er at kulturmiljøstyresmakta og forvaltningsmuseet nyttar dei same løysingane for å oppbevare og dele informasjon. I dag er det fleire utfordringar med ordningane for å utarbeide og dele dokumentasjon. Dette blir omtalt nedanfor. *Utvalet* meiner utfordringane med dei tekniske løysingane for å sende over og oppbevare utgravingsdata kan bli løyste over tid, mellom anna gjennom opplæring og rettleiing frå forvaltningsmuseet. Ordninga effektiviserer sakshandsaminga av søknader om løyve, noko som vil spare ressursar for både kulturmiljøstyresmakta og tiltakshavarar.

*Utvalet* meiner at det å innføre ein rett for fylkeskommunen og Sametinget til å gjere mindre arkeologiske utgravingar må avhenge av at det blir gjeve forskrift om kva typar kulturmiljø retten omfattar, omfanget av utgravingane og kva prosessar slike utgravingar skal følgje. *Utvalet* føreslår at ein slik heimel blir teken inn i kulturmiljølova.

I tillegg må det lagast tydelege retningslinjer for korleis dokumentasjon skal utarbeidast, og korleis denne dokumentasjonen skal delast med musea. Utfordringane med den digitale infrastrukturen, opplæring og så bortetter må greiast nærare ut når forskrifta som heimelen skal gjelde, blir utforma.

#### 17.7.4 Dekning av kostnader til arkeologiske undersøkingar

Grunngjevinga for dekningsplikta i kulturminnelova er at den som forbruker, endrar eller ødelegg eit felles, ikkje-fornybart miljøgode for å syte for eigne føremål, må kompensere for det. Når det gjeld registrering av automatisk freda kulturmiljø, er denne grunntanken i tråd med føre var-prinsippet, og når det gjeld inngrep i slikt kulturmiljø, er han i tråd med prinsippet om at den som forureinar, skal betale. I kapittel 15 gjer *utvalet* greie for bakgrunnen for og innhaldet i desse prinsippa. I dette kapittelet ser *utvalet* nærare på om regelen om dekningsplikt skal først vidare, i kva tilfelle og i kva grad det bør gjevast unntak frå eller modifikasjonar i dekningsplikta, og i kva tilfelle staten bør dekkje kostnadene.

Gjeldande rett

*Hovudregelen om kostnadsdekning i dagens kulturminnelov*

Hovudregelen etter kulturminnelova § 10 er at tiltakshavaren skal dekkje utgifter til særskild gransking av automatisk freda kulturminne eller særskilde tiltak for å verne dei på grunn av tiltak som er nemnde i § 8 og § 9. Med dette er det meint tiltak som kan verke inn på eit automatisk freda kulturminne på ein måte som er nemnt i § 3 første avsnitt. Etter gjeldande rett blir dette forstått og praktisert som både registreringar etter § 9 og utgravingar og vernetiltak med meir etter § 11. I tillegg omfattar kostnadsdekninga utgifter til tiltak etter § 8 første, andre og fjerde avsnitt, og utgifter til retting av ulovleg gjennomførte tiltak etter § 8 tredje avsnitt.

Reglane må sjåast på bakgrunn av det sterke vernet mot inngrep som lova gjev kulturmiljø som er automatisk freda etter kulturminnelova § 4, jamfør §§ 3, 6, 8 og 9, og at dei i utgangspunktet skal bli liggjande urørte. Kulturmiljøstyresmakta avgjer ut frå eit fagleg skjøn kva undersøkingar som er naudsynte. Kva utgifter som er omfatta av dekningsplikta, går fram av retningslinjer og rundskriv.

Det er eit krav at tiltakshavaren ikkje skal bli belasta med unaudsynlege utgifter. Kulturmiljøstyresmakta skal, på kulturmiljøfagleg grunnlag, vurdere korleis undersøkingar kan gjennomførast utan at tiltakshavaren blir påført utgifter som ikkje er naudsynte. Vurderinga gjeld for utgifter etter både § 8 og § 9. Føresegna gjeld tilsvarande for skipsfunn.

#### *Særleg om kostnadsdekning knytt til løyve til inngrep*

Dekningsplikta for dei arbeida som blir omfatta av kulturminnelova § 8 og § 14, jamfør § 10, typisk arkeologiske utgravingar eller arkeologisk overvaking, går fram av Riksantikvarens retningslinjer for budsjettering av arkeologiske utgravingar.<sup>64</sup> Desse skal gjere det tydeleg kva kostnadselement som inngår i ei utgraving og som tiltakshavaren skal dekkje. Dekningsplikta for tiltak etter § 8 er avgrensa til det som er naudsynt for å sikre og føre vidare det vitskaplege kunnskapspotensialet som blir påverka av tiltaket. Dekningsplikta omfattar innlemming av det vitskaplege kjeldematerialet i samlingane. Vidare kan naudsynte overvåkings-, sikrings- og vernetiltak òg vere omfatta. Dekningsplikta kan, etter gjeldande rett, omfatte formidling i eit avgrensa omfang, men ikkje forskning.

#### *Særleg om kostnadsdekning knytt til undersøkingsplikta*

Dekningsplikta for utgiftene til arkeologiske registreringar i samsvar med § 9 går fram av Riksantikvarens retningslinjer for gjennomføring av undersøkingsplikten og budsjettering av arkeologiske registreringar.<sup>65</sup> Retningslinjene skal gjere det tydeleg kva kostnadselement som inngår i ei registrering, som skal dekkjast av tiltakshavaren, og kva oppgåver som er sakshandsaming, som kulturmiljøstyresmakta ikkje kan ta betalt for. Som sakshandsaming blir her rekna fråsegner til søknader etter plan- og bygningslova og kulturminnelova på grunnlag av eksisterande opplysningar, arkivsøk og synfaringar, og vurderinga av om det trengst arkeologisk registrering. Tiltakshavaren si dekningsplikt er etter retningslinjene avgrensa til naudsynte utgifter til gjennomføring av registreringa, under dette føre- og etterarbeid, og til eventuelle nærare undersøkingar for dokumentasjon med meir. Tiltakshavaren skal dekkje kostnadene til konservering av gjenstandsfunn som dukkar opp under registreringa, uavhengig av om tiltaket blir realisert eller ikkje.

For arkeologiske registreringar i samband med nydyrkingstiltak gjeld eigne reglar fastsette i rundskriv T-2/99 *Undersøkelsesplikt og kostnadsdekning ved nydyrkingstiltak*. Etter dette rundskrivet kan kulturmiljøstyresmakta krevje at tiltakshavaren dekkjer synfaringar dei gjennomfører for

å kartleggje kulturmiljøinteressene i det aktuelle området.

#### *Unntak – når staten dekkjer kostnadene til arkeologiske undersøkingar*

Kulturminnelova § 10 opnar for at staten dekkjer kostnadene til arkeologiske undersøkingar i to tilfelle: Når det finst «særlige grunner» og ved «mindre, private tiltak». Kostnadsdekninga blir i hovudsak gjeven som tilskot til forvaltningsinstitusjonen som utfører arbeidet, slik at det for tiltakshavaren gjev inntrykk av å vere betalingsfritak. Nærare reglar om framgangsmåte og sakshandsaming ved søknader om slikt tilskot er gjevne i forskrift om tilskot til automatisk freda og andre arkeologiske kulturminne.<sup>66</sup>

Ligg det føre «særlige grunner», kan kulturmiljøstyresmakta etter skjøn fastsetje at staten heilt eller delvis skal dekkje utgiftene. Det er ikkje gjeve nærare retningslinjer for vurderinga. Moment som blir lagde vekt på, er tilhøvet mellom utgifter til arkeologiske undersøkingar og dei totale byggjekostnadene, økonomien til tiltakshavaren, om tiltakshavaren har fått tilskot frå anna offentleg hald, og samfunnsnyttan av tiltaket. Riksantikvaren har gått gjennom praksisen i perioden 2015 til 2021, og gjennomgangen viser at det særleg er lagt vekt på om utgiftene er urimeleg tyngjande, og på omsynet til kva som er føreseieleg for tiltakshavaren. Tiltakshavaren må søkje om statleg kostnadsdekning saman med søknad om løyve.

Ved mindre, private tiltak skal kulturmiljøstyresmakta bestemme at staten skal dekkje utgiftene, heilt eller delvis, dersom dei blir urimeleg tyngjande for tiltakshavaren. Miljøverndepartementet har i rundskriv T-02/2007 *Dekning av utgifter til arkeologiske arbeider ved mindre, private tiltak*, gjort det klart kva som er mindre, private tiltak etter § 10. Rundskrivet slår fast at staten som hovudregel skal dekkje alle utgiftene til arkeologiske undersøkingar ved mindre, private tiltak når kriteria for unntak frå kostnadsdekning er oppfylte. For tiltak som fell innafor kriteria, gjer kulturmiljøstyresmakta altså i praksis inga konkret vurdering av kriteriet om urimeleg tyngjande kostnader, men legg til grunn at tiltaket er unna-teke frå dekningsplikta og i all hovudsak skal få fullt unntak frå kostnadsdekning.

Private tiltak blir sette i gang og utførte av eller på vegner av privatpersonar, private stiftningar, føretak eller frivillige organisasjonar eller

<sup>64</sup> Riksantikvaren u.å.-f

<sup>65</sup> Riksantikvaren u.å.-f.

<sup>66</sup> Forskrift om tilskot til arkeologiske kulturminne 2021.

liknande. Så fram t tiltaket ikkje for det meste er finansiert av offentlege tilskot, skal det normalt bli rekna som privat.

Ved vurderinga av om noko er eit mindre tiltak, blir det mellom anna lagt vekt på om tiltaket blir gjennomført til privat bruk for ei avgrensa mengd brukarar, om det gjeld ei avgrensa mengd tomter eller einingar, og om tiltaket ligg innafor normal standard for den typen tiltak det gjeld. Om føremålet med tiltaket mest er av kommersiell karakter og ikkje skal dekkje eige bruksbehov, vil det normalt ikkje vere eit mindre tiltak. Tilhøvet mellom kostnadene ved tiltaket og utgiftene til arkeologiske undersøkingar er avgjerande for vurderinga av om utgiftene vil vere urimeleg tyngjande. Ved mindre, private tiltak, som til dømes bustad, garasje, tilbygg, hytte og fritidshus, bryggje og liknande til eige bruk skal utgiftene til arkeologiske undersøkingar som hovudregel bli dekte fullt ut.

Tiltak i landbruket er i utgangspunktet større, private tiltak, ettersom gardbrukarar er sjølvstendig næringsdrivande. Enkelte slike tiltak er etter rundskriv T-2/99 *Undersøkelsesplikt og kostnadsdekning ved nydyrkingstiltak* likevel rekna som mindre og private, og gjev dimed rett til statleg kostnadsdekning dersom utgiftene blir urimeleg tyngjande. Dette gjeld nydyrkingstiltak på maksimalt 15 dekar over 5 år, opparbeiding av ny eller opprusting av eksisterande landbruksveg opptil 3 kilometer over 5 år, og drenering av jordbruksjord opp til 100 dekar. Eit tiltak som for det meste er finansiert ved offentlege tilskot vil likevel kunne bli rekna som eit offentleg tiltak, og dimed ikkje som eit mindre, privat som gjev rett til unntak frå kostnadsdekning. Praksisen er at det ved mindre, private tiltak i landbruket blir gjeve full statleg kostnadsdekning for utgifter til arkeologiske undersøkingar.

For alle andre typar tiltak i landbruket gjeld hovudregelen om at tiltakshavaren må betale kostnadene til arkeologiske undersøkingar, og at statleg kostnadsdekning berre er aktuelt om det ligg føre særlege grunnar. I førearbeida til kulturminnelova er det uttrykt at ein bør ta særskilde omsyn ved jord- og skogbrukstiltak som ikkje er spesielt omfattande, slik at tiltakshavaren ikkje blir urimeleg belasta.<sup>67</sup>

Avgjerder frå fylkeskommunen eller Sametinget om dekning av kostnader for undersøkingar etter § 9 er vurderte å vere prosessleiane og ikkje enkeltvedtak. Dei kan difor ikkje klagast på,

men tiltakshavaren kan be Riksantikvaren om ei vurdering av om budsjettet er rimeleg.

#### Lovhistorikk

Plikta tiltakshavaren har til å dekkje kostnader for naudsynte undersøkingar i samband med inngrep i automatisk freda kulturmiljø, har lang tradisjon i Noreg. Alt i fortidsminnelova frå 1905 vart det lagt til grunn at det var staten som måtte dekkje utgifter som omsynet til faste fornminne måtte føre med seg ved offentlege arbeidstiltak, til dømes statlege eller kommunale tiltak som veg og jernbane. Om dette arbeidet ville gje store ulemper eller høge kostnader for å unngå skade eller øydelegging av faste kulturminne, kunne kulturmiljøstyresmakta utføre arbeidet og dekkje kostnadene til dei naudsynte arkeologiske undersøkingane av det faste kulturminnet.<sup>68</sup> Prinsippet vart utvikla vidare og utvida i fornminnelova frå 1951 til òg å gjelde større, private tiltak. Det vart sett på som rimeleg at det var tiltakshavaren og ikkje det offentlege som skulle bere utgiftene til undersøkingar og avbøtande tiltak som var naudsynte på grunn av eigne prosjekt. Lova opna likevel for at staten kunne bere heile eller delar av kostnadene i tilfelle der det ville vere urimeleg å leggje dei på tiltakshavaren.

Hovudregelen om at det er tiltakshavaren som skal betale, vart ført vidare i kulturminnelova i 1978 etter omfattande debatt. Mellom anna vart det peikt på at ein hovudregel om at staten skulle dekkje kostnadene, kunne få store konsekvensar:

[...] de som kan legitimere sitt utbyggingsbehov som meget presserende – vil få de knappe ressursene som fins. De mindre, private utbyggerne, som bønder, husbyggere osv., vil da måtte stille bakerst i køen og vente til det eventuelt blir noe igjen til dem.

[...] som hovedregel bør [tiltakshavaren] bære utgiftene. Så får departementet se til at det blir den som best kan tåle å innkalkulere disse ekstrautgiftene i de totale kostnadene, som blir den som helt eller delvis dekker utgiftene ved kartlegging og undersøkelse av funnene.

[...] Dersom det lovfestes at staten i alminnelighet skal bære kostnadene, vil en ofte komme i en situasjon som vil kunne medføre en trussel mot kulturminnene. En slik regel vil kunne gi mindre oppfordring til den som planlegger å finne arealmessige løsninger som tar

<sup>67</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 30

<sup>68</sup> Ot.prp. nr. 28 (1904–05): s. 8.

hensyn også til vernet av kulturminner. Med de økonomiske og personellmessige ressurser vernemyndighetene rår over, og – realistisk vurdert – vil rå over i årene framover, vil det også kunne bli meget vanskelig å finansiere og gjennomføre alle de granskingsoppgaver som vil kunne melde seg. Det er ikke vanskelig å se at dette meget lett vil kunne føre til et økt press på fornminnene – og i realiteten et svekket kulturminnevern.<sup>69</sup>

#### Utanlandsk rett

Både svensk, dansk og finsk rett har reglar om melde- og undersøkingsplikt ved tiltak som kan ha konsekvensar for jordfaste kulturminne. Reglane er i stor grad tilsvarande dei norske, men på nokre punkt er dei ulike.

#### Sverige

Melde- og undersøkingsplikta i Sverige er lik den vi har i Noreg. Tiltakshavarar har plikt til å undersøkje om eit planlagt tiltak vil råke freda «fornlänningar» på ein måte som gjer at det er naudsynt med løyve, eventuelt med vilkår om arkeologiske undersøkingar. Som i Noreg gjeld meldeplikta òg i tilfelle der fornlänningar kjem for dagen etter at tiltaket har starta opp.

Kulturmiljøstyresmakta avgjer om det skal gjennomførast arkeologiske undersøkingar for å kartleggje om det finst freda fornlänningar i området. Sjølv undersøkingane kan gjennomførast av kommersielle aktørar som er godkjende av kulturmiljøstyresmakta. Tiltakshavaren skal berre dekkje kostnadene til arkeologiske undersøkingar om tiltaket gjeld større landområde. Kva som er eit større landområde, blir avgjort etter ei konkret vurdering. Døme på dette kan vere bygging av offentleg veg, energiforsyningsanlegg og landområde på rundt 10 000 kvadratmeter.<sup>70</sup>

Føresegna om arkeologiske utgreiingar gjeld ikkje tiltak innanfor arealbruk som alt går føre seg, til dømes innanfor jord- og skogbruk.<sup>71</sup>

Lova har fire unntak frå hovudregelen om at det er tiltakshavaren som skal betale. Staten dekkjer kostnadene

- når fornlänninga ikkje var kjend frå før
- når kostnadene er vesentleg høgare enn summen som var sett i vedtaket om løyve

- når kostnadene gjeld ei arkeologisk forundersøking og tiltakshavaren ikkje får løyve
- når kostnadene gjeld for- eller etterundersøkingar og det viser seg at tiltaket ikkje vil ha nokon konsekvens for ei fornlänning likevel

Storleiken på tiltaket har ingen innverknad, heller ikkje om tiltaket er statleg, kommunalt eller privat.<sup>72</sup>

Kulturmiljøstyresmakta gjev tilskot til arkeologiske for- og etterundersøkingar, men berre i visse tilfelle.

#### Danmark

Jordfaste kulturminne som ikkje er synlege over bakken, er ikkje freda i Danmark, slik dei er i Noreg. *Museumsloven* har likevel reglar om undersøkingsplikt og kostnadsdekning i tilfelle der viktige bevaringsverdiar blir råka av eit tiltak. Tiltakshavarar har ikkje meldeplikt, men kan be dei kulturhistoriske musea om ei førehandsfråsegn om tiltaket vil innebære risiko for å øydeleggje «viktige fortidsminde».

Kulturmiljøstyresmakta dekkjer sjølve kostnader til arkivsøk og mindre registreringar som er grunnlag for å gje fråsegn og ta avgjerd om eventuelle større undersøkingar. Tiltakshavaren må betale for utgravingar eller større forundersøkingar. Kva som er større forundersøkingar, blir vurdert konkret. Undersøkingar av areal på 5 000 kvadratmeter eller meir er i utgangspunktet større forundersøkingar. Det same gjeld forundersøkingar av areal i mellomalderbykjernar, uansett storleik. Dekningsplikta gjeld berre «viktige» fortidsminde. Eventuelle andre undersøkingar må kulturmiljøstyresmakta betale for sjølve.

Lova har to unntak frå dekningsplikta. Staten skal betale for større forundersøkingar eller utgravingar i tilfelle der årsaka til undersøkinga er erosjon eller arbeid i samband med erosjon, eller om arbeidet blir utført i samband med dyrking av alminnelege landbruksvekstar og skogsdrift, så fram det ikkje er eigd eller drive av det offentlege. Tilfelle der musea har gjeve fråsegn om at det ikkje er potensial for funn, eller det blir teke avgjerd om at fortidsmindet skal bli bevart på staden, er òg unnateke.

Om det ligg føre særlege grunnar, kan tiltakshavaren få tilskot til å dekkje heile eller delar av kostnaden ved undersøkingane.

<sup>69</sup> Forh. L. 1978: s. 46–51

<sup>70</sup> Riksantikvarieämbetet 2024a: s. 15.

<sup>71</sup> Regeringens proposition 1988: s. 78.

<sup>72</sup> Riksantikvarieämbetet 2024b: s. 8.

I vurderinga blir det mellom anna lagt vekt på om utgiftene utgjer ein for stor del av den samla økonomiske ramma for tiltaket.

#### Finland

Ein føresetnad for å få løyve til inngrep i «fornminnen» er ofte at det blir gjeve vilkår om at det må gjennomførast naudsynte undersøkingar eller sikringstiltak før arbeidet tek til. Kjem kulturmiljøstyresmakta fram til at det kan bli gjeve løyve til å gjennomføre tiltaket, skal tiltakshavaren dekkje naudsynte kostnader til å undersøkje, grave ut og dokumentere kulturminne, slik at området kan frigjevast for utbygging.<sup>73</sup> Lova inneheld ikkje prosessuelle reglar for dette. Ved alminnelege eller større, private tiltak skal tiltakshavaren normalt dekkje kostnadene heilt eller delvis, med mindre det er urimeleg ut frå omstenda. Ved mindre, private tiltak vil staten dekkje kostnadene. Etter retts- og forvaltningspraksis blir til dømes bygging av ein einbustad rekna som eit lite tiltak, medan bygging av fire rekkjehus blir rekna som eit større tiltak.<sup>74</sup>

I Finland har dei ikkje reglar om tilskot til undersøkingar.

I eit framlegg til ny finsk lov er dei prosessuelle reglane for handsaming av søknader om løyve til inngrep førte vidare. Framlegget fører òg vidare dekningsplikta til tiltakshavaren for kostnader til undersøkingar og sikringstiltak. Lova vil ha unntak for kostnader som blir sett på som heilt eller delvis urimelege. Vurderinga av kva som vil vere rimelege kostnader, blir gjennomført i samband med handsaminga av søknaden. Det er føreslege at den nye lova skal innehalde prosedyrar for vurderinga av kva som er rimeleg. Gjeld saka løyve til mindre, private prosjekt, vil staten framleis vere ansvarleg for å dekkje kostnadene.

Når det gjeld reguleringsplanar og andre arealprosjekt, er det tiltakshavaren som er ansvarleg for å gjere dei utgreiingane og undersøkingane i felt som er naudsynte for prosjektet. Det vil framleis vere høve til å kjøpe slike tenester frå kommersielle aktørar.<sup>75</sup>

#### Vurdering og konklusjon

*Utvalet* meiner at omsyna som ligg bak dekningsplikta for tiltakshavaren ikkje har endra seg sidan

kulturminnelova vart vedteken. Tvert i mot meiner *utvalet* at stadig aukande og endra arealutnytting gjer det endå viktigare å ta vare på kunnskapspotensialet og kjeldeverdien i automatisk freda jordfaste kulturmiljø, i tilfelle det seinare blir gjeve løyve til å fjerne eller øydeleggje kulturmiljøa. Dekningsplikta vil gje tiltakshavarar ei oppmoding om å vurdere andre løysingar – alt på planleggingsstadiet – som ikkje kjem i konflikt med freda kulturmiljø. *Utvalet* strekar under at automatisk freda kulturmiljø er eit felles gode som har verdi for samfunnet, og at det difor er urimeleg at fellesskapet skal ta kostnadene for å fjerne dei.

Etter gjeldande rett skal tiltakshavaren ved offentlege og større, private tiltak dekkje utgiftene til arkeologiske undersøkingar fullt ut dersom det ikkje av særskilde grunnar vil vere urimeleg. *Utvalet* har føreslege at prinsippet om at det er tiltakshavaren som skal betale, blir lovfest som ei retningslinje for alle offentlege styresmakter i den nye lova, men ei prinsippføresegn gjev ikkje åleine kulturmiljøstyresmakta heimel til å krevje kostnadsdekning. Det er difor naudsynt at lova i tillegg har ein uttrykkeleg heimel for i kva tilfelle dekningsplikta skal gjelde. Dette føreset at føresegna om kostnadsdekning i § 10 blir ført vidare i kulturmiljølova.

*Utvalet* meiner vidare at dei gjeldande ordningane som gjev unntak frå hovudregelen, må førast vidare i den nye lova. Det inneber at kostnadene for arkeologiske undersøkingar heilt eller delvis skal dekkjast av staten når det er særlege grunnar som taler for det, og når undersøkingane er utløyste som følgje av mindre, private tiltak.

*Utvalet* har drøft om lova skal innehalde konkrete føresegner om kva kostnader som skal vere omfatta av hovudregelen om dekningsplikt, og om kva tiltak og i kva omfang det kan bli gjeve unntak frå hovudregelen. *Utvalet* har kome til at omsynet til tilpassingar ut frå endra næringstilhøve, teknologisk utvikling av dei arkeologiske metodane og andre tilhøve taler mot ei lovfesting av det meir konkrete innhaldet i hovudregelen og i unntaksordningane. Vidare har *utvalet* drøft om det konkrete innhaldet i føresegna om dekningsplikt skal gå fram av rundskriv, som i dag, eller bli fastsett i forskrift.

*Utvalet* meiner at det er mest føreseieleg å fastsetje i lova kva utgifter som er omfatta av dekningsplikta, og at dei nærare reglane om omfanget av dekningsplikta og kva unntaka omfattar, kan bli fastsette i forskrift.

<sup>73</sup> Museiverket u.å.-a.

<sup>74</sup> Undervisnings- og kulturministeriet 2023: kapittel 3.2.1.8.

<sup>75</sup> Undervisnings- og kulturministeriet 2023: kapittel 3.2.1.8.

## Vidare utgreiingar

*Utvalet* ser at det er naudsynt med vidare utgreiingar både av omfanget og rekkjevidda av dekningsplikta, av kva utgifter tiltakshavaren skal dekkje, og av kva som kan gje unntak frå dekningsplikta. Alle endringar frå dagens ordningar vil ha økonomiske og administrative konsekvensar, som det ikkje har vore mogleg å greie ut i tilstrekkeleg grad innanfor tidsramma for utvalsarbeidet. *Utvalet* meiner òg at dette i stor grad er eit politisk spørsmål. *Utvalet* tilrår at departementet greier ut dette vidare, med sikte på å gje forskrift om kva kostnader tiltakshavaren skal ha plikt til å dekkje, og om statleg dekning av utgifter til arkeologiske undersøkingar når særlege grunnar taler for det, og ved mindre, private tiltak.

*Utvalet* drøfter nedanfor moglege endringar i omfanget av dekningsplikta og kva som kan vere omfatta av unntaka, og tilrår at departementet i dei vidare utgreiingane legg vekt på dei vurderingane *utvalet* har gjort om dette.

### 17.7.4.1 Kva bør dekningsplikta omfatte: førebyggjande og skadereduserande tiltak

#### Skadereduserande tiltak på jordfaste kulturminne

For å kunne klargjere korleis prinsippet om at den som forureinar, skal betale bør gjelde på kulturmiljøfeltet, er det naudsynt å først ta utgangspunkt i kva som blir skadd eller forringa ved inngrep i automatisk freda jordfaste kulturminne. Kva er skade på jordfaste kulturminne, og kva for skadereduserande tiltak er det rimeleg at tiltakshavaren bør dekkje utgifter til?

Det som kjenneteiknar dei jordfaste kulturminna, er at dei har ein vitskapleg kjeldeverdi som i nokon grad kan bli teken vare på sjølv om kulturminna blir skadde eller fjerna ved utgraving. Ettersom kjeldeverdien kan eksistere i ei form vi ikkje kan lese i dag, vil fjerning og dokumentasjon i dei fleste tilfelle innebere tap av kjeldeverdi. For å sikre mest mogleg av kjeldeverdien der eit tiltak som gjer skade, blir tillate, er det naudsynt å ha mekanismar i regelverket som førebyggjer og reduserer skade. Skaden blir førebygd ved at jordfaste kulturminne blir oppdaga før eit potensielt skadegjerande tiltak blir sett i gang. Når kulturminna er kjende eller kjem for dagen tilfeldig, er det naudsynt med mekanismar som sikrar kjeldeverdien dersom tiltaket skal gjennomførast.

Som det går fram av utgreiinga ovanfor, blir omfanget av dekningsplikta til tiltakshavaren

regulert av dei ulike retningslinjene for enkeltvedtak etter §§ 8, 9 og 14, supplerte med rundskriv for særområde (som for nydyrkingstiltak). Dei arkeologiske undersøkingane som er skildra i retningslinjene, må vere rekna som naudsynte for å sikre og føre vidare det vitskaplege kjeldepotensialet som blir råka av tiltaket.

Det at berre kjeldeverdien ligg til grunn for dekningsplikta byggjer på eit snevert syn på jordfaste kulturminne, ved at dei berre blir sett på som verdifulle i kraft av å vere eit middel eller ei årsak til noko som har ein eigenverdi, som kan bli sikra gjennom utgraving. Til dømes kan opplevingsverdien til eit kulturminne grunnge andre dekningsreglar i tråd med prinsippet om at den som forureinar, skal betale, og gje grunnlag for å drøfte heilt andre førebyggjande eller avbøtande tiltak. Til dømes kan det underbyggje at kostnadsdekninga bør omfatte digital dokumentasjon i form av 3D-skanning.

*Utvalet* meiner kostnadene ved slike tiltak kan falle inn under prinsippet om at den som forureinar, skal betale, men har ikkje gått vidare med desse vurderingane. Dette er tilhøve som må greiast ut vidare dersom det blir vurdert som aktuelt å utvide dekningsplikta ut over tiltak som er naudsynte for å undersøke og verne jordfaste kulturmiljø, slik dei er omfatta av kulturminnelova.

#### Kva konkrete utgifter skal tiltakshavaren dekkje?

I lys av utgreiingane ovanfor meiner *utvalet* at eit minimum ved å ta i bruk prinsippet om at den som forureinar skal betale, må tilseie at gjeldande rett blir ført vidare. Dette inneber at tiltakshavaren framleis skal dekkje dei direkte kostnadene som følgjer av eit konkret skadeførebyggjande tiltak som er naudsynt for å sikre kjeldeverdien. Dersom tiltakshavaren ikkje skal dekkje slike utgifter, må det følgje av unntaka.

Kva slags direkte kostnader som ikkje skal kunne krevjast, vil følgje av skranken for kva skadereduserande tiltak som kan krevjast. Det kan likevel vere vanskeleg å setje eit nøyaktig skilje. I forlenginga av dette blir det eit spørsmål om i kva grad dei indirekte utgiftene skal dekkjast, slik som utgifter til administrasjon, areal, teknisk infrastruktur, naudsynte møte, kurs og opplæring, sjukefråvær og tillegg for arbeid på rørlege heilag- og høgtidsdagar. Ei viss rettleiing for grensegangen, slik han har vore vurdert etter dagens kulturminnelov § 10, finst i Rt. 2007 s. 1511, der fleirtalet i Høgsterett la til grunn ei vurdering av dei indirekte utgiftene; dei må vere forsvarlege.



*Utvalet* meiner at dekningsplikta for dei indirekte utgiftene kulturmiljøstyresmakta har til gjennomføring av undersøkingane i tråd med § 8 og § 9, bør først vidare. Vidare meiner *utvalet* det bør gå fram av lovteksten at det kan bli gjeve forskrift om kva kostnader som inngår i dekningsplikta. Utrekninga av utgiftene må vere føreseieleg, fleksibel og praktisk å utføre, både for direkte og indirekte utgifter. Dagens retningslinjer for budsjettering, med tilhøyrande budsjettmalar som er utvikla gjennom forvaltningspraksis, ser ut til å vere godt innarbeidde og velegna til å rekne ut indirekte utgifter.

*Utvalet* tilrår at dagens retningslinjer blir lagde til grunn ved utforming av forskrifta, så langt dei passar.

*Utvalet* viser til framlegget om å lovfeste prinsippet om best mogleg teknologi og metode som ei generell føresegn, og har lagt til grunn at lova skal gje rom for å ta i bruk ny teknologi og nye metodar.

*Utvalet* meiner at lovkrav om spesifikk metode- og teknikkbruk raskt vil bli utdaterte, og at det er tilstrekkeleg at lovføresegnene heimlar at tiltakshavaren skal dekkje dei utgiftene som blir vurdert å vere naudsynte. Dynamikken i dagens lov verkar framleis tilstrekkeleg: «I utgangspunktet er det opp til kulturmiljømyndighetenes faglige skjønn å avgjøre hvilke undersøkelser som er nødvendige».<sup>76</sup>

Nærare føresegner om kva kostnader som skal bli vurderte som naudsynte, må bli vurderte ut frå omsynet til fleksibilitet for teknologisk endring, og bør bli fastsette i forskrift.

#### *Utgifter til forskning*

*Utvalet* har vurdert om og i så fall korleis behovet for kunnskap som grunnlag for god og effektiv forvaltning bør bli teke inn i lova, og om lovforslaget bør ha føresegner som bidreg til kunnskapsutvikling om og formidling av kulturhistorie og kulturmiljø. *Utvalet* ser dette i samanheng med innspel om at dekningsplikta òg bør omfatte forskning, som ikkje er omfatta av dagens reglar.

Det går fram av retningslinjene at det er nær samanheng mellom innsamling av arkeologiske data og forskning på det same materialet. Frå eit forskingsperspektiv har det vorte hevda at finansieringspraksisen ikkje reflekterer denne samanhengen, og at finansieringsskiljet som følgjer av dagens system, er konstruert og kunstig og ver-

kar hemjande på både kunnskapsinnhenting og kunnskapsproduksjon.

*Utvalet* er kjent med at organisatoriske omsyn har vore grunngeving for å skilje mellom forskning og utøving av avgjerdsrett. Ein unngår at utgravande verksemdar tilgodeser eller blir mistenkte for å tilgodesjå eigen forskingsaktivitet til dømes gjennom å fastsetje vilkår for løyve. Eit slikt organisatorisk skilje vil likevel kunne bli oppretthalde sjølv om dekningsplikta blir utvida til å omfatte forskning.

Omsynet til tiltakshavaren kan tale imot å utvide dekningsplikta til å omfatte utgifter til forskning. På den andre sida kan det hevdast at jamn oppdatering av kunnskapsstatus kan gjere utgravingsprosjekta meir fagleg oppdaterte og dimed meir kostnadseffektive for framtidige tiltakshavarar. Lågare kollektive utgifter i framtida vil likevel gje tiltakshavaren høgare individuelle kostnader i dag.

Framfor å knyte forskingskostnader direkte til det enkelte prosjektet, kan det argumenterast for ei avgiftsordning, til dømes i form av ein fastsett prosent av kostnaden for eit utgravingsprosjekt, som blir belasta alle tiltakshavarar og er øyremerkt forskning. Med denne premisen kan dei kollektive utgiftene over tid bli reduserte gjennom den forskinga avgifta gjer mogleg.

*Utvalet* er kjent med at det ved enkelte større utgravingsprosjekt har vore inngått uavhengige avtalar mellom den utgravande instansen og tiltakshavaren om finansiering av vidare forskning på materialet som kjem fram. Dette leier til spørsmål om ein kan sjå føre seg ei differensiering av omfanget av dekningsplikta ut frå kven som er tiltakshavar. Ei slik differensiering kan minne om skiljet som i dag følgjer av granskingsplikta, som er avgrensa til offentlege og større, private tiltak.

*Utvalet* meiner det bør bli vurdert om det skal vere ei differensiering av kva dekningsplikta skal omfatte. Vurderinga bør gjerast ut frå storleiken på tiltaka, omfanget av skade eller inngrep på kulturmiljøet, og kven som er tiltakshavar. Ei slik differensiering kan minne om skiljet som i dag følgjer av granskingsplikta, som er avgrensa til offentlege og større, private tiltak. Argument for dette kan mellom anna vere at større tiltak kan ha monaleg større forskingspotensial, og at dei store prosjekta i dei aller fleste tilfella har ein offentlig tiltakshavar.

#### *Utgifter til formidling*

*Utvalet* har vurdert om lovforslaget bør ha føresegner om formidling av kulturhistorie og kultur-

<sup>76</sup> Holme 2020: s. 109.

miljø. Etter gjeldande forvaltningspraksis kan det «budsjetteres med et begrenset omfang av formidling, direkte relatert det enkelte prosjekt.»<sup>77</sup> *Utvalet* er kjent med at kulturmiljøstyresmakta meiner denne avgrensinga er ei utfordring, og at det i større grad må vere høve til å setje vilkår om kunnskapsproduksjon og formidling, særleg i større saker. Dette må setjast opp mot kva det er rimeleg at tiltakshavaren skal betale for.

Spørsmålet om formidling bør inngå i dekningsplikta innanfor prinsippet om at den som forureinar, skal betale, vil òg avhenge av i kva grad formidlingstiltak skal vurderast som skadereduserande tiltak, i lys av dei verdiane som går tapt når det blir gjeve løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturmiljø.

Når jordfaste kulturmiljø blir fjerna, går verdien som ligg i sjølve nærværet og opplevingsverdien, tapt. Formidlingstiltak på staden kan bli vurdert til å redusere skaden. Ut frå dette kan det vere legitimt å påleggje tiltakshavaren å betale for den formidlinga som førebyggjer skade. Dette perspektivet kan gjelde ikkje-stadleg formidling òg, i form av å gjere tilgjengeleg kunnskap som elles ville gått tapt.

*Utvalet* meiner det bør vurderast om tiltakshavaren skal bli pålagd å dekkje utgifter til formidling ut over det som er praksis i dag, der dekningsplikta kan differensierast ut frå den verdien formidlinga blir vurdert å ha i kvart enkelt tilfelle. *Utvalet* meiner òg at det bør greiast ut vidare i kva grad formidling skal inngå i dekningsplikta, og at rammer og føringar for dette bør gå fram av ei forskrift.

#### *Utgifter til dokumentasjon*

Etter gjeldande praksis kan dekningsplikta omfatte naudsynt dokumentasjon, mellom anna i form av innmåling av felt, strukturar og funn, dokumentasjonsskjema, teikning, fotografering, prøveuttak med meir og handsaming av digital feltdokumentasjon. Dagens lov opnar for ein viss dynamikk i tolkinga av kva som kan vurderast som naudsynt dokumentasjon, mellom anna ut frå den arkeologifaglege utviklinga.

Digital dokumentasjon i form av 3D-skanning kan gje grunnlag for ei virtuell gjensking av noko av opplevingsverdien til eit kulturminne, i tillegg til den kunnskapsverdien dette kan bli vurdert å ha. Slik digital dokumentasjon vil vere meir aktuell for nokre objekt eller miljø enn andre.

Det er fleire grunnar til å gjere kulturmiljø meir digitalt tilgjengelege, både for framtidig høve til digitalisering av kunnskapsgrunnlag og saksbehandlingsprosessar, og for teknologiutvikling i metodebruk og informasjonsinnhenting. I tillegg kan digitalt tilgjenge fremje allmenn medverknad.

*Utvalet* meiner det bør gå fram av forskrift i kva grad dekningsplikta skal omfatte kostnader til dokumentasjon. Omfang og metodebruk må stå i eit rimeleg samhøve med den dokumentasjonsverdien som blir oppnådd.

#### *Utgifter til sakshandsaming*

At den som søker om løyve til eit inngrep i automatisk freda kulturmiljø, skal dekkje kostnader kulturmiljøstyresmakta har ved å handsame søknaden, kan hevdast å vere i tråd med prinsippet om at den som forureinar, skal betale. Når det gjeld tiltak som fører til forureining, må søkjaren normalt betale for handsaminga av utleppsøyve. Det kan difor vere rimeleg å leggje til grunn at inngrep i automatisk freda kulturmiljø òg er eit enkeltområde der lova bør påleggje tiltakshavaren å dekkje kostnadene ved å handsame søknaden om løyve.

Dersom det blir vurdert som aktuelt å utvide dagens reglar om unntak frå kostnadsdekning for sakshandsaming, meiner *utvalet* at det må bli avklart korleis kostnadene eventuelt skal fastsetjast. Praktiske grunnar talar for å skilje slike kostnader frå dei utgiftene som følgjer av gjennomføringa av til dømes ein innvilga søknad om løyve. Som nemnt ovanfor blir utgifter til førstegangs sakshandsaming ofte fastsette ved å heimle ei gebyrordning. Forvaltningslovutvalet peiker likevel på at «[en] gebyrordning innebærer imidlertid en standardisering som gjør at gebyrets størrelse ikke knyttes til de faktiske utgiftene til den enkelte sak, og det kan være uklart i hvilken grad gebyrsatsene må differensieres for ulike saksgrupper innenfor det gebyrbelagte området.»<sup>78</sup> Ved ei slik utviding må det takast stilling til om dekningsplikta bør ha form av ei gebyrordning, og i så fall korleis gebyrordninga skal reflektere dei faktiske kostnadene kulturmiljøstyresmakta har ved denne sakshandsaminga.

Bør utgiftene som inngår i dekningsplikta, fastsetjast ved enkeltvedtak?

*Utvalet* har vurdert om dei utgiftene tiltakshavaren blir pålagd, under dette utrekinga og budsjet-

<sup>77</sup> Riksantikvaren u.å.-f. pkt. 2.1.6

<sup>78</sup> NOU 2019: 5: s. 196.

teringa av dei, bør fastsetjast ved enkeltvedtak. Dette vil gje tiltakshavaren rett til å klage på vedtaket.

*Utvalet* tilrår ikkje ei slik endring. I vurderinga legg *utvalet* vekt på at måten dette blir praktisert på i dag, ser ut til å vere i all hovudsak velfungerande og heller ikkje omstridd. *Utvalet* tilrår difor å føre vidare dagens praksis. Ei endring vil auke ressursbruken for kulturmiljøstyresmakta og kan forseinke sakshandsaminga, noko som vil gje sakshandsamingskostnader som kulturmiljøstyresmakta sjølv må dekkje.

#### 17.7.4.2 Unntak frå dekningsplikta

Hovudregelen om at tiltakshavaren skal dekkje utgiftene til arkeologiske undersøkingar av automatisk freda kulturmiljø vil i ein del tilfelle kunne vere lite rimeleg og til hinder for at samfunnsstenlege tiltak blir gjennomførte. Det er viktig å vurdere i kva tilfelle og omfang det bør vere unntak frå hovudregelen, og i kva tilfelle staten bør dekkje kostnadene.

Kulturminnelova § 10 slår fast at staten kan dekkje kostnadene i visse tilfelle, men unntaka må ikkje gå lenger enn å bøte på urimelege og for store konsekvensar for tiltakshavaren. Eit døme frå miljøforvaltninga elles er naturmangfaldlova § 11, som slår fast at offentlege organ skal vurdere om tiltakshavaren skal dekkje kostnadene ved å hindre eller avgrense skade på naturmangfaldet som eit tiltak valdar, «dersom dette ikke er urimeleg ut fra tiltakets og skadens karakter».

Ordlyden i kulturminnelova § 10 gjev avgrensa rettleiing for kva konkrete tilfelle det er aktuelt med statleg kostnadsdekning. Kriteria for dekning er utvikla gjennom rundskriv og praksis. Dagens praksis treng presisering og klargjering, og det bør vurderast om han treng justeringar.

*Utvalet* meiner det bør greiast ut vidare om unntaka frå dekningsplikta skal gå lenger enn i dag, til dømes for tiltak i landbrukssektoren. Dette må òg sjåast i lys av at *utvalet* føreslår å utvide den automatiske fredingsgrensa til 1650 (fleirtalet) eller 1850 (mindretalet).

Reglane om dekningsplikta for tiltakshavaren bør vere knytte opp mot føresegna om arkeologiske undersøkingar. Det vil seie at reglane bør gjelde både registreringar for å finne ut om eit tiltak er i konflikt med automatisk freda kulturmiljø, og arkeologiske utgravingar eller andre tiltak som er sett som vilkår for eit løyve til å gjere inngrep i dei.

Vidare meiner *utvalet* at det bør vere eit klare skilje mellom kva som gjev rett til unntak frå dekningsplikta, i kva tilfelle det ikkje er heimel for

å krevje kostnadsdekning, og kva som kan gje grunn til å få tilskot til å dekkje slike utgifter – heilt eller delvis – etter skjønnet til kulturmiljøstyresmakta.

Unntak frå kostnadsdekning ved mindre, private tiltak

Argumenta som taler for statleg kostnadsdekning for mindre, private tiltak, er først og fremst at kostnadene i dei fleste slike tilfelle vil utgjere ein stor del av dei totale kostnadene. Ved tiltak for privat bruk kan tiltakshavaren ikkje fordele kostnadene vidare gjennom marknaden, slik ein kan gjere ved kommersielle tiltak. Om tiltakshavarane i desse tilfella sjøve skal bere dei fulle kostnadene ved arkeologiske undersøkingar, kan det føre til at tiltaka ikkje lèt seg utføre. Ei plikt til å dekkje dei fulle kostnadene til arkeologiske undersøkingar kan difor vere urimeleg tyngjande.

Eit anna argument er at statleg kostnadsdekning bidreg til at fleire tiltakshavarar overheld stans- og meldeplikta, fordi dei ikkje treng frykte store økonomiske konsekvensar. Dette vil sikre jordfaste kulturmiljø og det vitskaplege kjeldematerialet.

Ved å føre vidare dagens praksis, som reelt er eit generelt unntak for denne typen tiltak, får lova ei føresegn som er lett for kulturmiljøstyresmakta å praktisere og føreseieleg for tiltakshavarar. På den andre sida går eit slikt generelt unntak langt i å frita tiltakshavarar frå det kostnadsansvaret som er hovudregelen i lova. Utan konkrete vurderingar av kva som er rimeleg, kan unntaket gå lenger enn det som er naudsynt.

*Utvalet* meiner at omsynet til kva som er rimeleg, tilseier at det framleis må vere ordningar for statleg kostnadsdekning ved mindre, private tiltak. Ordninga er enkel og føreseieleg, og ho har fungert bra i praksis. Sjølv om eit generelt unntak i nokre tilfelle vil kunne femne vidt, meiner *utvalet* at ordninga i hovudsak bør bli ført vidare.

*Utvalet* meiner at omgrepet mindre, private tiltak er godt innarbeidd i praksis og difor bør førast vidare, men at den nærare avgrensinga av kva som er omfatta av omgrepet, bør gå tydelegare fram i lova eller i forskrift. *Utvalet* meiner òg at tiltak i ei næringsverksemd som landbruket bør få eit eige heimelsgrunnlag, då det ikkje passar inn i omgrepet mindre, private tiltak.

Nokre av dei same omsyna gjer seg gjeldande for ein del tiltak som i dag ikkje er omfatta av omgrepet mindre, private tiltak. Dette gjeld særleg allmenntytige tiltak i regi av ideelle organisasjonar. Dei har ofte avgrensa økonomiske ressur-

sar og kan ikkje, eller berre i avgrensa grad, flytte kostnadene vidare. Kostnader til arkeologiske undersøkingar kan difor føre til at samfunnsstenlege tiltak ikkje blir gjennomførte. Det er difor eit spørsmål om slike tiltak bør gå inn i omgrepet mindre, private tiltak, slik at dei blir fritekne frå eit krav om kostnadsdekning. Dette vil kunne gjelde svært ulike typar tiltak, frå lokale idrettsanlegg og løyper til store bygg og anlegg for idrett, helse, kunst og kultur. *Utvalet* meiner det bør vurderast om alle slike tiltak, uavhengig av storleik, skal reknast som mindre, private og fritekne frå dekningsplikta.

#### Tiltak i landbruket og andre næringar

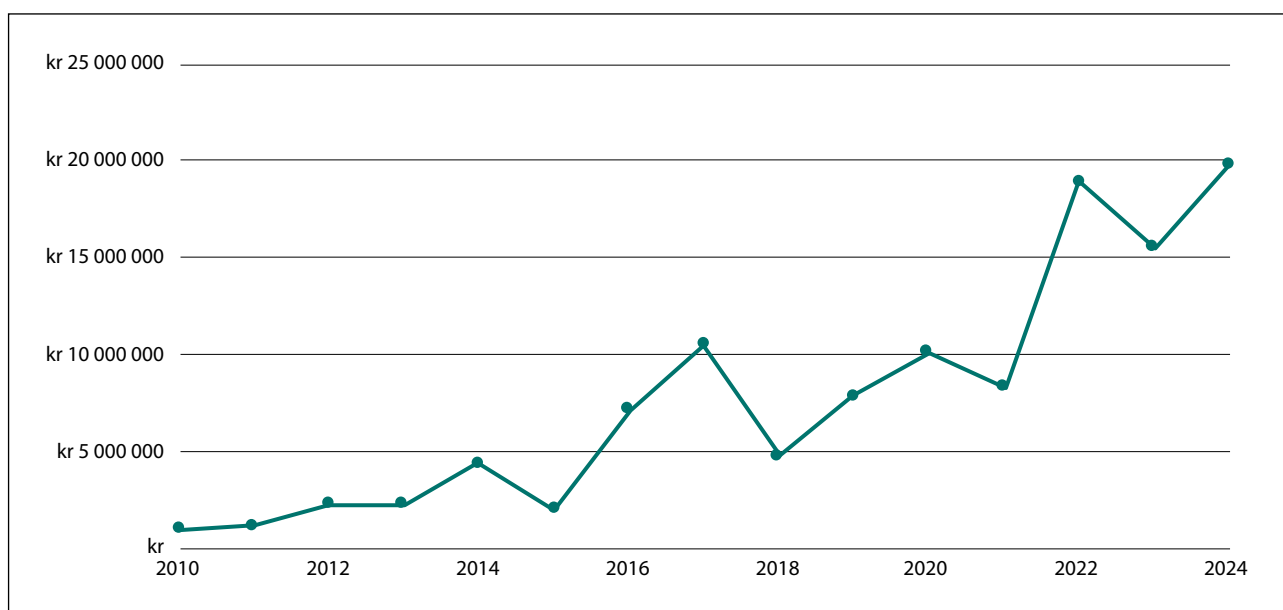
I perioden 2010–2024 vart det gjeve heilt eller delvis løyve til tiltak i 398 saker. I 123 av desse sakene (31 prosent) vart det gjeve vilkår om arkeologiske undersøkingar (utgraving eller overvaking). Av desse vart 89 (72 prosent) definerte som mindre, private tiltak, der staten dekte alle utgifter til dei arkeologiske arbeida. Berre 34 av sakene vart definerte som større, private tiltak, der kostnadsdekning vart vurdert etter føresegna om særlege grunnar. Det vart gjeve heil eller delvis statleg kostnadsdekning i 16 av desse sakene. I 18 saker var tiltakshavaren sjølv ansvarleg for å dekkje alle kostnadene. Staten dekte i alt 99,2 millionar kroner av dei samla kostnadene på 110,8 millionar kroner til arkeologiske undersøkingar i landbruksaker i denne 15-årsperioden, noko som sva-

rer til 89,5 prosent av kostnadene. Næringa sjølv dekte 11,6 millionar kroner, som svarer til 10,5 prosent. For andre typar private tiltak dekte tiltakshavarane om lag 76 prosent av kostnadene.

I ein del saker dekker staten òg kostnadane til fylkeskommunen og Sametinget sine arbeider i landbruksaker, utan at det blir gjeve vilkår om vidare arkeologiske undersøkingar. Samla tilskot i landbruksaker i den same perioden var derfor 115,6 millionar kroner.

Prinsippet om at tiltakshavaren skal betale, tilseier at hovudregelen må vere at det er tiltakshavaren som skal bere kostnader til arkeologiske undersøkingar ved tiltak som blir gjennomførte som ledd i næringsverksemd. Dette vil òg gjelde landbruk. Landbruksverksemd bidreg til å halde viktig kulturmiljø i hevd, men er òg ei stor årsak til tap av jordfaste kulturminne. Enkelte av dei noverande unntaksordningane er utfordrande for kulturmiljøstyresmakta, ved at det offentlege må bere kostnadene ved tiltak som kan dekkje relativt store område.

Det er likevel fleire faktorar som i stor grad er særigne for landbruket, og som kan grunnje unntak frå hovudregelen. Landbruket er ei arealintensiv næring som i stor grad er stadbunden. I motsetnad til dømes til eit hyttefelt, finst det sjeldan alternativ lokalisering. Samstundes er det stort potensial for å finne automatisk freda kulturmiljø i landbruksområde. Dessutan har sektoren, gjennom ordninga med jordbruksavtalen, avgrensa høve til å få kostnadene til mellom anna



Figur 17.1 Statlege tilskot til dekning av utgifter til arkeologiske undersøkingar i landbrukssektoren 2010–2024

Kjelde: Riksantikvaren

arkeologiske undersøkingar dekte gjennom marknaden.

*Utvalet* meiner på dette grunnlaget at landbruket framleis bør vere friteke frå kostnadsansvaret i visse tilfelle. Den statlege kostnadsdekninga til arkeologiske undersøkingar knytte til dei landbrukstiltaka som i dag er rekna som mindre, private tiltak, bør halde fram. Ettersom omgrepet «mindre, privat tiltak» er lite presist i denne samanhengen, fordi omgrepet etter ordlyden ikkje gjeld tiltak i næringsverksemd, meiner *utvalet* at unntaka frå kostnadsdekninga for landbrukstiltak bør ha eigen heimel i lova, og at heimelen òg må omfatte reindrift.

*Utvalet* meiner at dei konkrete unntaka for landbruket, som i dag følgjer av tre ulike rundskriv, bør samlast i ei forskrift, og tilrår at det i samband med dette blir greidd ut vidare om omfanget av unntak frå kostnadsdekninga bør utvidast. *Utvalet* viser her til at dei spesielle vilkåra for landbruket som er omtalte ovanfor, kan gje grunn til dette. Som døme nemner *utvalet* tiltak i skogsdrift, oppføring av større driftsbygningar, nydyrking av areal over 15 dekar og intensiv beiting. Slike tiltak er i mange tilfelle naudsynte for eit effektivt, moderne landbruk. Samstundes kan dei lett kome i konflikt med kulturmiljø, og dei økonomiske marginane for tiltaka kan gjere det krevjande å bere kostnader til arkeologiske undersøkingar.

Tala ovanfor viser at staten frå før dekkjer størstedelen av kostnadene for landbrukssektoren. Dei kostnadene som i dag fell på landbruket, utgjer ein liten del av den samla ressursbruken innanfor kulturmiljøsektoren, men kan likevel opplevast som svært tyngjande for dei som blir råka. Situasjonar der tiltakshavarar i landbruket må bere det som for dei kan vere store kostnader til arkeologiske undersøkingar, er konfliktskapande og kan gje omdømeproblem for kulturmiljøfeltet.

#### Unntak frå kostnadsdekning ved offentlege og større, private tiltak

For det som i dag blir vurdert som «større», private tiltak, det vil seie tiltak som er av kommersiell karakter og ikkje til eige bruk, har dagens lov ingen eigne føresegner om unntak frå kostnadsdekning. Dette spenner over svært ulike typar verksemdar, frå små næringsdrivande, bønder og idrettslag, til store bustad-, nærings- og infrastrukturprosjekt. Hovudregelen i lova om at tiltakshavaren skal dekkje kostnadene, gjeld fullt ut for alle desse. Lova opnar likevel for å gje tilskot om det

ligg føre særlege grunnar til det. Det kan gjevast tilskot til både registreringar og utgravingar, men det er strenge krav til dette. I praksis er det først og fremst gjeve unntak frå kostnadsdekning ved tiltak som ligg nær grensa for mindre, private tiltak når utgiftene til arkeologiske undersøkingar er urimeleg tyngjande, ved tiltak med ideell og ikkje-kommersiell innretning, ved landbrukstiltak og i tilfelle der tiltakshavaren gjennomfører tiltak etter pålegg eller tilråding frå andre styresmakter.

I andre typar tilfelle er praksisen at tiltakshavaren får delvis unntak frå dekning dersom utgiftene til arkeologiske undersøkingar overstig ti prosent av den samla summen for anleggskostnader og arkeologikostnader. Kostnader ut over dette blir vurderte som urimeleg tyngjande og blir dekte av staten. Det er få døme på tiltak der arkeologikostnadene har slik storleik. Eit overslag for gjennomsnittskostnaden for registreringstiltaka i 2021 er 100 000 kroner. For utgravingar er talet 2,1 millionar kroner, men ettersom nokre få store prosjekt dreg den samla kostnaden opp, er mediankostnaden på 170 000 kroner meir representativ.

*Utvalet* meiner at lova framleis bør opne for heil eller delvis statleg kostnadsdekning ved større, private tiltak når kostnadene til arkeologiske undersøkingar utgjer ein for stor del av dei samla kostnadene for tiltaket. Omfanget av unntaket kan fastsetjast i forskrift og ha ei snever ramme. Reglane bør ta opp i seg at reint kommersielle tiltak som ikkje lèt seg gjennomføre grunna høge miljøkostnader, kan bli vurderte som ikkje samfunnsøkonomisk lønsame og difor ikkje bør ha rett til unntak frå kostnadsdekning.

#### Tilskot når det ligg føre særlege grunnar

Prinsippet om at den som forureinar, skal betale, inneber at det må vere snevre opningar for statleg kostnadsdekning, og at unntaka bør vere klart definerte. Samstundes er det vanskeleg å føreseie i kva tilfelle hovudregelen vil kunne gje urimelege utslag. Dette tilseier at det framleis bør vere høve til å gje tilskot når det ligg føre «særlege grunnar».

*Utvalet* meiner at kulturmiljøstyresmakta framleis bør ha høve til å gje heil eller delvis statleg kostnadsdekning når det ligg føre «særlege grunnar». Ein føresetnad må vere at hovudregelen om kostnadsdekning gjev urimelege konsekvensar for tiltakshavaren, eller at kostnaden ikkje står i rimeleg høve til den samla kostnaden for tiltaket. Døme på slike særlege tilfelle frå dagens praksis er

- tilskot til retting etter kulturminnelova § 8 tredje avsnitt der skadevaldaren i liten grad kunne lastast for skaden, og kostnadene var svært store og ikkje realistiske for tiltakshavaren å dekkje
- tilskot til arkeologiske undersøkingar i ei sak der Riksantikvaren bad om at ein nedbrunnen driftsbygning skulle byggjast opp att på ein annan stad for å redusere den skjemmande verknaden på ein gravhaug, og der flyttinga utløyste arkeologiske undersøkingar
- tilskot til brannsikring av kyrkjer og reparasjon av vassrøyr som vart gjennomført etter pålegg og råd frå andre styresmakter

#### Særleg om kostnader ved tiltak under vatn

Ved arkeologiske undersøkingar under vatn kan krav til mellom anna bemanning og utstyr i forskrifter til arbeidsmiljølova føre til at kostnadene blir høgare enn ved arbeid på land. I tillegg kan organiseringa av kulturmiljøstyresmakta gjere at utgifter til reise og opphald varierer mykje, og i nokre tilfelle gjer utgiftene monaleg høgare. Det er eit spørsmål om staten bør dekkje delar av slike utgifter (både til registrering og utgraving og dokumentasjon), slik at undersøkingar under vatn ikkje blir for kostbare ut frå den totale kostnaden ved tiltaket, og at kostnadene ikkje varierer for mykje ut frå geografi.

*Utvalet* meiner at kostnader som følgjer av offentleg regulering, som tryggingforskrifter for dykkarar, er del av dei utgiftene som tiltakshavaren må rekne inn i tiltaket og som hovudregel dekkje sjølv. *Utvalet* tilrår at det blir greidd ut vidare om ein i forskrift skal opne for tilskot som kan kompensere for urimelege kostnader for arkeologiske undersøkingar under vatn.

Bør offentlege tiltak kunne få tilskot når kostnadene er urimeleg tyngjande?

Offentlege tiltakshavarar må som hovudregel ventast å kunne bere kostnadene som følgjer av offentlege krav og reguleringar. Det gjeld òg utgifter til særskild granskning av automatisk freda kulturmiljø. Med offentlege tiltak forstår ein alle statlege, fylkeskommunale og kommunale tiltak eller tiltak med overvegande offentleg kapital.

Føresegna i kulturminnelova § 10 om høve til statleg kostnadsdekning når det ligg føre særlege grunnar, skil likevel ikkje mellom private og offentlege tiltak. Lova er altså ikkje til hinder for at tilskot kan gjevast til offentlege tiltak òg. Det er skilnader i kva høve offentlege tiltakshavarar har

til å dekkje slike utgifter, særleg mellom staten og andre offentlege aktørar. Kostnader kan bli for tyngjande for ein offentleg aktør òg, slik at tiltak som elles er tenlege for samfunnet, ikkje blir realiserte.

Etter gjeldande praksis er det høg terskel for å gje tilskot til offentlege tiltak. Det skjer berre unntaksvis og først og fremst ved kommunale tiltak. Tal frå Riksantikvaren viser at 2 av 33 vedtak om unntak frå kostnadsdekning der grunngevinga i hovudsak var at kostnadene var vurderte som urimeleg tyngjande, gjaldt kommunale tiltak. Fullt unntak frå kostnadsdekning vart berre gjeve i éi av desse sakene, der tiltaket (tetting av lekkasje i ein kjellarmur) var rekna til 135 000 kroner medan dei arkeologiske undersøkingane var rekna til meir enn 3,5 millionar kroner.

*Utvalet* meiner at den nye kulturmiljølova framleis skal opne for at offentlege tiltak kan få tilskot i tilfelle der kostnadene til arkeologiske undersøkingar blir urimeleg tyngjande.

Kostnader ved meir omfattande funn eller andre funn enn føresett

I nokre tilfelle der det er gjeve løyve til inngrep i eit automatisk freda kulturminne med vilkår om arkeologiske undersøkingar, hender det at det under undersøkingane dukkar opp meir omfattande eller andre funn enn kulturmiljøstyresmakta har føresett og budsjettert for. Dersom kulturmiljøstyresmakta meiner at det er naudsynt med ytterlegare undersøkingar som inneber kostnader for tiltakshavaren, kan slike ikkje bli pålagde utan vidare.

Etter forvaltningspraksis vil slike funn ofte utgjere ein særleg grunn som gjer at staten dekkjer meirkostnadene ved desse undersøkingane. Det er likevel ingen automatikk i at dette vil gjelde for offentlege tiltakshavarar.

*Utvalet* meiner at omsynet til føreseielege rammer taler for at staten bør dekkje meirkostnadene ved meir omfattande funn eller andre funn enn det kulturmiljøstyresmakta har føresett i handsaminga av løyvet og budsjettert for. Det bør gå direkte fram av lovtæksten at budsjetttet som kulturmiljøstyresmakta har sett opp, er den øvre ramma for dekningsplikta. Eit vilkår bør vere at tiltakshavaren ikkje er å klandre for at funna var ukjende. *Utvalet* meiner at behovet for føreseielege rammer må vege like tungt for offentlege tiltak som for private tiltak. Lova bør difor gjere eit generelt unntak frå dekningsplikta for slike meirkostnader. Omsynet til ei rimeleg risikofordeling mellom kulturmiljøstyresmakta og offentlege til-

takshavarar kan sikrast gjennom forvaltningspraksisen.

#### Kostnader ved uføresette funn

Der eit tiltak har starta opp og det kjem for dagen ukjende automatisk freda kulturminne under arbeidet, har tiltakshavaren plikt etter kulturminnelova § 8 til å varsle om funnet og stanse arbeidet. På grunnlag av varselet skal kulturmiljøstyresmakta ta stilling til om det skal gjennomførast arkeologiske undersøkingar før arbeidet kan ta til igjen. Slik melding kan etter dagens forvaltningspraksis vere særleg grunn for å gje unntak frå krav om kostnadsdekning. Dette gjeld både når tiltakshavaren sjølv eller ein tredjepart melder frå om funnet. Riksantikvaren har låg terskel for å gje unntak i slike tilfelle, og det blir gjeve fullt unntak i dei fleste sakene. Delvis unntak er gjeve i eitt tilfelle i perioden 2015–2021, der ein kommune var tiltakshavaren.

Omsynet til å vere føreseieleg taler for at staten skal dekkje kostnadene til arkeologiske undersøkingar ved uføresette funn. Eit anna viktig omsyn er risikoen for at meldeplikta ikkje vil bli etterlevd dersom varslinga vil føre til omfattande tilleggskostnader.

*Utvalet* meiner at tiltakshavaren som hovudregel ikkje bør vere pålagd å dekkje kostnadene i slike tilfelle, og at dette bør gå fram av ei forskrift. Eit vilkår bør vere at tiltakshavaren ikkje kan lastast for at dei arkeologiske registreringane manglar eller er mangelfulle.

#### 17.7.4.3 Statleg kostnadsdekning av arkeologiske registreringar

I dag gjeld dekningsplikta alle kostnader til arkeologiske undersøkingar som kulturmiljøstyresmakta pålegg tiltakshavaren, med dei omtalte unntaksordningane. Plikta omfattar

- kostnader til registreringa som må gjennomførast for å påvise om eit tiltak er i konflikt med automatisk freda kulturmiljø
- dei særskilde undersøkingane i form av arkeologiske utgravingar eller andre tiltak som blir sette som vilkår for eit løyve til å gjere inngrep i dei

Kulturmiljøstyresmakta gjer konkrete vurderingar i kvart tilfelle om eit tiltak har potensial for å kome i konflikt med automatisk freda kulturmiljø eller ikkje. Ofte vil dette vere kjent på førehand, anten fordi kulturmiljøa er synlege, eller fordi tidlegare kartleggingar har påvist dei. I desse tilfella

er føremålet med registreringa å gje ei meir presis påvising av dei kjende kulturmiljøa og omfanget av dei, avdekkje eventuelle andre automatisk freda kulturmiljø i nærleiken, og gjennom dette gje føringar for korleis tiltaket kan gjennomførast og kva for vilkår som eventuelt skal setjast for dei inngrepa tiltaket vil føre med seg.

I mange tilfelle vil det derimot vere slik at kulturmiljøstyresmakta ikkje har sikker kunnskap på førehand om automatisk freda kulturmiljø innafor verkeområdet for tiltaket, men at dei vurderer at det er potensial for dette, og at dei dimed krev registrering. Kulturmiljøstyresmakta har mål om å unngå registreringar der det er lite potensial for funn, men i ein del av tilfella vil registreringa likevel vise at det ikkje er automatisk freda kulturmiljø, og at tiltaket dimed ikkje kjem i konflikt med slike. Kostnaden for registreringa fell likevel på tiltakshavaren. Dette inneber at tiltakshavaren må dekkje naudsynte kostnader etter prinsippet om at den som forureinar, skal betale, jamvel når tiltaket ikkje kjem i konflikt med automatisk freda kulturmiljø, og tiltakshavaren dimed i streng forstand ikkje er årsak til «forureining».

Ut frå dette kan det vere argument for at sjølve kartlegginga av automatisk freda kulturmiljø er ei oppgåve som det offentlege bør ta kostnaden for. Som nemnt ovanfor i samband med lovhistorikken kan det òg hevdast at det å ta vare på kulturminne og kulturmiljø i seg sjølv er ei nasjonal oppgåve, og at utgifter til å skaffe oversyn over dei, bør dekkjast av staten. Eit slikt unntak for registreringskostnaden vil avgrense dekningsplikta for tiltakshavaren til berre å gjelde der han vel å gjennomføre tiltak som kjem i direkte konflikt med automatisk freda kulturmiljø, det vil seie der tiltaket er til skade for dette, og tiltakshavaren dimed meir direkte får rolla som skadegjerar eller «forureinar».

Eit anna argument for å sjå registreringa av automatisk freda kulturmiljø som ei oppgåve det offentlege bør ta det økonomiske ansvaret for, er den sterke vektlegginga av at det er kulturmiljøstyresmakta som avgjer kva som er automatisk freda, kva fredinga omfattar, og kva for konsekvensar ho får for utnyttinga av eit areal. Tiltakshavarar kan knyte til seg konsulentar som vurderer konfliktpotensialet når eit tiltak er under førebuaende planlegging, men sjølve registreringa som skal liggje til grunn for planvedtak eller vedtak om løyve i enkeltsaker, må utførast av kulturmiljøstyresmakta.

Eit argument mot å skilje mellom kven som har ansvaret for kostnadene ved registrering og dei konkrete avbøtande tiltaka, er at deknings-

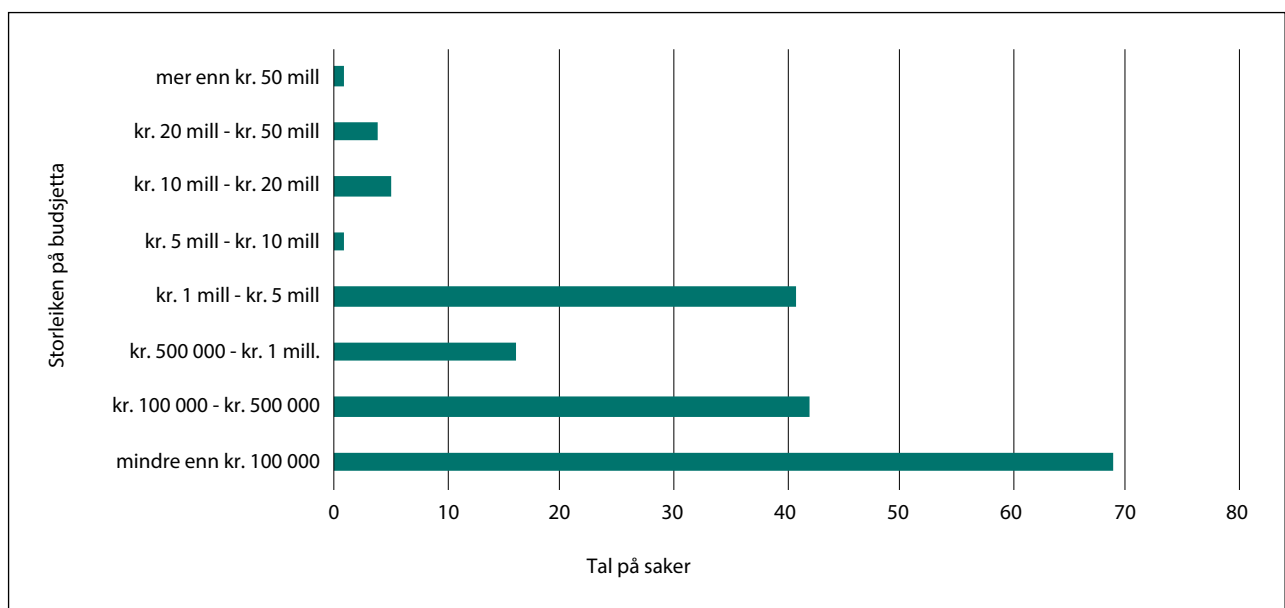
plikta slik ho er på kulturmiljøområdet i dag, i prinsippet ikkje skil seg frå den tilsvarande dekningsplikta på andre miljøområde. Her inngår kartlegginga av både kjende og ukjende miljøverdiar i prinsippet om at den som forureinar, skal betale. Dimed skal tiltakshavaren som regel betale for kartlegginga, ikkje berre for dei avbøtande tiltaka. Dette kan til dømes gjelde slikt som å undersøkje om det finst raudlista artar i eit utbyggingssområde. Det kan difor vere uheldig om prinsippet skal bli uthola for kulturmiljø. Men på dette området kan det vere særleg vanskeleg for tiltakshavaren å vurdere på førehand om tiltaket han planlegg, kan kome i konflikt med automatisk freda kulturmiljø. Ut frå at førekomsten av slikt kulturmiljø varierer mykje, kan det òg verke vilkårleg kven som må betale mykje for arkeologiske undersøkingar, og kven som slepp dette.

Stortingskomiteen som handsama kulturminnelova av 1978, delte seg i eit fleirtal og eit mindretal i desse spørsmåla. Mindretalet meinte at kostnadene ved å ta vare på kulturminne og kulturmiljø som hovudregel skulle berast av det offentlege ved staten. Dette gjaldt då alle kostnadene, både sakshandsaming, registrering, utgraving og så bortetter. Fleirtalet peikte mellom anna på at ei lovfesting av at staten som hovudregel skulle bere kostnadene, kunne vere eit trugsmål mot kulturminna, ettersom det ville kunne gje tiltakshavarane mindre tilskuv til å finne arealløysin-

gar som tek omsyn til kulturminna. Dette argumentet fell likevel bort dersom unntaket frå dekningsplikta berre gjeld registreringa og ikkje dei kostnadene som følgjer av dei vilkåra som blir stilte for å gjere inngrep i kulturmiljøa.

Å overta finansieringsansvaret for arkeologisk registrering vil føre til ekstra kostnader for staten. Den årlege gjennomsnittskostnaden for registreringar i perioden 2015–2021 var om lag 70 millionar kroner. Til samanlikning var den gjennomsnittlege budsjetterte kostnaden for alle arkeologiske undersøkingar for offentlege og private tiltakshavarar om lag 320 millionar kroner årleg. Ein stor del av kostnadene til slike undersøkingar, både ved registreringar og utgravingar, blir alt dekt av det offentlege, anten i form av unntak for mindre, private tiltak og særlege grunnar, eller ved at det er ein offentlig tiltakshavar. I 2021 utgjorde dette 73 prosent av kostnadene. Det er altså ein klart mindre del av den samla kostnaden som blir betalt av private tiltakshavarar, og sjølve registreringskostnaden utgjer igjen berre ein del av dette.

*Utvalet* tilrår at det blir vurdert å greie ut ei slik ordning vidare. *Utvalet* ser samstundes at det som er skissert her – det vil seie å innføre eit skilje i dekningsplikta mellom kostnadene til registrering, som blir friteke frå plikta, og kostnader til dei arkeologiske undersøkingane ved inngrep, som framleis skal inngå i plikta – vil vere eit



Figur 17.2 Kostnader, arkeologiske undersøkingar i 2021

I 2021 vart det gjort vedtak om kostnadsdekning i 179 saker, med eit samla budsjett på 381 millionar kroner. Elleve av vedtaka gjaldt omfattande undersøkingar med budsjett på mellom 5 og meir enn 50 millionar kroner. Disse utgjorde 73 prosent av kostnadene. Snittkostnaden var 2,1 millionar kroner, medan mediankostnaden var 170 000 kroner. Illustrasjonen viser fordeling av talet på vedtak etter storleiken på budsjetta.

Kjelde: Riksantikvaren



klart brot med dagens ordning. Det brotet vil gjelde både med omsyn til praktiseringa av prinsippet om at den som forureinar, skal betale, andre delar av miljøområdet og med omsyn til dei økonomiske og administrative konsekvensane. *Utvalet* meiner at eit generelt unntak frå dekningsplikta for registreringar vil vere ei meir grunnleggjande endring enn dei andre unntaka som er drøft, noko som tilseier at ei slik ordning bør ha heimel i lov og ikkje forskrift. *Utvalet* vil òg streke under at eit generelt fritak frå kostnadsdekninga for registreringar vil føre til reduserte inntekter for fylkeskommunen og Sametinget, og vil krevje anten at dei blir kompenserte for dette gjennom auka økonomiske rammer, eller at dei ber dette sjølve.

## 17.8 Fredingsgrense

### 17.8.1 Innleiing

Den første lova om vern av jordfaste kulturmiljø i Noreg var fortidsminnelova frå 1905. Lova var avgrensa til å gjelde gravhaugar, oldtidsleivningar og andre minnesmerke frå fortida. Alle faste kulturminne frå oldtida (før ca. 1030) og mellomalderen (fram til 1537) vart freda direkte etter denne lova, slik at styresmaktene fekk kontroll over både kjende og ukjende kulturminne. Eit sentralt spørsmål under lovarbeidet var kor nært opp til samtida lova skulle verke. I lovforslaget vart fredingsgrensa sett til reformasjonen. Fortidsminneforeningen stilte den gongen spørsmål om kvifor den nye lova berre skulle gjelde kulturminne frå oldtida og mellomalderen, og ikkje sikre at dei etterreformatoriske kulturminna fekk eit tilsvarende godt vern.<sup>79</sup> Sjølv om departementet erkjende at kulturminne frå etter reformasjonen òg hadde høg verdi, meinte det at ei seinare fredingsgrense ville føre med seg eit for stort inngrep i den private eigedomsretten, og at dette ville bli oppfatta som meir urimeleg dess nærare opp i tid grensa vart sett. Det viste seg å vere vanskeleg å finne ei årsgrense som tok omsyn til både verneverdiane og grunneigaren.<sup>80</sup> Grensa for automatisk freding har vore uendra i snart 120 år. I det følgjande vil *utvalet* vurdere om grunngevinga for å setje grensa ved reformasjonen framleis står seg, eller om ho bør flyttast nærare vår tid.

### 17.8.2 Grunngeving for dagens fredingsgrense

Som grunngeving for å trekkje grensa ved reformasjonen uttalte departementet at det først og fremst var dei eldste kulturminna det var naudsynt å verne, fordi dei på grunn av alderen ville vere dei som var mest sjeldne og difor dei viktigaste. Departementet la òg vekt på at det mangla skriftlege kjelder frå denne tida. Oppfatninga av kva slags kulturminne som bør vernast som kjeldemateriale for framtida, har endra seg etter dette, og spørsmålet om grensa bør flyttast, har vorte stilt fleire gonger. Då kulturminnelova vart utarbeidd på 1970-talet, føreslo Riksantikvaren at fredingsgrensa skulle flyttast til 1600, medan forminnekomiteen føreslo å halde fast på 1537. Departementet var samd i at grensa ikkje skulle flyttast, men grunn gav ikkje dette nærare.<sup>81</sup>

Etter fagleg kritikk om at aldersgrensene i kulturminnelova var tilfeldige og mangla forankring i haldbare faglege vurderingar, vart ei eventuell flytting av grensene teken opp på ny i 1980-åra.<sup>82</sup> Departementet valde likevel å ikkje følgje dette opp i lovrevisjonen i 1992. Det vart peikt på at sjølv om det var eit breitt ønske i kulturminneforvaltninga og fagmiljøa om å endre grensa for automatisk freding, var det ikkje semje om ved kva årstal denne grensa i så fall skulle trekkjast. Konsekvensane av å flytte grensa var heller ikkje tilstrekkeleg greidde ut til at eit slikt framlegg kunne fremjast.<sup>83</sup>

Sist dette spørsmålet vart stilt, var då departementet i 1998–1999 fremja eit framlegg om å flytte den automatiske fredingsgrensa for «ståande byggverk» til 1650.<sup>84</sup> Nokre av høyringsinstansane spelte inn at det å flytte fredingsgrensa òg burde gjelde andre kategoriar av kulturminne, men departementet var ikkje samd. Departementet grunn gav dette med at ei utviding ville bety store bindingar i arealplanlegging og arealdisponering. Det vart òg lagt vekt på at behovet for og konsekvensane av ei meir omfattande utviding ikkje var nærare greidd ut.<sup>85</sup>

*Utvalet* har fått mandat til å vurdere om grunngevinga for å setje grensa ved 1537 framleis gjeld, eller om grensa bør flyttast nærare vår tid. I dette kapittelet blir det gjort greie for konsekvensane ei eventuell flytting av fredingsgrensa vil ha, mellom

<sup>79</sup> Ot.prp. nr 28 (1904–1905): s. 3.

<sup>80</sup> NOU 1982: 36: s. 20.

<sup>81</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 8.

<sup>82</sup> St.meld. nr. 39 (1986–87): s. 24.

<sup>83</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 4.

<sup>84</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99).

<sup>85</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 16.

anna for kva slags særlege typar kulturmiljø og samfunnsendingar som blir tekne vare på ved å heve den generelle fredingsgrensa.

I dag veit vi at jordfaste kulturminne frå etter reformasjonen kan vere viktige kjelder til kunnskap om den nære fortida vår, og dei utfyller dei skriftlege kjeldene som finst frå denne tida. Forsking har vist at vi får andre perspektiv når dei skriftlege kjeldene blir sette opp mot materielle spor. Fredingsgrensa ved 1537 blir av mange forskingsmiljø oppfatta som eit kunstig skilje. Dette gjeld særskilt for mellomalderbyane og kyrkje-gardar frå mellomalderen, fordi grensa ikkje er synleg i jorda. Kva slags skriftlege kjelder ein har frå tida etter 1600, blir det gjort greie for lenger ned.

Oppfatninga av kva slags kulturminne som bør vernast som kjeldemateriale for framtida, har endra seg sidan dei første lovene om kulturminnevern vart vedtekne. Det same har synet på høvet styresmakta har til å gjere inngrep i den private eigedomsretten for å verne om nasjonale interesser. Ei viktig grunngeving for fredingsgrensa er at ho sikrar kulturminne frå periodar det ikkje, eller berre i liten grad, finst skriftleg materiale frå. Slikt materiale blir stadig meir talrikt utover 1600-tallet, ein periode som er prega av utvikling av næringsvegane, ei byrjande industrialisering og endringar i materiell kultur, under dette produksjon av fleire gjenstandar. Det var først i løpet av 1600-talet folketalet kom tilbake til nivået frå før svartedauden.

### 17.8.3 Demografisk utvikling i åra 1500–1850

Dei aller fleste kulturminne er knytte til busetnad og det daglege virket til menneska. Befolkningsutviklinga er difor det som i størst grad påverkar mengda og omfanget av kulturminne. Frå 1500 og heilt opp til 1900-talet levde dei aller fleste i Noreg utanfor byar og tettstader, og dei livnærte seg av landbruk og fiske. I 1825 gjaldt dette 87 prosent av befolkninga, og så seint som i 1875 gjaldt det framleis om lag 75 prosent av befolkninga (bønder, fiskarar, husmenn og andre arbeidarar i primærnæringsane). Dei fleste kombinerte ulike næringar, som til dømes jordbruk og fiskeri og liknande. Trass i endringar i driftsformer, reiskapar og byggeskikk er næringane prega av relativt stor stabilitet. Sett på spissen kan ein seie at jordbruket i 1800 minte meir om jordbruket 500 år tidlegare enn 100 år etter.

Svartedauden førte til ein drastisk nedgang i folketalet i Noreg. På svært usikkert grunnlag reknar ein med at folketalet vart redusert frå meir

enn 400 000 til rundt 150 000. Folketalet var ikkje oppe på same nivå som før pesten før tidleg på 1600-talet. Det finst ingen sikre kjelder for å rekne ut folketalet, men ein går ut frå at det var mellom 140 000 og 200 000 menneske i Noreg på 1500-talet. Basert på manntalet frå 1664–1665 har ein rekna folketalet til om lag 440 000. På same tid var det omlag 50 000 gardsbruk i Noreg, og meir enn 90 prosent av befolkninga budde utanfor byane.

Den første folketeljinga vart utført i 1769 og viser at det var om lag 724 000 menneske i landet. I 1855 hadde folketalet stige til om lag 1,4 millionar.

### 17.8.4 Skriftlege kjelder frå perioden 1600–1850

Eit argument for dagens fredingsgrense var at det vart fleire skriftlege kjelder etter 1537. I dag har vi eit anna syn på kor korrekte og dekkjande desse kjeldene er. Det er lite som er bevart av offentlege arkivsaker frå før 1700, og noko meir er bevart frå tida etter. Få kjelder frå denne tida er private. Sjølv om det vart fleire skriftlege kjelder etter mellomalderen, seier dei ikkje alltid like mykje om det heilskaplege samfunnet. Skrift var i stor grad for kongemakt, kyrkje og adel, og dei fleste kunne korkje lese eller skrive før langt inn på 1700-talet. Dei skriftlege kjeldene frå denne perioden handlar ofte om spesielle menneske eller stader, og dei kan difor ikkje nyttast som allmenngyldige kunnskapskjelder for heile samfunnet. I dag forsøker vi å få ut informasjon om til dømes sosialt liv og handel frå dokument som eigentleg vart laga for andre føremål. Det er difor ein risiko for at innhaldet i kjeldene blir feiltolka. I Noreg blir fortida vår tolka av historikarar, bygningshistorikarar og etnologar ut frå dei kjeldene som er tilgjengelege for dei, og i mindre grad ut frå dei materielle restane som fortel om dagleglivet og hendingar som ikkje har vorte dokumenterte i skriftlege kjelder frå denne perioden, slik det blir i fleire andre land som har ei fredingsgrense som ligg nærare opp til notida.<sup>86</sup>

Dei primærkjeldene vi har frå denne perioden, er lover og forordningar, rettskjelder som domar og rettsbøker, folketeljingar, jordebøker, tinglysingar, kyrkjebøker med meir. Det er knytt ein del utfordringar til alle desse kjeldene. Til dømes er tollregister viktige kjelder som fortel mykje om handel med utlandet, men for innanlands handel har vi ikkje tilsvarende kjelder. I tillegg er det stort sett frå perioden 1660–1700 slike tollregister

<sup>86</sup> McLees 2019.

er bevarte. Etter det er det meir sporadisk, fordi mange arkiv er gått tapt. Tidlege folketeljingar hadde som føremål å få oversyn over skattegrunnlag eller mannskap som kunne skrivast ut til forsvaret. Difor har vi tal på den mannlege befolkninga på bygdene. Den kvinnelege befolkninga og bybefolkninga har ein mått rekne seg fram til.

Dei delane av landet som ligg nord for Trøndelag, er lite representerte i dei skriftlege kjeldene. I tillegg er det sosiale aspektet viktig. Det var styresmakta og kyrkja som representerte den skrivande delen av befolkninga. Vanlege folk og grupper med låg status er mest representerte i kjeldene i straffesaker eller i klage- og bønneskriva frå allmugen til kongen. Mellom anna er dokumentasjon frå trolldomsprosessane ei rik kjelde frå Finnmark, men kjelda dekkjer kanskje ikkje heilt realitetane i samfunnet på den tida.

Det er altså fleire årsaker til at dokumentasjonen frå denne perioden ikkje er dekkjande. Til dømes er det lite som er bevart, mellom anna fordi det ikkje har vore samla inn tidleg, og mykje har gått tapt eller vorte kasta. Kjeldene er svært fragmentariske i informasjonen dei gjev om geografi, næringar og det sosiale livet, og få av dei dekkjer heile landet eller store område. Dokumentasjonen er i stor grad normativ og seier lite om praksisen. Kjeldene er transkriberte og i stor grad tolka, på grunn av det kompliserte og unormerte språket i denne perioden. Dei er òg dominerte av straff og lovbrøt. Befolkninga var i liten grad skriveføre, sjølv om leseferdigheitene auka mot slutten av perioden.

Ut frå dette meiner *utvalet* at grunngevinga om mangelen på kunnskap om og skriftlege kjelder frå tida før 1537 ikkje står seg. No veit vi mykje om tida før mellomalderen og mindre om tida etter mellomalderen fram mot framveksten av det moderne samfunnet. Det kan difor vere føremålstenleg å flytte grensa for automatisk freding nærare vår tid, slik at den kunnskapen vi har, kan supplerast av andre kjelder. Når ein skal vurdere kva årstal grensa eventuelt bør flyttast til, må utgangspunktet vere kva kunnskap vi alt har, kva slags typar kulturminne som vil bli omfatta, og kva vi kan oppnå av ny kunnskap med å flytte grensa. Dette må vurderast opp mot kva konsekvensen vil bli, både for økonomi og ressursbruk for å sikre kunnskapen, for mengda av nye kulturminne som blir freda, for i kva grad det grip inn i den private eigedomsretten, og for andre viktige samfunnsinteresser, som arealplanlegging og -disponering, bustad- og næringsutvikling og liknande. Det må òg vurderast opp mot kva andre ordningar som kan etablerast for å sikre dei verdiane som ligg i

jordfaste kulturminne frå tida etter den fredingsgrensa som blir vald.

### 17.8.5 Jordfaste kulturminne som kjelder

Jordfaste kulturminne frå etter reformasjonen, som ikkje er freda i dag, kan vere viktige kjelder for å gje oss kunnskap om den nære fortida vår og utfyller dei skriftlege kjeldene som finst frå denne tida. I dag jobbar historiske og arkeologiske fagmiljø stadig tettare saman, og dokumentasjon og forskning har vist at vi får andre perspektiv når dei skriftlege kjeldene blir sett opp mot materielle spor. Forståinga av svært mange aspekt av samfunna i tidleg moderne tid må i stor grad baserast på arkeologisk kunnskap. Jordfaste kulturmiljø frå perioden etter 1537 er ikkje freda etter kulturminnelova, men dei kan like fullt vere viktige kjelder til kunnskap om samfunnet i dåtida. Dette gjeld til dømes tidlege industriminne, vegfar, husmannsplassar, stølar og båtstøer, men det kan òg gjelde jordfaste kulturminne endå lenger opp mot vår tid, som til dømes fangeleirar og krigsskodeplassar. Fredingsgrensa 1537 blir av mange forskingsmiljø oppfatta som eit kunstig skilje. Til dømes vart ikkje det materielle uttrykket på kyrkjegardane endra ved reformasjonen, men ved ei gradvis overgang til andre ritual, kistetypar, dekorasjonar og så bortetter i tida opp gjennom 1600-talet.

Fleire har spelt inn til *utvalet* at dei skriftlege kjeldene i nokre tilfelle kan gje utilstrekkeleg eller uriktig informasjon, som igjen kan bidra til å halde ved lag tidlegare feilslutningar. Kulturminne frå dei første hundreåra etter reformasjonen er særleg viktige for å forstå eldre kulturminne og dei lange linjene i historia vår. Spesielt i mellomalderbyane ligg det kulturlag med restar frå byutvikling heilt frå mellomalderen og fram til i dag, ofte under bygningar og i tilstøytande areal.<sup>87</sup> Uventa funn frå 1700-talet kan i fleire tilfelle ha høgare vitenskapleg verdi enn kulturminne som er automatisk

<sup>87</sup> Ein mellomalderby er i kulturminnesamanheng definert som ein noverande by som har hatt byutvikling sidan mellomalderen, og der delar av dagens busetnad ligg oppå restar av busetnad frå mellomalderen. Den eldste historia kan i dag vere synleg gjennom bystrukturar, kommunikasjonsårer som gater, passasjar og strete og tomtegrunnar. I tillegg ligg ruinane av mange mellomalderkyrkjer, kloster og borgar heilt eller delvis synleg. Under dagens busetnad finst samanpressa jordlag som inneheld restar av bygningar, spor etter handel, produksjon, landbruk og hagebruk, hushaldningsavfall og andre leivningar frå mellomalderen og nyare tidsperiodar. Kulturlaga i mellomalderbyane har oppstått ved at ein har bygd nye hus, gater, kyrkjegardar med meir oppå eldre restar av busetnader og avfallslag. Desse kulturlaga er ofte dei einaste kjeldene vi har til store delar av historia til byane og byborgarane. Riksantikvaren u.å.-h.

freda, til dømes fordi dei uventade funna gjev ein kontekst til dei automatisk freda kulturminna. Andre døme på etterreformatoriske kulturlag som kan trenge eit styrkt vern, er hamneområde, setervollar, dei eldste husmannsplassane og tidleg industriell verksemd.

#### 17.8.5.1 Kunnskapspotensialet ved registreringar og utgravningar

Målet med registreringane er å vurdere førebels om eit kulturminne eller eit kulturmiljø har potensial for å auke forståinga vår om fortida ved å dekkje kunnskapshøl geografisk, kronologisk eller tematisk. Dette kan gje auka kunnskap om korleis menneske har tilpassa seg, om korleis dei har møtt klimautfordringar, om overutnytting av ressursar, om religion, om endra busetjingsform og så bortetter.

Kartlegging og dokumentasjon av kulturmiljø gjev oss høve til å få ny og meir detaljert kunnskap om den kulturhistoriske utviklinga. Denne kartlegginga er grunnlaget for seinare prioriteringar både når ein skal registrere, og når ein skal grave ut. I samanheng med arkeologiske utgravningar er det viktig at forvaltningsmuseet har utarbeidd faglege program som ligg til grunn for prioriteringane. Dei faglege programma kan gje føringar for vurderingar og prioriteringar for vern av kulturmiljø og for kunnskapsutvikling.

For å ta vare på eit mangfald av kulturmiljø må ein òg ha kunnskap om kva potensial dei har for å fremje kunnskap som kan nyttast til formidling, bruk og oppleving. Urørte kulturminne, som til dømes rydningsrøysar, liggjeplassar og fangstanlegg frå nyare tid, kan ikkje naudsynlegvis gje oss mykje meir kunnskap i dag, men ved å verne dei kan kunnskapspotensialet bli større i framtida, mellom anna fordi vi får betre teknologi.

Behovet for å hente inn meir kunnskap om gjevne kulturminne eller kulturmiljø krev ei forvaltning som er styrt av kunnskap gjennom fleire ledd – frå registreringar til bevaring eller utgraving. Faglege program som beskriv prioriterte område, tema og periodar, vil danne grunnlaget for kunnskapspotensialet som ligg i bevaring eller utgraving for forskning og forvaltning av registrerte kulturminne og kulturmiljø.

#### 17.8.6 Flytting av grensa for automatisk freding

I dag blir jordfaste kulturmiljø i form av strukturar, kulturlag og gjenstandar som er frå tida fram til 1536, ofte øydelagde utan at dei blir regis-

trerte eller undersøkte. Dekningsplikta for kostnader til arkeologiske undersøkingar gjeld ikkje for materiale som er frå etter 1536. Dagens tilskot-sordning for statleg dekning av kostnader er i utgangspunktet heller ikkje innretta slik at kunnskapen kan bli henta ut av jordfaste kulturminne frå etter 1536. Det finst berre nokre få døme på at staten har gjeve tilskot for å sikre etterreformatoriske kulturmiljø, til dømes utgravningar utanfor domkyrkja i Kristiansand. I dette tilfellet bidrog tiltakshavaren òg.

*Utvalet* meiner at argumentasjonen for å setje fredingsgrensa til reformasjonen ikkje lenger står seg. For å sikre kunnskapen frå tida etter reformasjonen må grensa for automatisk freding flyttast nærare vår tid. Når *utvalet* har vurdert om det er grunn til å flytte fredingsgrensa, har det særskilt lagt vekt på at historikarar og arkeologar gjennom eit stadig tettare samarbeid dei siste åra har funne at dei ulike kjeldene ikkje fortel den same historia.

Ei utfordring med å flytte fredingsgrensa nærare vår tid kan vere at ein legg band på større areal. I tillegg kan mengda av gjenstandar og anna kjeldemateriale auke så mykje i omfang at det blir vanskeleg å forvalte. Likevel kan mangelen på føresegner som vernar det yngre materialet føre til at historia frå den nære fortida vår stort sett blir til på bakgrunn av skriftlege kjelder og anna materiale som er bevart, som ståande byggverk og skipsfunn.

Når *utvalet* har vurdert kva årstal grensa skal setjast til, har det lagt vekt på kva slags typar kulturmiljø som vil bli omfatta, og omfanget av objekt som fell inn under fredingsgrensa når ho blir flytt framover mot notida. Dette er vurdert opp mot i kva grad kunnskapen frå andre kjelder aukar, slik at ein kan finne skjeringstidspunktet for når det er særleg viktig å ha ei automatisk freding.

Eit anna spørsmål *utvalet* har teke stilling til, er om arbeidsbelastninga ved registrering vil bli tyngre dersom grensa blir flytt framover. Erfaring tilseier at arbeidsbelastninga ved sjølv registreringa ikkje vil bli påverka i omfattande grad. Dette kjem av at ein gjerne tek med alt ein finn når ein først er ute og registrerer. Likevel dreg ikkje kulturmiljøstyresmakta ut for å registrere i område der det ikkje er potensial for å finne automatisk freda kulturmiljø. Dersom grensa blir flytt, vil det vere fleire stader som må registrerast, noko som vil krevje fleire ressursar.

Når det gjeld utgravningar, må ein i nokre tilfelle gjennom fleire kulturlag som ikkje er freda, for å kome ned til dei som granskingsplikta gjeld for. I sånne tilfelle vil arbeidsbelastninga ved sjølv utgravinga difor ikkje naudsynlegvis vere

mykje meir tyngjande. Kostnadene ved utgravingar kan bli høge, særleg i mellomalderbyane. Det er difor viktig at ein finn løysingar som gjer at mest mogleg kjeldeverdi kan sikrast utan at kostnadene blir urimeleg høge for tiltakshavaren.

#### 17.8.6.1 *Generell eller differensiert grense – kva årstal bør grensa flyttast til*

*Utvalet* har vurdert om ulike typar jordfaste kulturminne skal ha særskild fredingsgrense, men har kome til at ein bør unngå differensiering. Ulike grenser vil kunne skape problem for kulturmiljøstyresmakta når ho skal ta stilling til datering, og det kan føre til uvisse hjå borgarane om kva som er freda.

*Utvalet* har òg vurdert andre ordningar som kan sikre dei verdiane som ligg i jordfaste kulturminne frå tida etter den fredingsgrensa som blir vald.

*Utvalet* meiner at lova må ha føresegner som styrkjer høvet til å verne og sikre kunnskapspotensialet for kulturminne som er yngre enn frå 1536. *Utvalet* er likevel delt i vurderinga av ved kva årstal den automatiske fredingsgrensa for jordfaste kulturminne skal trekkjast. *Fleirtalet* meiner at ho bør setjast til og med 1650 i kombinasjon med andre mekanismar for å kartleggje og sikre kunnskapspotensialet i avsetningar, strukturar og gjenstandar under bakken frå perioden fram mot 1850, medan mindretalet meiner fredingsgrensa må setjast ved 1850.

#### 17.8.7 **Ny grense 1650**

Det å flytte fredingsgrensa fram til og med 1650 vil primært sikre at tidlege industriminne, vegfar, bygningsrestar, dei tidlegaste husmannsplassane, stolar og båtstøer blir freda. Kulturminnetypar som ein vil finne fleire av frå denne perioden, er i hovudsak av same type som i tida fram til 1537, som restar etter bygningar med ulike funksjonar, kulturlag både i byane og på landsbygda, rydningsrøysar, tufter, restar etter tre- og steingardar, rydda åkerareal, restar etter høgrygga åkrar, skogbruk, brønningar, stakktufter, geilar, fegater, kveer, innhegningar og strukturar, kulturlag og gjenstandar under bakken.

Som vist ovanfor er dei skriftlege kjeldene frå før 1650 sparsame og vanskeleg tilgjengelege. Det er først frå slutten av 1600-talet og utover på 1700-talet at dei skriftlege kjeldene blir så mange at opplysningane kan nyttast systematisk. Perioden fram til 1650 blir difor vurdert som svært viktig for forskning. Dei materielle kulturminna represente-

rer eit viktig referansemateriale for å kaste lys over dei endringane som skjedde. Slikt kulturmiljø kan difor ha uvurderleg verdi som kjeldemateriale og når ein skal tolke dei få skriftlege kjeldene som finst.<sup>88</sup>

Noreg står i ei særstilling i Europa når det gjeld både mengda og typen kulturmiljø i utmark. Desse kulturminna er eit resultat av mellombels og fast busetnad, skogsdrift, jernframstilling og anna ressursutnytting. Heile grender frå mellomalderen vart liggjande som øydegardstuffer etter svartedauden. I perioden fram mot 1650 skjedde det ei omfattande rydding av øydegardar etter svartedauden, og ein reknar med at alle gamle gardar var tekne i bruk på nytt rundt 1650. Fram til midten av 1600-talet handla det særleg om plass- og småbrukbusetjing, der særleg finnebusetnaden i skogane på Austlandet i perioden 1620–1640 står i ei spesiell stilling.

Romanifolket/taterane har vore i Noreg i lang tid, og dei er først omtalte i nordiske kjelder på 1500-talet. Omreisande livsform og sosioøkonomiske tilhøve gjer at få kulturmiljø er tilskrivne denne folkegruppa. Den arkeologiske metoden vil vere viktigast for å få kunnskap om eit reisande folk. Kunnskapskjelder om rørsle og levestet til romanifolket/taterane vil i hovudsak vere tufter, marknadsstader og liggjesletter, som viser spor etter ferdsel, handverk og handel.

I første halvdel av 1600-talet vart bergverk, gruvedrift og sildefiske viktige næringar, og det vaks fram ei rekkje små ladestader der trelast vart eksportert direkte frå bøndene til utanlandske oppkjøparar. Tiåra rundt 1650 representerer eit viktig skilje mellom førindustriell og tidleg industriell tid, der folketalet òg kom tilbake til same nivå som før svartedauden. Perioden er prega av tidleg industrialisering, som sagbruk- og bergverksverksemd, og nokre stader er det endringar i materiell kultur.

Lokal og regional handel på marknader skjedde i heile perioden fram mot 1650, men har fått lite omtale i skriftlege kjelder, som stort sett handlar om import og eksport.

Perioden er elles prega av maktkamp og fleire krigar mellom Danmark-Noreg og Sverige. Militærvesenet fekk ei tydeleg organisering, mellom anna vart den norske hæren etablert (1628). Enkelte festningsverk langs svenskegrensa vart utbetra, og det var ei monaleg utbygging av bastionsfestningar over eit større geografisk omland, til dømes i Halden, der det i perioden 1640–1645

<sup>88</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 14.

vart bygd fleire mindre forsvarsverk, som seinare vart erstatta av Fredriksten festning.

*Utvalet* er merksam på at fredingsinstituttet kan bli vatna ut dersom fredingsgrensa blir trekt for nært opp til notida. Det å justere grensa med om lag 100 år, i ei tid der folketalet var lågt, tilseier at auken i kulturmiljø vil vere avgrensa. Samstundes vil kunnskapen vi kan få frå desse kulturmiljøa, vere stor.

*Fleirtalet* meiner at det å flytte fredingsgrensa til 1650 vil vere ei moderat utviding, som vil gjere at vi fangar opp kunnskap frå ein viktig periode etter mellomalderen som det finst sparsamt med informasjon om frå før. I vurderinga er det lagt vekt på at det har gått meir enn hundre år sidan 1537-grensa vart sett, og at det å flytte grensa fram til 1650 såleis ikkje utgjer meir enn å trekkje grensa tilsvarende opp mot vår tid.

*Fleirtalet* meiner likevel at årsgrensa åleine ikkje vil vere tilstrekkeleg for å tette kunnskaps-høla vi har, og at ho må supplerast med mekanis-mar for å ta vare på kunnskapspotensialet i ikkje-freda kulturlag og kulturmiljø av høg kulturhisto-risk verdi frå tidsrommet fram til 1850 på ein annan og meir fleksibel måte. Sjå meir om dette under i kapittel 17.9.

Etter gjeldande rett kan kulturmiljøsty-resmakta frede jordfaste kulturmiljø ved vedtak, men fordi freding ved vedtak skal sikre kulturmil-jøet for framtida, vil det vere vanskeleg å nytte denne heimelen når føremålet er å sikre det vit-skaplege kjeldematerialet gjennom utgraving og forskning. Slik *utvalet* ser det, er det ein openberr mangel i lova at ho ikkje har heimel til å krevje at dette materialet blir undersøkt. *Utvalet* føreslår å innføre nye reglar om dette i den nye kulturmil-jølova.

### 17.8.8 Ny grense 1850

I åra frå 1650 til 1850 auka folketalet med om lag 1 million menneske til om lag 1,4 millionar. Frå midten av 1600-talet fekk fleire ladestader bystatu-s, og i andre halvdelan av 1700-talet kom det òg nye byar langs kysten frå Bergen og nordover som stader for internasjonal handel med særleg trevirke og fisk. Fleire ladestader fekk status som by- og kjøpstad, medan andre vart lagde under kvar sine byar.

Viktige kulturmiljø knytte til byane er mellom anna gravplassar og kyrkjegardar, minnesmerke og monument, torg, smug og veiter, pukk-steinslag, kulturlag, avfallslag, brannlag, bruleg-gingar, parsellar og grøfter.

Den første køyrbare kjerrevegen vart bygd i 1664 frå Hokksund til Kongsberg, for sølvgru-vene. Postvesenet vart etablert, og frå 1664 vart det utnemnt særskilde embetsmenn som skulle ha ansvaret for leiing og oppsyn med både veg-bygginga og vedlikehaldet. Etter dette starta ei stor utbygging av vegar og bruer. Imponerande tørrmura vegar kjem frå denne perioden.

Kulturminne det finst fleire av frå denne perio-den, er mellom anna klopper, kavlar, vad, bruer, ferjeleie, oppmuringar, vegmerke, milesteinar, vardar, slep, brudle, varp, hestedrikkekar, gjerde og grunder med meir.

Krut vart teke i bruk i gruvedrifta i perioden mellom 1650 og 1850, og dei første glasverka vart etablerte. Utover på 1800-talet vaks denne aktivite-ten. På Sørlandet vart hummarfiske ei viktig eksportnæring, og uthamner vaks fram langs Sør-landskysten, primært knytte til sjøfarten frå Sen-tral-Europa. Langs Vestlandskysten oppstod krem-marleirar, med både lokal og regional handel. Sil-defisket vart viktig på Sør-Vestlandet, og det vaks fram fiskevær og busetnad. Kristiansund vart eit senter for klippfiskeeksport. Inst i Varangerfjorden vart Varangermarknaden oppretta etter kongeleg befaling i 1688. Dette var ein årleg vintermarknad med handel frå store delar av Finnmark og dagens Finland og Russland. På 1700–1800-talet vart det handla hestar både på Hallingskeid, i Røldal og ved Sankt Thomas-kyrkja på Filefjell. I denne peri-oden vart det òg innført strenge toll-lover for å avgrense import av ferdige varer, noko som førte til at smugling vart særskilt utbreidd.

Kulturmiljø som stammar frå denne aktivite-ten, omfattar kulturlag frå torg, marknadsstader, ladestader, strandstader, hamner, ballastplassar, ferdselsårer og bryggjer, og dessutan gjenstandar og myntar i jorda. Kulturmiljø som er knytte til fis-keriet, er fiskevær og annan busetnad og kultur-minne etter nye handverk som heng saman med næringa, til dømes etter tønneakarar, reipslaga-rar, notbøteri, reiparbanen, restar etter rorbuer, støer og naust.

Militærvesenet vart systematisk organisert i denne perioden, og det vart oppretta permanente infanteriregiment (desentraliserte administrative einingar) langs svenskegrensa nord til Elverum. Over større landområde vart det bygd ut fleire bastionfestningar.

Frå midten av 1600-talet auka den finske inn-vandringa frå grensetraktene i Sverige. Skogfinn-ane livnærte seg av svibruk og innførte nye tek-nikkar for jakt og fiske. I fjordområda i Nord-Troms og austover auka den kvenske innvand-ringa markant i løpet av 1700-talet og starten på

1800-talet. Kvenane var mellom anna pionerar på dyrking av korn. Fornorskingspolitikken, demografiske endringar og framveksten av moderne driftsformer i landbruket har hatt mykje å seie for kva som er bevart av kulturminne. Det å flytte fredingsgrensa opp til 1850 gjev eit automatisk vern for kulturminna til dei nasjonale minoritetane romanifolket/taterar, kvenar/norskfinnar og skogfinnar.

Utover 1800-talet starta bøndene med nye matplantar, som frukttre og potetar. Kvar tredje gard i landet hadde ei eller fleire setrar. Seterdrifta nådde høgdepunktet sitt omkring 1840. I 1821 vart ei ny lov om utskifting av jorda på bygdene vedteken. Dette førte til at gardsbygningar ofte vart flytte slik at dei låg meir gunstig til på dei nye eigedomane, og busetnadene vart dimed meir spreidde. Til dei fleste gardsbruka høyrde det husmannsplassar, som gjerne vart plasserte i utkanten av eigedomen til gardbrukarane. Heile husmannsvesenet skriv seg frå tida etter 1536, og det fekk først stort omfang ut på 1700-talet. På det meste, ved høgdepunktet omkring midten av 1800-talet, var det nesten like mange husmenn som gardbrukarar.

Frå jordbruket finn vi mellom anna restar etter gardsbygningar med ulike funksjonar, tufter, restar etter rydningsrøysar, tre- og steingardar, rydda åkerfloter og høgrygga åkrar, brønningar, vatningsanlegg, stakktufter, geilar, fegater, naust og potetkjellarar.

Frå midten av 1800-talet vart det ei stor endring i kommunikasjon, industrialisering, befolkningsvekst, demografi og jordbruk. Ei stor industrireisning fann stad, hovudsakleg innan tekstil, jern, metall og forbrukarindustri.<sup>89</sup> Jordbruket vart omstilt mot ein handelsøkonomi. Frå 1850 skjedde det ein overgang til det moderne samfunnet. I Sverige var det ein av hovudgrunnane for å setje ei automatisk fredingsgrense ved 1850.

### 17.9 Nye mekanismar for vern av kulturmiljø frå perioden 1650 til og med 1850

Jordfaste kulturminne frå perioden 1650 til og med 1850 inneheld mykje kunnskapspotensial det er viktig å ta vare på, fordi kunnskapen vi har om denne tida, er avgrensa. *Fleirtalet i utvalet*, som vil setje den automatiske fredingsgrensa til 1650,

har difor vurdert fleire løysingar for å sikre denne kunnskapen, sjølv om dei nyare kulturminna ikkje er omfatta av automatisk freding.

Som det er gjort greie for i kapittel 17.8.4 om meldeplikt, undersøkingsplikt og rett til å gjere undersøkingar med meir, har kulturmiljøstyresmakta mellom anna ein generell rett til å undersøkje automatisk freda kulturmiljø ved registrering, dokumentasjon og utgraving etter at grunneigaren er varsla. Når det gjeld automatisk freda kulturmiljø, er hovudomsynet bak regelen at han gjev heimel til å gjere inngrep i automatisk freda kulturmiljø utan løyve. Når det gjeld område som er freda ved vedtak, er heimelen naudsynt for at kulturmiljøstyresmakta skal kunne utføre skjøtselstiltak i freda område i tilfelle det ikkje er mogleg å inngå ein avtale med eigaren.

Viktige kulturmiljøverdier frå perioden 1650–1850 vil alltid kunne bli sikra gjennom ein avtale med tiltakshavaren eller grunneigaren, men utan lovheimel vil ikkje kulturmiljøstyresmakta ha høve til å krevje å få undersøkt kulturmiljø frå denne perioden i tilfelle der det ikkje er mogleg å få til ein slik avtale. *Fleirtalet* meiner difor det er naudsynt at den nye kulturmiljølova har heimel for kulturmiljøstyresmakta til å krevje å få undersøkje kulturmiljø frå perioden 1650–1850 ved registrering eller utgraving etter at eigaren eller brukaren er varsla.

*Utvalet* føreslår å samle heimlane som gjev kulturmiljøstyresmakta rett til å gjere naudsynte undersøkingar, sikringstiltak, skjøtsel og vedlikehald på privat eigedom, i ei felles føresegn som skal gjelde både automatisk freda jordfaste kulturmiljø og område som er freda ved vedtak. Heimel til å undersøkje automatisk freda bygningar og kulturminne som er freda ved vedtak, blir regulert i ei eiga føresegn. *Fleirtalet* føreslår å utvide heimelen til vidare å gjelde for ikkje-freda kulturmiljø frå perioden 1650–1850. *Fleirtalet* strekar under at slike undersøkingar fortrinnsvis bør skje etter avtale med eigaren, og at heimelen i lova berre skal nyttast i tilfelle der det ikkje er mogleg å oppnå slik avtale.

Ei utfordring ved alle dei tre skisserte løysingane nedanfor er korleis dokumentasjon og gjenstandar skal forvaltast og delast mellom dei ulike forvaltningsorgana, slik at kunnskapen kan nyttast både i den vidare forvaltninga av kulturmiljø og i forskning. Dette har *utvalet* gjort greie for i kapittel 17.8.5 om utfordringar ved deling av informasjon.

<sup>89</sup> Myhre 2024.

### Gjeldande rett

Som det er gjort greie for ovanfor, har kulturmiljøstyresmakta heimel til å gå inn på privat eigedom for å undersøkje, dokumentere, sikre og halde ved like automatisk freda kulturmiljø og skipsfunn. Kulturminnelova inneheld òg heimel til å undersøkje kulturminne som er freda ved vedtak, om det er fare for at det forfell på grunn av manglande vedlikehald, og ho gjev kulturmiljøstyresmakta rett til å gjere naudsynt skjøtsel i vedtaksfreda område.

Etter gjeldande rett ligg makta til å gjere undersøkingar av automatisk freda kulturmiljø ved registrering og dokumentasjon til fylkeskommunen og Sametinget. Det same gjeld makta til å gjere undersøkingar og drive skjøtsel av kulturmiljø som er freda ved vedtak. Fylkeskommunen og Sametinget har fått heimel til å gjere mindre utgravingar av automatisk freda kulturmiljø etter retningslinjer frå Riksantikvaren. Makta til å gjere undersøkingar ved utgraving, ligg elles til forvaltningsmuseet.

### Dansk rett

Den danske *museumsloven* har reglar som gjev kulturmiljøstyresmakta høve til å krevje arkeologiske undersøkingar av ikkje-freda kulturminne under bakken i samband med arealplanlegging og planlegging av tiltak som kan vere i konflikt med viktige bevaringsverdiar. Kulturmiljøstyresmakta dekkjer sjølv kostnader til mindre registreringar, medan det er tiltakshavaren som må betale for utgravingar eller større registreringar. Dekningsplikta gjeld berre «viktige» fortidsminde. Eventuelle andre undersøkingar må kulturmiljøstyresmakta betale for sjølv.

Utgangspunktet for kva som blir sett på som viktig, vil vere om arkeologiske undersøkingar vil gje ny kunnskap. Til grunn for vurderinga ligg strategiar og faglege program som beskriv overordna spørsmål det er særskilt viktig å fokusere på, og kva funn og anleggstypar som skal prioriterast i komande undersøkingar. Om musea kjem fram til at viktige fortidsminde kan bli råka, avgjer Slots- og kulturstyrelsen om det er naudsynt med arkeologiske undersøkingar før tiltaket kan setjast i gang. Kulturmiljøstyresmakta kan òg avgjere at kulturmiljø skal bevarast på staden, men dette føreset oreigning.<sup>90</sup>

### 17.9.1 Rett til å undersøkje kulturmiljø frå perioden 1650 til og med 1850 ved registrering og mindre utgravingar

Blir den generelle fredingsgrensa sett til og med 1650, meiner *fleirtalet i utvalet* det er naudsynt å ha ei ordning som sikrar at kulturmiljøstyresmakta har høve til å krevje å få undersøkje og dokumentere kulturmiljø frå perioden 1650–1850. *Fleirtalet* meiner at den danske modellen som gjev dei kulturhistoriske musea ein rett til å undersøkje og dokumentere viktige kulturmiljø ved registrering og utgraving, sjølv om dei ikkje er freda, til ein viss grad kan overførast til norsk rett.

*Fleirtalet* meiner det vil vere føremålstenleg at retten fylkeskommunen og Sametinget har til å registrere og gjere mindre utgravingar av automatisk freda kulturmiljø, blir utvida til å gjelde for kulturmiljø frå perioden 1650 til og med 1850 i samband med reguleringsplanar og søknader om løyve. Slike undersøkingar vil først og fremst vere aktuelle i tilfelle der kulturmiljøstyresmakta meiner det er potensial for at eit tiltak eller ein plan vil verke negativt inn på viktige jordfaste kulturmiljø frå denne perioden. Grunnlag for eit krav om slike undersøkingar kan vere kunnskap kulturmiljøstyresmakta har på førehand, til dømes om at tiltaket er planlagt i eit område der ein veit det har vore mange husmannsplassar, settrar, skogfinsk busetnad, krigshandlingar med meir, som blir vurderte som potensielt kulturhistorisk verdifulle. Det kan òg vere aktuelt i tilfelle der kulturmiljøstyresmakta ved ordinære undersøkingar utløyste av registreringsplikta for automatisk freda kulturmiljø treffer på verdifulle kulturmiljø frå denne perioden, som dei vurderer vil ha stor kunnskapsverdi. I avgjerda av kva som er viktig å undersøkje nærare, meiner *fleirtalet* at det vil vere føremålstenleg å ta utgangspunkt i arkeologiske strategiar og faglege program frå forvaltningsmuseet eller fylkeskommunen sine planar og faglege program. Etter kvart som kulturmiljøstyresmakta og museet får ny kunnskap om tida etter mellomalderen, vil vi få eit stadig betre grunnlag for å finne ut kva slags kunnskapshøl som må tettast.

Kulturminne frå denne perioden blir alt i dag omtalte i registreringsrapportar i varierende grad, men kulturmiljøstyresmakta leiter ikkje særskilt etter dei, og ein gjer heller ikkje konkrete undersøkingar av dei. Ved å gje ein rett for kulturmiljøstyresmakta til å registrere, dokumentere og gjennomføre mindre utgravingar av kulturmiljø frå denne perioden vil vi sikre viktig kunnskapspotensial frå ei tid som vi veit lite om i dag. Sjølv om det

<sup>90</sup> Museumsloven 2014: § 27, jamfør § 27 stk. 3–10.



ikkje vil vere heimel for fylkeskommunen til å krevje at kulturmiljø frå denne perioden blir undersøkte ved større utgravingar, meiner *fleirtalet* det er viktig at ordninga vil gje kunnskap om kulturmiljø av høg kulturhistorisk verdi. Dette kan gje grunnlag for motsegner til arealplanar for å ta vare på nasjonale eller viktige regionale interesser, sjølv om det ikkje ligg føre fredingsvedtak eller automatisk freding. Dette er på linje med at naturverdiar kan liggje til grunn for motsegner frå miljøstyresmaktene jamvel der det ikkje ligg føre vernestatus.

Ordninga vil ikkje gje kulturmiljøstyresmakta høve til å krevje kostnadsdekking frå tiltakshavaren. Sidan slike registreringar i dei fleste tilfelle vil gjennomførast i samband med undersøkingar av automatisk freda kulturmiljø, meiner *fleirtalet* at registreringane i seg sjølv ikkje vil føre med seg større administrative eller økonomiske konsekvensar for fylkeskommunen eller Sametinget. Til skilnad frå automatisk freding vil ordninga ikkje gje høve til å setje vilkår i form av undersøkingar ved utgraving eller dokumentasjon for gjennomføring av tiltak. Registreringane blir utførte på eit tidleg tidpunkt i planleggingsfasen, og dei vil difor heller ikkje ha store konsekvensar for tiltakshavaren.

### 17.9.2 Undersøkingar av kulturmiljø frå 1650 til og med 1850 ved større utgraving og mellombels freding

For at fylkeskommunen og Sametinget sin rett til å undersøkje kulturmiljø frå perioden 1650–1850 ved registrering og mindre utgravingar skal ha den tilsikta verknaden at det gjev grunnlag for kunnskapsproduksjon, må kulturmiljøstyresmakta òg ha heimel til å gjere større undersøkingar av viktige kulturmiljø. I dei fleste tilfelle vil dette la seg gjere gjennom avtale med eigaren eller tiltakshavaren, mot at han får erstatning for eit eventuelt økonomisk tap, medan det i andre tilfelle kan vere umogleg å få i stand ein slik avtale. Som nemnt innleiingsvis foreslår *fleirtalet* å utvide heimelen som gjev kulturmiljøstyresmakta ein rett til å gjennomføre undersøkingar ved utgraving av kulturmiljø, til å gjelde for kulturmiljø frå denne perioden òg.

Til skilnad frå kulturmiljø som er freda, er det ikkje forbode å gjere inngrep i eller å fjerne jordfaste kulturmiljø som ikkje har eit formelt vern, sjølv om kulturmiljøstyresmakta har gjeve uttrykk for at dei kan ha høg kulturhistorisk verdi, og at

det er eit ønske om å få undersøkje dei nærare. Fordi det tek tid å planleggje gjennomføringa av ei utgraving, vil tiltakshavaren difor kunne skade eller fjerne kulturmiljøet før forvaltningsmuseet rekk å grave dei ut. *Fleirtalet* har vurdert om det er naudsynt med nye føresegner i kulturmiljølova som gjev heimel til å setje i verk strakstiltak som sikrar at slike undersøkingar blir gjennomførte i dei tilfella der det føreligg fare for at kulturmiljø med høg kulturhistorisk verdi blir øydelagd.

Kulturminnelova gjev kulturmiljøstyresmakta heimel til å vedta mellombels freding i tilfelle der viktige kulturmiljøverdiar står i fare for å gå tapt. Føremålet med mellombels freding er å sikre høve til å gjere ei fagleg vurdering av om kulturmiljø som kan ha nasjonal verdi, skal fredast permanent. Vedtaket skal som hovudregel opphevast etter at kulturmiljøstyresmakta har avgjort om ein skal gå vidare med ei sak om permanent freding, men det kan òg bli ståande fram til den endelege fredinga er vedteken.

Heimelen for å mellombels frede etter kulturminnelova gjeld òg i tilfelle føremålet ikkje er å sikre kulturmiljø for framtida, men å hindre at det blir øydelagt, eller at viktige verneverdiar går tapt. Døme på dette kan vere tilfelle der føremålet er å dokumentere og undersøkje kulturmiljøet, mellom anna gjennom utgraving. I kapittel 19.12 foreslår *utvalet* å føre vidare gjeldande rett. *Fleirtalet* meiner difor at kulturmiljølova vil ha tilstrekkeleg heimel til å sikre viktig vitenskapleg kjeldemateriale frå denne perioden når heimelen for mellombels freding blir kombinert med framlegget om å utvide retten kulturmiljøstyresmakta har til å undersøkje kulturmiljø frå 1650 til og med 1850 ved utgraving eller andre vitenskaplege metodar.

*Fleirtalet* meiner at slike undersøkingar må gjennomførast så fort som råd, og at dei ikkje skal ha eit større omfang eller vere til større ulempe for eigaren eller tiltakshavaren enn det som er naudsynt. I den grad det er mogleg, skal undersøkingane tilpassast slik at tiltakshavaren kan halde fram med arbeid som alt er starta opp. Mellombels freding med sikte på utgraving, bør berre vedtakast i dei tilfella der det er forsøkt å inngå avtale med eigaren og dette ikkje lét seg gjere. Det vil ikkje vere høve til å krevje kostnadsdekking frå tiltakshavaren for denne typen utgravingar, og reglane som gjev høve til å få erstatning for økonomisk tap, gjeld. Utgravingar som har grunnlag i mellombels freding, må prioriterast og handsamast på same vis som naudutgravingar av automatisk freda kulturmiljø.

### 17.9.3 Undersøking av kulturlag frå perioden 1650 til og med 1850 ved vilkår om utgraving av automatisk freda kulturmiljø

*Fleirtalet* er samd med *mindretalet* i at mykje viktig kunnskap knytt til jordfaste kulturmiljø frå tida fram til midten av 1800-talet framleis vil kunne gå tapt dersom den automatiske fredingsgrensa blir sett ved 1650. *Fleirtalet* meiner difor at det samstundes skal vere heimel i lova til å ta vare på kunnskapen knytt til yngre kulturmiljø. Mekanisme som er skissert ovanfor, vil vere nyttige, men ikkje tilstrekkelege for å sikre viktig kunnskapspotensial frå perioden 1650 til og med 1850. Dei vil mellom anna ikkje sikre at jordfaste kulturminne blir liggjande urørte fram til kulturmiljøstyresmakta får høve til å undersøkje dei, og det vil vere vanskeleg å prioritere i kva rekkefølge dei skal undersøkjast innanfor dei til kvar tid gjeldande budsjettammene.

Førreformatoriske funn blir ofte gravne fram frå ein etterreformatorisk kontekst som er meiningberande for funna og for den kulturhistoriske forståinga vår. Slike kulturlag kan vise ei samanhengande utvikling frå før 1650 og heilt opp til vår tid, noko som særskilt vil vere tilfellet i mellomalderbyar, i gardshaugar og på busetnadsstader. Etter gjeldande rett er det ikkje høve til å krevje at desse kulturlaga blir handsama med ei tilsvarande vitskapleg tilnærming som dei som er automatisk freda. Konsekvensen av dette er at det kunnskapspotensialet som ligg i kulturlaga, går tapt.

*Fleirtalet* meiner at prinsippet om dekningsplikt for tiltakshavaren òg gjer seg gjeldande ved utgraving av kulturlag frå perioden 1650 til og med 1850, når dette skjer i samband med utgraving av automatisk freda kulturlag. *Fleirtalet* føreslår difor at heile kulturlaget nedover i bakken, som er frå 1850 eller tidlegare, skal vere omfatta av den automatiske fredinga, men berre i dei tilfella der det blir gjeve vilkår om undersøkingar ved utgraving og ein uansett må fjerne desse laga. På denne måten kan kulturmiljøstyresmakta krevje at tiltakshavaren dekkjer kostnadene. På same vis som etter dagens reglar kan det ytast tilskot til slike undersøkingar.

### 17.9.4 Vurderingane til utvalet

#### 17.9.4.1 Vurderinga til fleirtalet

*Fleirtalet i utvalet, med medlemene Andersen, Fjelland, Fjeldheim, Gierløff, Holm, Høreid, Myklebust*

*og Olsson*, meiner at den viktigaste årsaka som taler mot å flytte grensa til 1850, er at mengda jordfaste kulturminne vil auke svært mykje. Sjølv om vi ikkje har sikker kunnskap om kor stort omfanget av jordfaste kulturminne vil bli ved å setje grensa ved 1850, går *utvalet* ut frå at det vil stige kraftig.

Både befolkning og bygningar, anlegg, gjenstandar og anna som har sett spor etter seg, auka kraftig i siste del av perioden fram mot 1850. Belastninga på eigarar og kulturmiljøstyresmakta blir urimeleg stor ved ei så sein fredingsgrense. *Fleirtalet* legg òg vekt på at automatisk freding vil omfatte alle kulturminne frå 1850 eller tidlegare. Dette er utfordrande, fordi det ikkje er alle typar kulturminne frå denne perioden som har like høg kjeldeverdi. Ofte er det mange av dei same kulturminna som vi veit mykje om frå før ut frå andre kjelder.

Det har vore argumentert med at både Sverige og Danmark har innført høvesvis 1850 og 1865 som fredingsgrense, og at deira erfaring er at mengda kulturminne ikkje har auka i særleg stor grad etter at desse aldersgrensene vart innførte. Erfaringane kan likevel ikkje overførast direkte til Noreg. I Sverige må fleire kriterium vere oppfylte i tillegg til aldersgrensa, og i Danmark er ikkje kulturlag og strukturar under bakken omfatta av det automatiske vernet, sjølv om dei i tid fell innanfor fredingsgrensa. I Danmark gjeld den automatiske fredinga heller ikkje kulturminne som bustader, landbruk og fangstgropar med meir. Ein annan ulikskap er at både Sverige og Danmark innførte ei årstalsgrense for å redusere omfanget av automatisk freda kulturmiljø, og at ingen av landa hadde ei fast årstalsgrense tidlegare. Som nemnt i punktet om utanlandsk rett ovanfor var grunngevinga for å innføre eit fast årstal i Danmark at den flytande 100-årsgrensa ville føre med seg ein stor auke i tilveksten av nyare fortidsminner som ikkje naudsynlegvis var like viktige å verne, og som ikkje var av same kulturhistoriske interesse. I Danmark vart det òg lagt vekt på at ordninga med å kunne erklære noko som freda etter ei konkret vurdering, gjer at kulturmiljøstyresmakta har høve til å sikre dei mest verdifulle kulturmiljøa frå nyare tid. I kva grad innføringa av årstal har verka etter føremålet, og kva økonomiske og administrative konsekvensar lovendinga har hatt, er det framleis for tidleg å seie noko om. Alt i alt fanst det om lag 33 000 freda fortidsminde i Danmark i 2021, altså året før alders-

grensa vart innført.<sup>91</sup> Ved utgangen av 2023 hadde talet auka til 35 078.<sup>92</sup>

Erfaringar frå Sverige viser at innføringa av aldersgrensa i stor grad har verka etter føremålet når det gjeld å gjere forminneomgrepet tydelegare, men at føremålet om å snevre inn mengda av kva som er freda direkte gjennom lova, ikkje vart oppfylt.<sup>93</sup> Det var spesielt ein auke i mengda av «lägenhetsbebyggelse» (restar etter mindre bygningseiningar eller jordbrukseiningar, som hustuffer, kulturlag eller andre anlegg) og «stadslager» (kulturlag i miljø av bykarakter, som byar, kjøpstader og nokre handelsstader, som inneheld avfall frå handverk og matlaging, restar etter bustader og spor etter andre aktivitetar). Per 14. desember 2024 var det 314 939 registrerte fornlämningar i Sverige.<sup>94</sup>

*Fleirtalet i utvalet* meiner at erfaringa frå Sverige vil gjelde tilsvarande i Noreg. Ved å flytte grensa fram til og med 1850 vil omfanget av kulturmiljø som er automatisk freda, bli mykje høgare. Det er ikkje mogleg å føresjå dei økonomiske og administrative konsekvensane når vi ikkje har kjennskap til omfanget. Ikkje minst vil auken av kulturminne knytte til landbruket vere markant. Jordbrukarar står i ei særstilling, fordi dei ikkje alltid har høve til å justere tiltak for å unngå konflikt med jordfaste kulturmiljø. Det kan òg få som konsekvens at utvikling i byane vil bli dyrare og meir omfattande. Kulturmiljøstyresmakta vil få mykje meir å ta stilling til, mellom anna på grunn av handsaming av ei større mengd funn og fleire søknader om løyve. Ved å innføre 1850 som fredingsgrense vil det venteleg bli endå fleire saker om løyve utan vilkår, noko som kan medverke til ei utvatna oppfatning av kor sterkt ei automatisk freding står, ikkje minst når det gjeld eldre kulturmiljø. Forvaltningsmuseet har spelt inn til *utvalet* at ei auka mengd gjenstandar på grunn av meir arkeologisk utgraving kan bli vanskeleg å handtere, både av plassomsyn og av økonomiske og administrative grunnar.

*Fleirtalet* ser at det trengst betre mekanismar for å kunne ta vare på kjeldeverdien som ligg i jordfaste kulturminne frå tida fram mot 1850, men meiner at omsynet til kulturminne og kulturlag frå 1650 til og med 1850 kan sikrast ved å innføre andre og meir målretta løysingar for kartlegging og forvaltning av desse kulturminna, og at verke-middelet som hovudregel bør vere freding ved

vedtak. Likeins kan ein meir liberal praksis for undersøking av kulturlag frå etter reformasjonen og fram til og med 1650 bidra til at sakshandsamingsmengda totalt sett ikkje aukar så mykje i høve til sakshandsamingsmengda ved den noverande fredingsgrensa.

#### 17.9.4.2 Vurderinga til mindretalet

*Mindretalet i utvalet, med medlemene Anfinset og Falch*, meiner at grensa for automatisk freding av jordfaste kulturminne må setjast til og med 1850. Overordna grunngeiv *mindretalet* dette med at det vil gje eit kulturhistorisk heilskapleg, einsarta og forståeleg vern som tek omsyn til føre var-prinsippet utan at det trengst for mange unntak og særreglar. Samstundes vil ei slik løysing på best mogleg vis gjere kulturmiljøstyresmakta i stand til å oppfylle målet i Meld. St. 16 (2019–2020) om at «[e]t mangfold av kulturmiljø skal tas vare på som grunnlag for kunnskap, opplevelse og bruk».

*Mindretalet* meiner fleire grunnar og tilhøve byggjer opp under den overordna grunngevinga og gjer det mest tenleg og naudsynt med automatisk freding av jordfaste kulturminne frå 1850 og tidlegare.

1850 er det store skiljet i historia. Frå siste halvdel av 1800-talet skjedde det raske og omfattande endringar av jordbruk og fiske, som vart følgde av industrialisering, byvekst og utvikling av massedemokratiet med breie organisasjonar, sosiale rørsler og politiske parti. Sjølv om det gjekk føre seg gradvise endringar og folkevekst i tida før midten av 1800-talet òg, er det i siste delen av 1800-talet eit heilt nytt samfunn som trer fram. Samfunnet i første delen av 1800-talet kan difor seiast å stå nærare samfunnet på 1500-talet enn samfunnet i tida etter 1850. Difor skil kulturminne frå tida etter 1850 seg i stor grad frå kulturminne frå tida før. Endra gardsstrukturar, nye reiskapstypar i jordbruket, motorisering av fiskefartøy, industrialisering og framvekst av byar utgjer heilt andre og nye materielle spor etter både buse-tjingsmønster, naturbruk og næringsutnytting i tida etter 1850.

I og med at skiljet i kulturminnetypar først kjem med dei nye samfunnsstrukturane frå siste halvdel av 1800-talet, vil det i praksis vere svært vanskeleg å avgjere om same type jordfaste kulturminne er frå til dømes 1600 eller 1800. Ein kan ikkje avgjere datering av eit automatisk freda jordfast kulturminne frå dette tidsrommet med dateringsmetodar, slik ein kan for trebygningar. Resultatet vil difor vere at ein vil måtte stø seg på skriftlege kjelder for å avgjere om kulturminnet er frå

<sup>91</sup> Slots- og Kulturstyrelsen 2021.

<sup>92</sup> Statistikbanken u.å.

<sup>93</sup> Riksantikvarieämbetet 2018a: s. 43

<sup>94</sup> Riksantikvarieämbetet 2024c.

før eller etter 1650. Dette gjer at ein vil kunne leggje større vekt på skriftlege kjelder enn på arkeologiske kjeldeverdiar og kunnskapspotensialet i desse. Når ein i avgrensa grad kan avgjere alderen til kulturminne ut frå busetjings-, nærings- og samfunnsformer, vurderer *mindretalet* det slik at kulturmiljøstyresmakta i praksis vil leggje seg på ei restriktiv og konservativ vurdering av om kulturminne er automatisk freda, noko som betyr at ein eigentleg fører vidare det vernet ein i dag har for kulturminne frå mellomalderen (1537). For mellomalderbyar og gardshaugar er det òg tale om kulturlag som strekkjer seg fram mot 1850, og som er ein viktig del av ein kulturhistorisk heilskap i det å ta vare på dei spora og den kunnskapverdien desse kulturminna representerer. Ved ei 1850-fredingsgrense vil denne heilskapen bli teken omsyn til utan eigne særreglar.

*Mindretalet* meiner vidare at erfaringa med ei automatisk fredingsgrense ved reformasjonen (1537) er at kulturmiljøstyresmakta ikkje har vidd særleg merksemd til jordfaste kulturminne i tida etter 1537. Det verkar igjen over på mykje av merksemda i forskinga og formidlinga av historia. Utan ei automatisk fredingsgrense sett til 1850 vil vi halde fram med å skrive viktige delar av historia ut frå eit skeivt og ufullstendig kjeldegrunnlag som i hovudsak kviler på skriftlege kjelder, noko som igjen betyr at den aktuelle tidsperioden ikkje blir gjort godt nok tilgjengeleg for forskning, formidling og oppleving. Kulturmiljø er annleis enn naturmiljø ved at det uttrykkjer og representerer menneske- og samfunnshistoria, og den historia kan i liten grad kartleggjast utan planprosessar der det òg kan bli sett vilkår om undersøkingar.

*Mindretalet* vil òg halde fram at det er naturleg å ha ei årstalsgrense som er om lag lik dei andre nordiske landa. Sverige og Danmark har ulike variantar av automatisk freding av kulturmiljø nærare opp til vår tid, og i Finland ligg det føre tilsvarende framlegg. Kriteria i svensk lovgjeving om at kulturminne må ha kome til ved verksemd, teknikkar og metodar over lang tid og som ikkje lenger er allment i bruk til det dei vart skapte for, i tillegg til årskriteriet, er ikkje ulikt det *mindretalet* meiner vi i praksis legg til grunn i forvaltninga i Noreg. Det her kjem særleg til syne i forvaltninga av samiske kulturmiljø, der fredingsgrensa er sett til 1917. Etter den gjeldande kulturminnelova må ein vurdere og tolke kva kulturminne er spor etter, og at det ikkje er i bruk, for å slå fast å at det er eit automatisk freda jordfast kulturminne. Sjølv om ein i Danmark ikkje har automatisk freda usynlege kulturminne (under bakken), er det likevel både ein rett til registrering og høve til å

krevje arkeologiske undersøkingar av dei, med kostnadsdekning frå tiltakshavaren. Då Sverige og Danmark gjekk bort frå ei flytande 100-årsgrense til hovudregelen om automatisk freding med grense i høvesvis 1850 og 1865, var dette grunngeve med auken i mengda freda kulturmiljø etter desse årstala. Årstalsgrensa dei sette, vart ikkje vurdert til å gje ei mengd som var for stor og kostnadskrevjande til å kunne forvaltast. *Mindretalet* meiner ei tilsvarende vurdering må leggjast til grunn for ei fastsetjing av 1850 som årstalsgrensa for automatisk freding i Noreg.

*Mindretalet* vil peike på at systemet med ei automatisk freding av jordfaste kulturminne frå tida fram til og med 1850 vil vere å føre vidare eit lov- og forvaltningssystem som er kjent og føreseieleg. Det vil vere eit system som følgjer opp føre var-prinsippet i lovframlegget. Ei automatisk fredingsgrense sett til tida fram til og med 1850 gjev fellesskapet høve til å ha ei medviten og kunnskapsbasert forvaltning av historia, der det òg kan gjerast prioriteringar for perioden 1537 til og med 1850, som det i dag er mangelfull kunnskap om. Ei sånn medviten og kunnskapsbasert forvaltning vil òg gje ei god forankring av lokal identitet, historie og oppleving, utan at det betyr at alt areal med automatisk freda kulturmiljø blir kværsett. Lovframlegget legg opp til at det skal vere høve til å gje løyve til inngrep, og til å følgje dagens praksis med at ikkje alle slike løyve treng vilkår om arkeologiske utgravningar eller større undersøkingar. Det er heller ikkje slik at alt materiale frå utgravningar må takast vare på. Dette blir drøfta i kapittel 27 om lause kulturminne. Som grunnlag for forvaltning av automatisk freda jordfaste kulturminne fram til og med 1850 meiner *mindretalet* at forvaltningsmuseet må få plikt til å lage forvaltningsplanar eller faglege program. I dag eksisterer det faglege program for dei fleste historiske periodar, og desse programma styrer kva ein treng kunnskap om, og kvar det er størst kunnskapspotensial. Dette inneber at ein kan gje løyve med vilkår, slik praksisen er i dag for tidlegare periodar. Dei faglege programma og forvaltningsplanane vil difor gjere forvaltninga av kulturmiljø meir føreseieleg for både planstyresmakta og tiltakshavarar. Forvaltningsmuseet må få plikt etter lova til å utvikle slike faglege program, noko som vil forankre kulturmiljøstyresmakta i forskingsbasert kunnskap, ikkje minst for tidsperioden 1537 til og med 1850. Sjølv om ikkje alle løyve til inngrep i automatisk freda kulturminne vil innebere oppfølgjande undersøkingar, er likevel ei automatisk freding av jordfaste kulturminne ein føresetnad for å setje vilkår om forskingsfaglege under-

søkingar og for å gjennomføre dei. Ei fredingsgrense sett til 1850 vil både gje eit lett forståeleg, heilskapleg og einsarta lovsystem og samstundes gje fleksibilitet i kva ein til ein kvar tid tek vare på og hentar kunnskap ut frå.

*Mindretalet i utvalet* vil streke under at eit anna sett av reglar enn automatisk freding for å ta vare på jordfaste kulturminne frå perioden 1650 til og med 1850, som fleirtalet har føreslege, vil kunne gje uvisse og like store oppfølgingskostnader for kulturmiljøstyresmakta som det ei automatisk fredingsgrense ved 1850 vil gje. Desse kostnadane for undersøkingar ved registrering og arkeologisk utgraving vil måtte bli dekkja over offentlege budsjett som *mindretalet* ser det som lite truleg at vil bli prioritert. *Mindretalet* vil halde fram at bruken av mellombels freding for å kunne gjere arkeologiske utgravingar av jordfaste kulturminne som ikkje er automatisk freda, står i motsetnad til kva som er føremålet med freding ved vedtak.

Etter rundskriv om motsegnspraksis er det i dag høve til å fremje motsegn når ein plan kjem i konflikt med «[k]ulturminner som ennå ikkje er vurdert å ha nasjonal eller vesentlig regional verdi, men som kan ha det».<sup>95</sup> I praksis blir det likevel nesten ikkje brukt motsegn i saker som gjeld etterreformatoriske jordfaste kulturminne. *Mindretalet* ser det som lite sannsynleg at motsegn for vern av jordfaste kulturminne som ikkje er automatisk freda vil bli særleg meir nytta, heller ikkje om det skulle være budsjetttrammer for å registrere dei. Sidan dei registreringane ein alt i dag gjer av kulturminne frå mellomalderen, i stor grad vil vere av same type og i same landskap som dei fram mot 1850, har ein etter dagens system hatt høve til å både registrere dei og fremje motsegn for vern, utan at det har skjedd i nokon avgjerande grad. Bruk av motsegn for å sikre jordfaste kulturminne som ikkje er automatisk freda vil, slik *mindretalet* vurderer det, mest berre førekome når kulturminna blir handsama i regionale og kommunale planar om kulturmiljø. Det vil i praksis vere krevjande å fremje motsegn, og nå fram med det, der ein registrerer kulturmiljø som ikkje har eit vern eller er del av overordna fylkeskommunale eller kommunale verneplanar. Dette taler for at kulturmiljøstyresmakta i praksis ikkje vil nytte ressursar for å ta vare på jordfaste kulturmiljø som ikkje er automatisk freda. *Mindretalet* legg òg til grunn at kulturmiljøstyresmakta ikkje kan påleggje tiltakshavarar kostnader for undersøkingar med arkeologisk utgraving og liknande av jordfaste kulturmiljø som ikkje er automatisk

freda for å godkjenne arealplanar. Det betyr at kulturmiljø frå perioden 1650 til og med 1850 berre vil kunne takast vare på og vernast, og ikkje brukast til vidare kunnskapsproduksjon, som igjen er ein viktig føresetnad for kunnskapsbasert forvaltning og vern.

*Mindretalet* vil peike på at kulturminnelova alt har heimel til å freda jordfaste kulturminne ved vedtak. Praksisen har vist at dette ikkje har vorte nytta i særleg grad. Årsaka til at freding ved vedtak blir nytta så sjeldan, er mellom anna at freding ved vedtak krev at kulturmiljøstyresmakta sjølv tek grep. I tillegg er det alt eit stort press på ressursane hjå kulturmiljøstyresmakta, og manglande kapasitet kan gjere at viktig kunnskap går tapt. Freding ved vedtak føreset at ein alt veit kvar kulturmiljøa er, og at ein har kartlagt dei. Freding ved vedtak føreset òg at kulturmiljøa er undersøkte i forkant av fredinga. Kostnader ved desse undersøkingane må kulturmiljøstyresmakta bere sjølv. Denne fredingsforma gjev difor ikkje noko vern til ukjende kulturmiljø. Vidare føreset ei freding ved vedtak at noko skal bevarast på staden. Det er lite truleg at kulturmiljøstyresmakta vil freda i saker der det er konkrete planar om utbygging. Etter at noko er freda ved vedtak, vil heller ikkje kulturmiljøstyresmakta ha høve til å henta ut kunnskapspotensialet, fordi forvaltningsregimet er strengare for det som er vedtaksfreda, enn det er for automatisk freda kulturmiljø. Det finst høve til å gje nyare jordfaste kulturmiljø vern gjennom plan- og bygningslova, men dette har òg vorte nytta i liten grad. Dette kan mellom anna kome av at kommunen gjer andre vurderingar av kva som er viktig og som bør takast vare på, og at bevaring av kulturlag under bakken ikkje blir tenkt på som verneverdig.

*Mindretalet* viser til at staten har internasjonale plikter til å ha eit lovsystem for å ta vare på kulturmiljø for alle historiske epokar (Vallettakonvensjonen artikkel 1 nr. 2 og artikkel 2). *Mindretalet* meiner føremålet med Vallettakonvensjonen er å ha eit regelverk som ikkje berre gjev eit formelt høve til å verne og produsere vitskapleg kunnskap frå kulturmiljø, men at partslanda har eit regelverk som gjev eit faktisk vern av mangfaldet av jordfaste kulturminne. Dette gjeld òg for perioden etter 1650, noko som samstundes gjev høve til å ta vare på kulturmiljø til nokre av dei nasjonale minoritetane. Som grunngeve ovanfor meiner *mindretalet* at innanfor det lov- og forvaltningssystemet av kulturmiljø vi har i Noreg, vil ei fredingsgrense ved 1850 for jordfaste kulturminne vere det som på best måte følgjer måla og omsyna etter Vallettakonvensjonen. *Mindretalet* vil vise til at

<sup>95</sup> Klima- og miljødepartementet 2021.

erfaringane med automatisk freding av samiske kulturmiljø som er eldre enn 100 år (1917), har gjeve ein sterkt auka kunnskap om samiske kulturmiljø og samisk historie. Tilsvarande vil gjelde for andre kulturmiljø og andre delar av historia ved ei fredingsgrense frå tida fram til og med 1850.

### **17.10 Særleg om automatisk freding av jordfaste samiske kulturmiljø**

Frå 1978 til 2018 var det ei flytande hundreårsgrense for automatisk freding av samiske kulturminne. I 2018 vart regelen endra til ei fast fredingsgrense for kulturminne frå 1917 eller tidlegare.<sup>96</sup> Det gjeld både for bygningar og for jordfaste og lause kulturminne.

Dei jordfaste kulturminna til samane har stor variasjon og er knytte til jakt, fangst, fiske, reindrift, religion og bustader. Dei kjem òg frå ein lang tidsperiode og frå eit vidt geografisk område, der dei eldste er frå dei siste hundreåra før vår tidsrekning. Samiske bygningar er omfatta av den automatiske fredinga etter kulturminnelova, men dei vart først forvalta aktivt frå byrjinga av 2000-talet.

*Utvalet* meiner at den automatiske fredingsgrensa for samiske kulturminne, som er sett til 1917, må først vidare. *Utvalet* meiner at erfaringa med ei hundreårsgrense for samiske kulturminne i hovudsak har vore god, sjølv om det er nokre utfordringar med ei slik tidsgrense i forvaltninga av automatisk freda bygningar. Den automatiske fredingsgrensa har gjeve meir kunnskap om djupna og variasjonane i den samiske kulturhistoria og om forminga av etnisitet og samhandlingar mellom folkegrupper over store delar av landet. Frå 1991 (Tromsø museum) og 1994 (Sametinget) har det òg vorte utvikla ei eiga samisk kulturminneforvaltning utan at det har auka kostnadene særleg eller gjort avgjerdsprosessane meir omstendelege. Dei samiske kulturminna finst i stor grad i område med spreidd busetnad og utmark, og dei er difor ikkje i same grad i arealkonflikt med tiltak og utbygging som kulturminne i meir folketette område er. Samanlikna med ikkje-samiske kulturminne, som har automatisk freding inntil 1537, er det difor ikkje eit stort og auka tal med motsegner eller løyver til inngrep i automatisk freda samiske kulturminne. Fredingsgrensa har derimot verka til å løfte medvitet, kunnskaps-

utviklinga og forskinga om samisk forhistorie og historie.

*Utvalet* legg vekt på at det er vanskeleg å flytte fredingsgrensa for automatisk freding av samiske kulturminne bakover i tid, når ho har vart i snart 50 år. Med lovendringa i 2018 var det òg vurdert at det ikkje kunne gjerast utan at det i praksis ville innebere å avslutte fredinga av registrerte og bandlagde kulturminne. Ein kan difor ikkje fritt flytte den fredingsgrensa som kulturmiljøstyresmakta, eigarar og private aktørar har mått ta omsyn til i fleire tiår.

*Utvalet* merkar seg òg at i Finland er det framlegg om å tilpasse den automatiske fredingsgrensa for jordfaste samiske kulturminne til den som er i Noreg.

*Utvalet* har vege det å halde på ei særleg aldersgrense for dei samiske kulturminna opp mot omsynet til å ha mest mogleg einskaplege ordningar. Ettersom det er lite aktuelt å flytte grensa for samiske kulturmiljø bakover, og det er lite aktuelt å flytte tidsgrensa for automatisk freding av alle jordfaste kulturminne fram til 1917, meiner *utvalet* at vi lyt halde på ei særskild automatisk fredingsgrense på 1917 for samiske kulturminne.

### **17.11 Særleg om automatisk freding av dei jordfaste kulturmiljøa til taterane/romanifolket, skogfinnane, kvenane/norskfinnane, romane og jødane**

Etter den gjeldande lovgjevinga er det ingen særskilde føresegner for å verne kulturmiljøa til taterane/romanifolket, skogfinnane, kvenane/norskfinnane, romane og jødane. Det er difor eit spørsmål om dagens lov gjev tilstrekkeleg grunnlag for eit aktivt vern og ei kunnskapsdriven forvaltning av kulturmiljøet til dei nasjonale minoritetane.

Dei nasjonale minoritetane har alle kome til landet etter 1500. Dagens automatiske fredingsgrense for kulturmiljø som er frå 1537 eller tidlegare, betyr at det i praksis ikkje er automatisk freda kulturminne for dei nasjonale minoritetane. Det som er freda, har kome til etter vedtak og er – med unntak av ein skogfinsk gravholme – bygningar, anlegg og bygningsmiljø. Totalt er det 29 fredingsvedtak for kulturminne til nasjonale minoritetar, der 12 er kvenske, 9 er skogfinske, 5 er frå taterane/romanifolket, og 3 er jødiske. Ingen av kulturminna til romane er freda.

For skogfinnar og kvenar/norskfinnar, som har hatt naturbruk som næringsgrunnlag frå

<sup>96</sup> Prop. 42 L (2017–2018).

1600- og 1700-talet, er det grunn til å meine at det kan vere mange jordfaste kulturminne frå jordbruk, skogbruk, husdyrhald, fangst, fiske, religion og busetnad som vi ikkje har noka medviten forvaltning av. Taterane/romanifolket, som har høyrte til i landet i 500 år, har mest truleg òg jordfaste kulturminne i form av liggjeplassar, samlingsplassar, reisemerke og produksjonsstader som det er svært lågt medvit og låg kunnskap om. Næringsstilpassinga til taterane/romanifolket med reisande handverkartenester og handel, kombinert med at dei har vore handsama som ei utgruppe i samfunnet til langt ut på 1980-talet, har ført til at gruppa i liten grad har lagt att godt synlege spor. Romane og jødane, som i hovudsak har flytt til landet frå siste del av 1800-talet, har i mindre grad lagt att jordfaste kulturminne, men dei har lagt att meir i form av transportmiddel, bygningar og minnesmerke frå nyare tid.

Jordfaste kulturminne blir gjerne ikkje avdekte utan systematiske registreringar som i hovudsak skjer etter konkrete planar om endra bruk av marka. Systematiske undersøkingar skjer gjennom arkeologiske registreringar og innhenting av tradisjonell kunnskap gjennom forteljingar og intervju. Slike systematiske registreringar skjer i svært avgrensa grad av ikkje-freda jordfaste kulturminne. Det kan likevel kompensereast for ved at kulturmiljøstyresmakta set i verk breie registreringsprosjekt.

I dei fleste tilfelle er det naudsynt å registrere ikkje-freda jordfaste kulturminne når arealplanar blir utarbeidde, for å kunne gje motsegn for å hindre at kulturminna blir skadde eller øydelagde. Alternativet til motsegn i slike saker er at kulturminne blir skadde eller øydelagde utan at det kan setjast vilkår om undersøking og kunnskapsproduksjon ved utgraving og dokumentasjon, slik ein kan for automatisk freda kulturminne.

Registrering av jordfaste kulturminne er sentralt for kunnskapsutviklinga. Det å setje ei automatisk fredingsgrense nærare vår tid for dei jordfaste kulturminna til dei nasjonale minoritetane vil føre med seg at kulturmiljøstyresmakta aktivt må ta omsyn til dei ved alle planar for endra arealbruk og markinngrep. Ein slik situasjon vil òg gje grunnlag for å få fram meir forskning og kunnskapsutvikling om kulturhistoria til desse gruppene. Fredingsgrensa på 100 år for samiske kulturminne har vore med på å gradvis utvikle ei brei arkeologisk forskning og kunnskapsutvikling om historia til samane. Ei liknande kunnskapsutvikling for kulturhistoriene til dei ulike nasjonale minoritetane kan vere ein viktig verknad av å setje den automatiske fredingsgrensa nærare vår tid.

*Utvalet* har merka seg at Sannings- og forsoningskommisjonen i sin rapport frå 2023<sup>97</sup> føreslår eit lovfest vern av kvenske og skogfinske kulturminne på linje med samiske. Framlegget er følgt opp i Stortinget med at Arbeidarpartiet, Høgre, Senterpartiet, Sosialistisk Venstreparti, Raudt og Miljøpartiet Dei Grøne har vedteke å be regjeringa<sup>98</sup>

[...] utarbeide et forslag til endring i kulturminneloven som sikrer automatisk fredning av kvenske/norskfinske og skogfinske kulturminner i tråd med bestemmelsen for samiske kulturminner.

I komitémerknaden til innstillinga på dette punktet heiter det:

Flertallet viser vidare til høringsinnspill fra Skogfinneforeningen, som peker på at den skogfinske innvandringen først startet etter reformasjonen, og at ingen skogfinske kulturminner dermed er sikret automatisk vern etter gjeldende kulturminnelov. Flertallet deler Skogfinneforeningens bekymring for at enda flere kulturminner kan gå tapt dersom det ikke etableres en særregel også for skogfinske og andre nasjonale minoriteters kulturminner, slik det er gjort for de samiske.

Ei automatisk fredingsgrense nærare vår tid vil kunne ha stor verdi for samfunnet ved å auke kunnskapen om variasjonar i kulturhistoria til landet. Det vil òg ha stor verdi for høvet til kulturelt vern og utvikling for dei ulike nasjonale minoritetane. På den andre sida vil ei slik automatisk fredingsgrense kunne auke tvilen om statusen til eit kulturminne, i og med at ein fredar mykje ein ikkje veit kva er. Det vil føre med seg auka kostnader for samfunnet i form av meir arbeid for kulturmiljøstyresmakta, fleire plikter for nærings- og utbyggingsaktørar og meir bandlegging av areal. Desse motførestillingane vil for så vidt vere dei same som for når ein vurderer å endre ei generell tidsgrense for automatisk freding. Det kan òg tale for at heller enn å flytte den automatiske fredingsgrensa nærare vår tid bør ein styrkje høvet til å utvide undersøkingsplikta og endre motsegnspraksisen for jordfaste kulturminne som ikkje er freda, utvikle bevaringsstrategiar og auke talet på vedtak om å freda område og enkeltobjekt mellom anna ved å opne opp fredingsføresegnene noko.

<sup>97</sup> Dokument 19 (2022–2023)

<sup>98</sup> Innst. 30 S (2024–2025): vedtak 27

Dagens lovgjeving i har ikkje direkte insitament for at dei ulike nasjonale minoritetane sine jordfaste kulturminne frå tidlegare epokar skal takast vare på på ein aktiv og medviten måte. Dei siste åra har likevel kulturmiljøstyresmakta gjeve større merksemd til å verne og frede kulturminna til dei nasjonale minoritetane, men det har først og fremst vore knytt til bygningar og anlegg. Taterane/romanifolket, skogfinnane og kvenane/norskfinnane sine jordfaste kulturminne er i særleg grad viktige historiske kjelder, fordi dei høyrer til grupper som i liten eller ingen grad har lagt att skriftlege kjelder frå og om seg sjølve. Den historiske kunnskapen om livet og utviklinga deira er i all hovudsak frå kjeldene til statsstyresmaktene, og der har det i stor grad handla om å assimilere dei inn i det norske stats- og nasjonsbyggjande fellesskapet. Dette taler for å setje ei automatisk fredingsgrense nærare vår tid for dei jordfaste kulturminna til dei nasjonale minoritetane.

Automatisk freding fører først og fremst med seg eit grunnlag for medviten forvaltning med høve til kunnskapsutvikling, og ikkje at det ikkje kan gjerast inngrep i kulturminne. Inngrep i kulturminne treng heller ikkje føre til at det alltid må gjerast omfattande undersøkingar for å følgje opp ved utgraving. Ulempene ved å leggje band på areal ved automatisk freding skal difor ikkje overdrivast. Det å innføre ei automatisk fredingsgrense av jordfaste kulturminne nærare vår tid vil heller ikkje leggje band på areal for gjeldande arealplanar når endringa trer i kraft.

Kva som kan vere omfanget av dei jordfaste kulturminna til nasjonale minoritetar, er vanskeleg å seie noko konkret om. Nettopp fordi dei ikkje har hatt eit direkte vern i kulturminnelova, har det ikkje vore ei systematisk kunnskapsutvikling om dei.

Ut frå den historiske kunnskapen om tilknyttinga dei nasjonale minoritetane har til landet, veit vi likevel at det for romar og jødar ikkje er snakk om kulturminne eldre enn 150 år, og at det er få eller ingen jordfaste kulturminne.

Dei jordfaste kulturminna til skogfinnane og kvenane/norskfinnane er knytte til fleirbruk av naturressursane dei siste hundreåra. Bruken deira har lagt spor etter seg. I nord er det ofte i same område der samane òg er, med 1917 som automatisk fredingsgrense for dei samiske kulturminna. I desse område blir kulturmiljø frå nærare vår tid alt registrerte ved arealplanar.

For skogfinnane vil det vere i skogsområda på Sør-Austlandet vi finn kulturmiljøet deira. Det er først og fremst i bygde- og utmarksområde der

kulturmiljøa er knytte til jordbruk, skogbruk og utmarksbruk.

Livsforma til taterane har lagt få synlege fysiske spor etter seg i jorda. Sjølv om det heilt klart er spor å finne når det blir undersøkt, er det likevel ikkje grunn til å tru at oppfølgjande utgravingar og dokumentasjon av dei jordfaste kulturminna deira vil bli av eit stort omfang.

Stortinget har vedteke at regjeringa skal leggje fram lovforslag med automatisk freding av skogfinske og kvenske/norskfinske kulturminne frå før 1917. Årstalet 1917 er valt fordi det er det som gjeld for samiske kulturminne.

Sidan det i snart 50 år har vore ei hundreårs automatisk fredingsgrense for samiske kulturmiljø, er det vanskeleg å setje tidspunktet tilbake til 1850, sjølv om det er eit meir avgjerande tidskilje enn 1917 for samane òg. Det er frå 1850 at samfunnet endra seg grunnleggjande, og at staten gjekk inn for ein aktiv assimileringsspolitikk. 1917 er symbolsk for samane, men ikkje for dei nasjonale minoritetane. Ei slik årstalsgrense for kulturminna til dei nasjonale minoritetane kan difor bli oppfatta som at dei inngår i eller blir underlagde ei samisk forståing av kulturhistoriske periodar.

Vurderinga til *utvalets fleirtal med medlemene Andersen, Fjeldheim, Holm, Hæreid, Myklebust og Olsson*, er at den automatiske fredingsgrensa for minoritetane sine kulturmiljø følgjer *fleirtalet* sitt framlegg til den ordinære grensa, som med unntak av for samiske kulturminne er føreslege sett til 1650.

*Fleirtalet* meiner ei automatisk fredingsgrense ved 1850 (eller 1917) for dei jordfaste kulturminna til dei nasjonale minoritetane kan skape for mykje tvil om opphavet, og at det difor kan vere eit opphav til konflikhtar og meiradministrasjon. Vidare er det først og fremst skogfinnane og kvenane/norskfinnane som til ein viss grad vil nyte godt av ei automatisk fredingsgrensene. For dei andre minoritetane vil ei automatisk fredingsgrense spele mindre rolle. Ei grense i 1850 eller 1917 kan føre til at kulturmiljøstyresmakta bli meir oppteken av å finne ut av kva år eit jordfast kulturminne er frå, og om det har skogfinsk eller kvensk/norskfinsk opphav, enn å ha meir målretta strategiar for å skaffe kunnskap om og frede dei jordfaste kulturminna med høg kulturhistorisk verdi for alle nasjonale minoritetar. Slik kan ein risikere at ei automatisk særskild fredingsgrense som i praksis berre gjeld for skogfinske eller kvenske/norskfinske kulturminne, fortrengjer merksemda om kulturminna til andre nasjonale minoritetar.

*Fleirtalet* har òg lagt vekt på at kulturmiljøstyresmakta i dei siste åra har laga strategiar for å



frede fleire av kulturminna til dei nasjonale minoritetane, og meiner at dette arbeidet må halde fram. *Fleirtalet* ser likevel at det er viktig å styrkje omsynet til dei nasjonale minoritetane i kulturmiljølova. Difor føreslår *utvalet* ei føresegn om at det må leggjast vekt på dei nasjonale minoritetane, og at dei må få medverke i utval og i forvaltninga av kulturmiljøa deira. *Fleirtalet* peiker vidare på høvet til å utvide undersøkingsplikta for ikkje-automatisk freda jordfaste kulturminne, endre motsegnspraksisen for i større grad å ta vare på jordfaste kulturminne som ikkje er automatisk freda, utvikle bevaringsstrategiar og auke talet på vedtak om å frede område og enkeltobjekt mellom anna ved å opne opp fredingsføresegnene noko. Både framlegget om høve til å krevje arkeologiske undersøkingar av kulturmiljø fram mot 1850 og framlegget om ei ordning med forenkla freding, som blir omtala nærmare i kapittel 20, er mellom anna grunngeve med omsynet til å ta vare på kulturmiljøet til minoritetane. *Fleirtalet* legg òg vekt på at mykje av kulturmiljøa knytte til fleire av minoritetane uansett vil vere yngre enn ei realistisk automatisk fredingsgrense, og at dei difor må sikrast gjennom andre føresegner i kulturmiljølova eller i plan- og bygningslova.

*Mindretalet i utvalet, med medlemene Anfinset, Falch, Felland og Gierløff*, meiner det må vere ei automatisk fredingsgrense ved 1850 for dei nasjonale minoritetane sine jordfaste kulturmiljø. *Mindretalet med Anfinset og Falch* meiner alle jordfaste kulturmiljø, med unntak av samiske, må ha ei automatisk fredingsgrense ved 1850.

*Mindretalet* meiner det til ein viss grad vil vere ei kulturhistorisk skjønsvurdering av kva slags årstal ein set for ei automatisk freding av dei jordfaste kulturminna til dei nasjonale minoritetane. Ein måte å gjere det på er å setje fredingsgrensa til same årstal som for samiske kulturminne. 1917 er eit årstal som har stor symbolsk tyngd for samane, men som ikkje har det for dei nasjonale minoritetane. *Mindretalet* viser til at den statleg styrte fornorskingspolitikken for alvor tok til i det siste halvåret av 1800-talet. Det skjedde samstundes som den moderne tida med raske og omfattande endringar av jordbruket og fisket vart følgd av industrialisering, byvekst og massedemokratiet. Det talar for at 1850 er ei god og handterleg tidsgrense for automatisk freding av dei nasjonale minoritetane sine jordfaste kulturminne. Kulturminne etter den tida, òg dei som er knytte til historia om fornorsking og overgrep frå styresmaktene, vil då måtte forvaltast gjennom andre verkemiddel som vedtaksfredingar og reguleringar gjennom plan- og bygningslova.

*Mindretalet* legg vekt på at dersom det ikkje blir lagt ei automatisk fredingsgrense for jordfaste kulturminne til 1850, vil dei nasjonale minoritetane som har jordfaste kulturmiljø vere dei einaste anerkjende etniske gruppene som ikkje har eit slikt vern. *Mindretalet* vil streke under at dei fem anerkjende nasjonale minoritetane er ulike grupper med ulik kultur og historie i landet som må anerkjennast og respekterast. Sjølv om romar og jødar i liten eller ingen grad har lagt att jordfaste kulturminne i Noreg, er ikkje det ein grunn for ikkje å ha ei automatisk freding sett til 1850 for dei jordfaste kulturminna til taterar/romanifolk, skogfinnar og kvenar/norskfinnar. Den ulike historia i landet som dei nasjonale minoritetane har, betyr naudsynlegvis at dei vil ha ulike former for merksend frå kulturmiljøstyresmakta. *Mindretalet* viser vidare til framstillinga i kapittel 11 om at det ikkje alltid er eintydige grenser mellom grupper, og med det kven kulturmiljøa høyrer til. Vurderingar og diskusjonar om kven si kulturhistorie eit kulturmiljø er knytt til, er viktig både for kunnskapsutviklinga om kulturhistoriske variasjonar og for samfunnsdebatten. I samiske og kvenske/norskfinske område har ein allereie i dag ei slik kunnskapsutvikling og slike diskusjonar, noko som styrkjer kunnskapen og forvaltninga av kulturmiljø.

*Mindretalet* meiner ei automatisk fredingsgrense ved 1850 er måten som i størst grad vil gje ei lojal oppfølging av internasjonale konvensjonar om å leggje til rette for at minoritetane kan dyrke sin eigen kultur og å ta vare på alle jordfaste kulturminne frå tidlegare epokar.<sup>99</sup> *Mindretalet* viser òg til at dei nordiske nabolanda i litt ulik form har ei automatisk freding av jordfaste kulturminne frå midten av 1800-talet som òg femner om kulturminna til samane og nasjonale minoritetar. Utan ei automatisk fredingsgrense for dei nasjonale minoritetane sine jordfaste kulturminne vil det i praksis vere svært krevjande å ta omsyn til kulturmiljøet deira i alle avgjerder om inngrep. Reglar om vektlegging og medverknad vil difor risikere å ha lite reelt innhald. Eit system der kulturmiljøstyresmakta kan krevje undersøkingar og kostnadsdekking for registrering og utgraving av dei jordfaste kulturminna til nasjonale minoritetar som ikkje er automatisk freda ved plan- og inngrepssaker, vil slik *mindretalet* vurderer det, vere vanskeleg å følgje opp i praksis. Bruk av motsegner for å sikre dei nasjonale minoritetane sine jordfaste kul-

<sup>99</sup> Jamfør Konvensjonen om sivile og politiske rettar 1996: art. 27; Rammekonvensjonen om vern av nasjonale minoritetar 1995: art. 4, 5 og 15 og Vallettakonvensjonen 1992: art. 2.

turminne som ikkje er automatisk freda vil slik *mindretalet* vurderer det, mest berre bli brukt når kulturminna er handsama i regionale og kommunale planar om kulturmiljø. Det vil i praksis vere krevjande å fremje motsegn, og nå fram med det, der ein registrerer kulturmiljø som ikkje har eit vern eller er del av overordna fylkeskommunale eller kommunale verneplanar. Dette taler for at kulturmiljøstyresmakta ikkje vil prioritere å nytte ressursar for å ta vare på slike jordfaste kulturmiljø. Erfaringa er òg at sjølv om det i dag er høve til å fremje motsegn for vern av dei jordfaste kulturminna til minoritetane som ikkje er automatisk freda, så blir ikkje det nytta. Motsegn kan heller ikkje brukast for tiltak som ikkje er planar etter plan- og bygningslova. *Mindretalet* legg òg til grunn at kulturmiljøstyresmakta ikkje kan setje vilkår om undersøkingar ved utgraving og dokumentasjon for ikkje å fremje motsegn. Det betyr at dei nasjonale minoritetane sine jordfaste kulturminne berre vil kunne takast vare på og vernast, og ikkje brukast til vidare kunnskapsproduksjon, noko som igjen verkar tilbake på høvet til å ha ei god kunnskapsbasert forvaltning og eit godt vern. *Mindretalet* meiner vekselverknaden mellom vern og kunnskapsproduksjon gjennom undersøkingar ved utgraving og dokumentasjon er særleg viktig for dei nasjonale minoritetane.

*Mindretalet* ser at ei automatisk fredingsgrense ved 1850 vil føre med seg noko høgare direkte økonomiske kostnader for samfunnet. Når ein ser til erfaringane med forvaltninga av dei samiske kulturminna, er det likevel ingenting som tyder på at desse kostnadene har vore store og uhandterlege. Ei løysing der styresmaktene kan krevje undersøkingar og kostnadsdekking for registrering av ikkje-automatisk freda jordfaste kulturminne, endra og auka motsegnspraksis og fleire vedtaksfredingar, vil òg bety ein kostnadsauke som *mindretalet* ikkje ser at er lågare enn å vidareutvikle ei etablert ordning med automatisk freding. Den samfunnsøkonomiske verdien av å ta vare på og aktivt utvikle kunnskapen om kulturmiljøa og kulturhistoria til dei nasjonale minoritetane i landet meiner *mindretalet* at klart overstig dei noko auka direkte kostnadene ved eit slikt vern.

*Mindretalet* meiner at historia med assimilering, undertrykking og usynleggjering som dei nasjonale minoritetane, på noko ulikt vis og i ulik grad, har vore utsette for, betyr at det må takast

aktive og medvitne grep for å synleggjere og utvikle kunnskapen om historia deira. Erfaringane så langt er at slike grep ikkje kan avgrense seg til enkelttiltak eller bevaringsstrategiar, mellom anna fordi det ikkje gjev grunnlag for ei forskingsfagleg oppfølging gjennom mellom anna forvaltningsutgravingar. Den auka merksemda frå kulturmiljøstyresmakta på å verne historia til dei nasjonale minoritetane dei siste åra har då òg vore knytt til bygningar og anlegg, og ikkje til jordfaste kulturminne. *Mindretalet* meiner difor det må vere meir direkte forpliktande krav i den nye kulturmiljølova, noko ei automatisk fredingsgrense for jordfaste kulturminne ved 1850 vil medverke til.

*Mindretalet* legg òg vekt på at organisasjonane til dei nasjonale minoritetane som har gjeve innspel, har bede om at dei får ei automatisk fredingsgrense av kulturminna sine nærare vår tid. Det dei meiner om sin eigen kulturarv, må vege tungt om det skal vere mogleg å få til ein aktiv og god forvaltning av kulturmiljøet deira – der dei sjølve medverkar – etter ei ny kulturmiljølov.

## 17.12 Framlegg frå utvalet

---

### Utvalet føreslår

- å innføre omgrepet «jordfaste kulturminne» for arkeologiske kulturminne
- å endre føresegna om sikringssone
- å endre føresegna om åtferdsnorm for automatisk freda jordfaste kulturminne
- å fjerne fristen for å gjennomføre undersøkingsplikta
- ny føresegn om lovvilkår for løyve til inngrep i jordfaste kulturminne
- krav om løyve til inngrep for alle forskingsgravingar
- heimel for forskrift om mindre utgravingar gjort av fylkeskommunen og Sametinget

### Eit fleirtal av utvalet føreslår

- å endre grensa for automatisk freding av jordfaste kulturminne frå 1537 til og med 1650
- å utvide undersøkingsplikta for jordfaste kulturminne frå 1650 til og med 1850 der ein uansett må grave gjennom dei
- ny føresegn om rett til å gjera undersøkingar av kulturlag for perioden frå 1650 til og med 1850

## Kapittel 18

# Automatisk freding av bygningar

### 18.1 Innleiing

Bygningar av alle slag er ein stor og viktig del av kulturarven. Dei er viktige kjelder til kunnskap om historia, med ein kjeldeverdi som i varierende grad er kartlagd. Det er eit særpreg ved bygningar som kulturminne at dei er synlege i landskapet, i stor grad kjende og ofte i bruk til ulike føremål, til skilnad frå til dømes mange jordfaste kulturminne. Bruks- og opplevingsverdi ved bygningsarven er difor sentral. Gamle bygningar er noko som mange har eit nært tilhøve til, og som har ein sterk oppslutnad som kulturminne i samfunnet. Dei inngår òg ofte i større samanhengar med andre freda og ikkje freda bygningar. Dette er særtrekk som spelar inn ved vurderinga av kva verkemiddel kulturminnelova bør ha for å ta vare på gamle bygningar.

Etter dagens kulturminnelov kan bygningar vere freda på ulikt vis. Alle «kirker, hus og byggverk av alle slag» frå før år 1537 er automatisk freda. Det gjeld òg såkalla erklærte ståande byggverk frå perioden 1537–1649. Til saman gjeld dette om lag 670 bygningar. Automatisk freda er òg samiske bygningar frå før år 1917. Dette gjeld om lag 900 bygningar. I tillegg kan bygningar som ikkje er automatisk freda, bli freda ved vedtak. Om lag 8500 bygningar og anlegg har i dag vern på dette viset.

Mandatet ber *utvalet* vurdere om ordninga med automatisk freding framleis er føremålstenleg for å ta vare på særskilde grupper kulturminne, og om dette verkemiddelet skal først vidare i same form i den nye lova. *Utvalet* er òg bede om å sjå på kva kriterium lova eventuelt skal leggje til grunn for ei automatisk fredingsgrense, og om reglane om freding generelt bør vere meir heilskaplege.

*Utvalet* vurderer i dette kapittelet om ei ny kulturmiljølov bør nytte automatisk freding som verkemiddel for å ta vare på bygningar av høg kulturhistorisk verdi, kva bygningar som i så fall bør vere automatisk freda, og om dagens ordning med

automatisk freding gjennom erklæring bør først vidare. Vidare drøfter *utvalet* kva som bør vere rettsverknadene av automatisk freding, og om regelverket om forvaltning av automatisk freda bygningar bør vere regulert på same vis som automatisk freda jordfaste kulturminne, eller om dei bør følgje lovføresegner som er likare dei som gjeld for bygningar som er freda ved vedtak. Eit spørsmål er òg om lova bør ha heimel for kulturmiljøstyresmakta til å gjere vedtak som presiserer omfanget av automatisk freding. Om ei ny kulturmiljølov bør ha særlege føresegner om automatisk freding av kyrkjebygg, er drøft saman med andre spørsmål om vern av kyrkjer i kapittel 23.

*Utvalet* nyttar «bygning» som omgrep på eit byggverk eller ein fast konstruksjon som huser noko. Dette står i motsetnad til omgrepa «konstruksjon» og «anlegg», som til dømes kan vere ei bru, eit monument, ein veg eller eit parkanlegg. Vidare er omgrepet nytta om ståande bygningar, men ikkje om ruinar, som i lovutkastet er rekna som jordfast kulturminne. Samleomgrepet på bygningar, konstruksjonar og anlegg er «byggverk».

Kulturminnelova skil ikkje mellom bygningar og andre typar byggverk. I forvaltningspraksisen er det likevel skilnader mellom korleis desse kategoriane av kulturminne blir forvalta. Dette heng saman med at bygningar oftare er i bruk til ulike føremål, slik at bruks- og opplevingsverdien spelar ei større rolle. For andre typar byggverk er vern gjennom bruk ofte vanskelegare, samstundes som det kan vere større behov for endringar for å tilpasse funksjonen til eit moderne samfunn. Ein annan skilnad er at talet på konstruksjonar og anlegg er langt større enn talet på bygningar. Dette er årsaka til at utgreiinga skil mellom vurderingar av automatisk freding som verkemiddel for vern av bygningar og tilsvarande vurderingar av andre typar byggverk. Om lova bør sikre vern av andre typar byggverk og anlegg ved automatisk freding, blir vurdert i kapittelet om jordfaste kulturminne.

Tabell 18.1 Oversyn over tal på bygningar og tal på freda bygningar

	SEFRAK-bygningar	Tal frå utvalet	Freda bygningar
Førreformatorisk (frå før 1537)			279
1500–1549	817	401	
1550–1599	133	65	108
1600–1649	1 594	783	139
1650–1699	3 357	1 649	205
1700–1749	9 326	4 582	562
1750–1799	23 817	11 702	1 100
1800–1849	54 553	26 803	1 694
1850–1899	201 187	98 847	3 266
Sum	294 784	144 832	

Tabellen viser talet på bygningar som i dag er bevarte frå ulike tidsperiodar, og talet på bygningar frå kvar periode som er freda. Kjelde for tala på bygningar er SEFRAK med justeringar gjorde av *utvalet*. Talet på freda bygningar er henta frå datauttrekk frå Askeladden (januar 2023).

Det manglar eit presist kunnskapsgrunnlag for talet på bygningar. Eit utgangspunkt er SEFRAK-registrerte bygningar. Bygningar, i hovudsak bygd før 1900 vart registrert over heile landet, med unntak av Finnmark der bygg frå før 1945 vart registrert. Det er ei svakheit ved SEFRAK-registreringa at tala ikkje er korrigert for feilregistreringar og tap av bygningar i etterkant av registreringa. Riksantikvaren sitt miljøovervakingsprogrammet «Status for verneverdige kulturminne i utvalde kommunar», som starta opp i 2000, har i intervall på 4-5 år gjort kontrollregistreringar av dei opphavlege SEFRAK-registrerte bygningane. Siste kontrollregistrering går no føre seg, utført av Asplan Viak. Basert på delrapportar frå seks av dei totalt 18 kommunane som per no inngår i denne kontrollregistreringa har *utvalet* gjort ei eiga berekning av talet på bygningar. Berekninga er korrigert for oppdaga feil og akkumulert tap sidan den opphavlege SEFRAK-registreringa. Einskilde delrapportar oppgjer flytting av kulturminne som tap. Berekninga er også justert for dette.

Både talgrunnlaget og berekningane gjer eit usikkert estimat, antakeleg ikkje meir enn ei peikepinn. Ein meir presis oversikt vil krevje ei mykje meir ressurskrevjande utgreiing enn utvalet har sett seg i stand til å innhente. Dei justerte berekningane slår etter utvalet sitt syn særleg skeivt ut i dei eldste tidsintervalla. Det blir tydeleg når ein samanliknar talgrunnlaget for dei justerte SEFRAK-tala med tal på freda bygningar i same periode. Ettersom dei fleste av bygningane i desse periodane er freda, er tapsprosenten antakeleg i realiteten lågare. Denne berekninga tar heller ikkje høgde for bygningar som ikkje er registrert, eller er registrert men ikkje datert.

Kjelde: SEFRAK og Askeladden

## 18.2 Gjeldande rett

Bygningar blir etter kulturminnelova i hovudsak tekne vare på to måtar, ved freding ved vedtak og ved automatisk freding. Det ligg til Riksantikvaren å gjere enkeltvedtak om freding (§ 15), og i nokre tilfelle skjer fredinga ved forskrift (§ 20 og § 22 a). Freding ved vedtak følgjer særlege sakshandsamingsreglar i kulturminnelova, medan freding ved forskrift skjer etter reglane i forvaltningslova om forskrifter. For bygningar som er freda ved vedtak, følgjer innhaldet i fredinga først og fremst av fredingsvedtaket, som fastset føremålet med fredinga og fredingsføresegner. Fordi ei konkret vurdering av den kulturhistoriske verdien ligg til grunn for kvart vedtak om freding, er dispensasjonsnorma er ei anna og strengare enn for automatisk freda kulturminne, der dei individuelle kulturhistoriske verdiane ikkje er kartlagde ved fredinga.

Vern av bygningar gjennom automatisk freding skjer direkte i medhald av lova, på grunnlag av alderskriterium som reflekterer den kulturhistoriske verdien av bygningane. Lova har tre automatiske fredingsgrenser. Den allmenne fredingsgrensa går ved år 1537. For ståande byggverk som er erklærte som freda, er grensa 1650. For samiske bygningar går fredingsgrensa ved 1917. Både i korleis automatisk freding blir etablert, og i kva rettsverknader fredinga har, skil lova mellom byggverk frå før 1537 og ståande byggverk frå mellom 1536 og 1650. For automatisk freda samiske byggverk gjeld dei same reglane som for andre byggverk frå før 1537.

*Byggverk frå før 1537* er automatisk freda i medhald av kulturminnelova (§ 4). Om ein bygning inneheld delar frå før 1537, så er heile bygget freda, inkludert fast inventar og nyare tilbygg. Dette følgjer av langvarig forvaltningspraksis.

Rettsverknaden av fredinga er i stor grad som for andre automatisk freda faste kulturminne. Fredinga inneber at det utan særskilt løyve er forbode å setje i gang tiltak som kan skade, øydeleggje, grave ut, flytte, endre, dekkje til, skjule eller på annan måte skjemme byggverket på ein utilbørleg måte (§ 3). Dette forbodet gjeld òg ei fem meter brei sikringssone rundt byggverket, eller eit større eller mindre område, om det er gjort særskilt vedtak om det (§ 6). Forbodet mot å utilbørleg skjemme byggverket gjev vern mot uønskt utbygging og andre tiltak i nærområdet til det freda byggverket.

Lova opnar for at kulturmiljøstyresmakta kan gje løyve til inngrep i automatisk freda byggverk gjennom enkeltvedtak eller gjennom planar (§ 8). Lova har ingen kriterium for slikt løyve og gjev difor kulturmiljøstyresmakta eit stort rom for fagleg skjøn. Det er til dømes mogleg å gje løyve til å fjerne heile kulturminnet. I praksisen til kulturmiljøstyresmakta er det trekt opp nærare retningslinjer for skjønnet. For mellomalderbygg er det snevert høve til å få løyve til å gjere inngrep. For samiske bygningar, som er automatisk freda i stort tal (om lag 900), er høvet til inngrep meir variabelt. Det er både på grunn av større variasjon i verneverdiane og fordi eit samisk kulturtrekk har vore at bygningar kan flyttast. Kulturmiljøstyresmakta kan setje vilkår for løyve. Inngrep gjennom arealplanar er for automatisk freda byggverk mindre praktisk og, etter det *utvalet* er kjent med, lite nytta.

Ein tiltakshavar har plikt til å undersøkje om eit planlagt tiltak vil påverke automatisk freda byggverk på ein måte som er forboden, og skal som hovudregel dekkje kostnadene ved slike undersøkingar. Staten dekkjer likevel kostnadene, heilt eller delvis, ved mindre, private tiltak eller når det ligg føre «særlege grunner» (§ 9 og § 10). For automatisk freda bygningar er det som regel kulturmiljøstyresmakta som syter for å avklare om tiltak eller arealplanar vil kome i konflikt. Om det først medan eit arbeid er i gang, viser seg at det kan verke inn på eit automatisk freda byggverk på ein måte som er forboden, har tiltakshavaren plikt til å stanse og melde frå til kulturmiljøstyresmakta (§ 8 andre avsnitt).

Kulturmiljøstyresmakta kan setje i verk registrerings- og restaureringstiltak og har rett til å granske automatisk freda byggverk (§ 11). Dei kan krevje ulovlege tiltak på byggverket fjerna eller retta (§ 8). I tillegg kan dei gje eigaren pålegg om å utbetre skade og om vedlikehald etter same føresegn som gjeld for byggverk og anlegg freda ved vedtak. Eigaren eller brukaren

har plikt til å melde skade ved brann eller anna ulukke (§ 4 fjerde avsnitt, jamfør §§ 16, 17 og 18). Lova stiller krav om tinglysing av at byggverk er freda eigedom (§ 5).

«*Ståande byggverk*» frå mellom 1537 og 1650 er automatisk freda om dei er «erklærte» av kulturmiljøstyresmakta (§ 4 tredje avsnitt). Eit byggverk er erklært når det er ført inn i eit register eller i matrikkelen og stadfest av Riksantikvaren som heilt eller delvis oppført i perioden 1537–1649.<sup>1</sup> Vurderinga av om eit byggverk skal bli erklært, byggjer ikkje på ei verdivurdering av den konkrete bygningen. Det er avgjerande om byggverket er å rekne som ståande, og at alderskriteriet er innfridd. Riksantikvaren kan likevel bestemme at ståande byggverk frå perioden 1537–1649 *ikkje* skal ha status som automatisk freda.<sup>2</sup> Etter praksis kan det til dømes vere tilfellet for byggverk der berre mindre delar stammar frå perioden 1537–1649, for enkeltståande byggverk som ikkje er del av eit større, einskapleg kulturmiljø, og for byggverk i dårleg forfatning, der det å setje byggverket i stand vil bety at vesentlege kulturminneverdiar går tapt, eller at arbeidet vil føre med seg store kostnader for staten. På dette viset er erklæringsordninga i praksis òg eit verkemiddel for å avgrense verknaden av den automatiske fredinga. «Erklæring» frå Riksantikvaren er ikkje rekna som enkeltvedtak, og det er ikkje klagerett.<sup>3</sup>

Rettsverknaden av freding for byggverk frå mellom 1537 og 1650 er likare det som gjeld for byggverk freda ved vedtak, enn det som gjeld for automatisk freda byggverk frå før 1537. Riksantikvaren kan gje særskilde fredingsføresegner for kulturminnet. Er slike føresegner ikkje gjevne, gjeld den alminnelege forbodsnorma for byggverk freda ved vedtak (§ 4 fjerde avsnitt, jamfør § 15 tredje og fjerde avsnitt). Det tyder at det er forbode å «rive, flytte, påbygge, endre, forandre materialer eller farger eller foreta andre endringer som går lenger enn vanlig vedlikehold». Det gjeld fast inventar òg. Kulturmiljøstyresmakta kan berre gje dispensasjon til inngrep i «særlege tilfelle», og berre for tiltak som ikkje fører til vesentlege inngrep (§ 4 tredje avsnitt jamfør § 15 a). Ein kan difor ikkje få dispensasjon til å fjerne bygningen heilt, slik tilfellet er for automatisk freda byggverk frå før 1537. For ståande erklærte byggverk frå mellom 1537 og 1650 kan ein heller ikkje få løyve gjennom planvedtak. Det er ei sikrings-

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 40.

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 16.

<sup>3</sup> Holme 2020: s. 71, med tilvising til Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 16 og Innst. O. nr. 24 (1999–2000): s. 4.

sone rundt desse byggverka (§ 6). Krav til tinglysing, høve for kulturmiljøstyresmakta til å gje pålegg om utbetring etter skade og pålegg om vedlikehald, og ei meldeplikt for eigaren og brukaren ved skade ved brann eller anna ulukke, gjeld òg for ståande byggverk frå mellom 1537–1650 som er erklærte.

### 18.3 Lovhistorikk

Fortidsminnelova av 1905 etablerte automatisk freding av alle faste fornminne frå oldtida og mellomalderen. Regelverket var i stor grad innretta mot arkeologiske kulturminne, men automatisk freda etter lova var dessutan «Boliger eller Bygninger af ethvert Slags». Kyrkjer og byggverk som var eigde eller brukte av private, var unntakne. Fornminnelova av 1951, som erstatta fortidsminnelova, opprettheldt ordninga med automatisk freding av byggverk og utvida henne til å gjelde uavhengig av eigar- og brukstilhøve. Ordninga vart ført vidare i kulturminnelova av 1978. Med denne lova vart dessutan samiske kulturminne som var eldre enn 100 år, automatisk freda, bygningar inkludert. Ved ei lovendring i 2018 vart fredingsgrensa for samiske kulturminne sett til 1917 og eldre. Grunngevinga for å innføre ei årstalsgrense var den sterke auken i samiske kulturminne utover 1900-talet. Året 1917 vart valt som grense for ikkje å endre fredingsstatusen til samiske kulturminne som alt var freda då fast årstalsgrensa vart innført, og fordi 1917 var året for det første samiske landsmøtet.

I 2000 vart den alminnelege fredingsgrensa flytt til 1650 for erklærte ståande byggverk frå perioden 1537–1649.<sup>4</sup> Bakgrunnen var særleg den store verdien desse byggverka har som kjelde til forskning, og at erfaringstal viste at rundt ein prosent av dei gjekk tapt kvart år. Ein frykta at det med ein slik utvikling ville vere svært få bygningar att frå den tidlegaste perioden etter 1537.<sup>5</sup> Med erklæringsordninga ønskte lovgjevaren å etablere ei ordning for freding som var enklare enn vanleg freding ved vedtak.<sup>6</sup>

<sup>4</sup> Endringslov til kulturminnelova 2000.

<sup>5</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 13 flg.

<sup>6</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 13 flg.

### 18.4 Internasjonale konvensjonar

Av kulturmiljøkonvensjonane er det særleg konvensjonen om vern av Europas faste kulturminne (Granadakonvensjonen) og den europeiske konvensjonen om vern av den arkeologiske kulturarven (Vallettakonvensjonen) som verkar inn på utforminga av regelverk om bevaring av bygningar. Innhaldet i konvensjonane er nærmare omtala i kapittel 9.

Konvensjonane viser ei internasjonal semje om at det er viktig å ta vare på bygningsarven. Dei stiller krav om rettslege og ikkje-rettslege verkemiddel for å ta vare på han, men lét det i stor grad vere opp til partslanda å avgjere kva bygningsarv som skal ha vern, og korleis vernet skal vere. Regelverket gjev difor lite konkret rettleiing ved vurderinga av i kva grad og korleis automatisk freding bør nyttast som verkemiddel for å ta vare på bygningsarven.

### 18.5 Utanlandsk rett

*Sverige* har ikkje føresegner om automatisk freding av bygningar. Etter *kulturmiljölagen*<sup>7</sup> må kulturhistorisk viktige bygningar erklærast som «byggnadsminne» av kulturmiljøstyresmakta for å få varig vern.<sup>8</sup> Dette inneber, i motsetnad til automatisk freding, at kulturmiljøstyresmakta fastset føresegner om korleis bygninga skal haldast ved like, og kva endringar på bygninga eigaren eller brukaren ikkje kan gjere.

Heller ikkje *Finland* har føresegner om automatisk freding av bygningar. Etter *byggnadsskyddslagen* kan bygningar få vern gjennom vedtak.

I *Danmark* følgjer det derimot av *lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer* at bygningar oppførte før 1536 er automatisk freda i medhald av lova.<sup>9</sup> Det same gjeld «bygningssværker, bygningsdele og lignende». Lova har ei felles åtferdsnorm for alle freda bygningar, både dei som er automatisk freda, og dei som er freda ved vedtak. Norma fastset at alle bygningsarbeid på ein freda bygning som går ut over alminneleg vedlikehald, krev dispensasjon, men har ikkje nærare kriterium for dette.

<sup>7</sup> Kulturmiljölög 1988.

<sup>8</sup> Kulturmiljölög 1988: kapitel 3 Byggnadsminnen 1 §.

<sup>9</sup> Bygningsfredningsloven 1979.

## 18.6 Automatisk freding av bygningar i ny kulturmiljølov

---

### 18.6.1 Automatisk freding som verkemiddel for vern av bygningar

*Utvalet* vurderer først om automatisk freding er eit verkemiddel som bør nyttast i den nye kulturmiljølova til å ta vare på bygningar.

Automatisk freding er ein svært enkel og ressurs effektiv måte å etablere vern av dei kulturhistoriske verdiane i bygningsarven på. Det krev ikkje at kulturmiljøstyresmakta gjer individuelle vurderingar av bygningane og gjer vedtak om freding. Gjennom lovfest vern kan ein frede ei mengd bygningar som det vil ta mangfaldige år å frede gjennom vedtak.

Fordi automatisk freding femner om alle objekt som oppfyller dei generelle fredingskriteria, til dømes alderskriteria, er fredingsforma og eigna til å fange opp kulturminne som ikkje er kartlagde på førehand. Dette spelar likevel mindre rolle for bygningar, fordi dei stort sett er synlege og kjende, i motsetnad til det som ofte er tilfellet med jordfaste kulturminne.

Dersom automatisk freding gjeld bygningar som ikkje er daterte og kartlagde, og fredingsstatusen dimed korkje er kjend for eigaren eller for forvaltninga, er det likevel ei ulempe at fredingsforma kan vere lite føreseieleg for eigaren og andre rettshavarar.

At automatisk freding skjer ut frå generelle kriterium som alder, og utan noka individuell vurdering av fredingsverdiane, inneber at jamvel bygningar med låg kulturhistorisk verdi vil vere freda. Det kan til dømes vere tilfelle der kulturhistoriske verdiar har gått tapt som følgje av stor ombygging eller forfall. I dagens lov er ulemper dette kan medføre, i ein viss grad motverka ved at kulturmiljøstyresmakta har vide høve til å gje løyve til inngrep. At fredinga òg femner om objekt utan høg kulturhistorisk verdi, er likevel uheldig, fordi freding inneber ei innskrenking i råderetten til eigaren som bør vere godt grunngeven. Vidare tek det ressursar frå kulturmiljøstyresmakta til å handtere søknader om løyve og anna, utan at dei sjølve har høve til å gjer prioriterting av ressursbruken.

Det kan òg vere eit problem for forvaltninga av automatisk freda bygningar at det ikkje finst individuelle fredingsføremål og fredingsføresegner. Både for eigaren og for kulturmiljøstyresmakta blir det då meir ressurskrevjande å slå fast kva tiltak som kan få løyve, enn når slike føremål og føresegner er gjevne i eit vedtak om freding. Man-

gel på fredingsføremål og fredingsføresegner kan òg gjer det meir krevjande å sikre ein einskapleg og konsekvent praksis. Dette kan ein likevel i nokon grad bøte på gjennom rettleiingar og rundskriv.

Fordi kulturhistoriske verdiar i bygningar i stor grad er kjende, kan freding gjennom vedtak vere eit alternativ til automatisk freding. Argument for å gje bygningar med høg kulturhistorisk verdi vern gjennom vedtak, er at det gjev eit mest mogleg målretta vern, der det blir fastsett føremål med vernet og kva som er viktig å ta vare på ved kvart enkelt kulturminne. Dette gjev ein meir føreseieleg situasjon for eigaren, og det gjer forvaltninga enklare og mindre ressurskrevjande for kulturmiljøstyresmakta. Samstundes er dette ein ressurskrevjande måte å etablere vern på.

Det er i Noreg ei stor mengd bygningar der høg alder i seg sjølv gjev så høg kulturhistorisk verdi at dei bør vere freda. *Utvalet* meiner at det av ressursmessige årsaker ikkje er realistisk å få til freding ved vedtak av desse bygningane i overskødeleg framtid. Automatisk freding har gjennom lang tid vist seg som eit effektivt verkemiddel for å ta vare på dei eldste byggverka. Difor ser *utvalet* det som både naudsynt og tenleg at ei ny kulturmiljølov nyttar automatisk freding som verkemiddel for å ta vare på bygningar. Ulempene ved denne fredingsforma må ein ta med ved vurderinga av kva bygningar som skal vere automatisk freda, og av kva rettsverknader slik freding skal ha. I tillegg bør kulturmiljøstyresmakta over tid lage mekanismar som er føreseielege for eigaren. Det kan til dømes vere å kartlegge dei viktigaste verdiane og å presisere dei kulturhistoriske verdiane og omfanget av fredinga i presiseringsvedtak.

### 18.7 Kva bør vere fredingsgrense for bygningar?

---

Ved vurderinga av kva bygningar som bør vere automatisk freda etter den nye kulturmiljølova, er det eit mål å finne ei fredingsgrense som sikrar den historiske kjeldeverdien og bruks- og opplevingsverdien i gamle bygningar utan at fredinga går lenger enn naudsynt. Det er òg eit mål å finne ei grense som er enkel å praktisere, og som ikkje skapar unauddsynlege krav til undersøkingar og løyve eller dispensasjonar. Sentrale moment for vurderinga av kvar ei fredingsgrense bør gå, er den kulturhistoriske verdien av bygningane, talet på bygningar og kor sårbare dei er.

*Bygningar frå før 1537*, den opphavlege fredingsgrensa, har så godt som alle ein svært høg kulturhistorisk verdi, i kraft av alder og at dei er sjeldne. Det gjeld både i lokal, nasjonal og internasjonal samanheng. Dei har stor kjeldeverdi for forskning og kunnskapsutvikling om byggjeskikk, byggjetradisjonar og andre sider ved levekåra og historia i mellomalderen, mellom anna fordi skriftlege kjelder frå tida før 1537 er svært få og vanskeleg tilgjengelege. Bygningane har òg store opplevingsverdiar. Nokre av bygningane, til dømes stavkyrkjene, har i tillegg stor symbolverdi.

Talet på bygningar frå før 1537 er avgrensa og godt kartlagt. I Noreg er det om lag 470 slike. Av desse er 194 kyrkjer, der 28 er stavkyrkjer. Dei andre bygningane er stort sett bur og loft i tømmer, men òg enkelte våningshus, uthus og borganlegg. I nokre tilfelle er heile bygningen frå før 1537. I andre tilfelle er berre delar av bygningen av så høg alder. Det er lite sannsynleg at det i framtida vil bli avdekt ei større mengd ståande byggverk frå denne perioden.

*Bygningar frå perioden 1537–1650* representerer i stor grad ei vidareføring av bygningstradisjonar frå førreformatorisk tid. Dei er viktige som historiske kjelder, mellom anna fordi det er sparsamt med skriftlege kjelder frå denne perioden òg. Mange av bygningane har stor opplevingsverdi. Ifølgje tal frå Riksantikvaren er det i underkant av 2000 bygningar i Noreg i dag frå denne perioden. Etter utvalet sine berekningar er talet langt lågare, i underkant av 1000 (sjå figur 18.1). Berre om lag 200 slike bygningar er freda gjennom erklæring.<sup>10</sup> Av desse er ni kyrkjer og dei andre er i hovudsak små, enkle bur og loft, men òg enkelte tømmerhus i by og bygg i stein.

*Utvalet* meiner at det på grunn av dei høge kulturhistoriske verdiane og det låge talet på bygningar frå før 1537 framleis er viktig å sikre desse bygga eit langsiktig og sterkt rettsleg vern og forvaltning etter antikvariske prinsipp. Vern etter plan- og bygningslova vil ikkje vere eigna til å sikre eit langsiktig vern og ei forvaltning som er naudsynt for å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane. Å frede ved vedtak vil krevje mykje tid og ressursar og er difor ikkje ein realistisk framgangsmåte for å sikre vern. Automatisk freding har gjennom lang tid vist seg som eit effektivt verkemiddel for å ta vare på desse eldste bygningane.

Freding inneber ei råderettsinnskrenking for eigaren og rettshavaren. Bygningane frå før 1537 er likevel i liten grad i bruk til bustadføre mål, og forvaltning av dei er vel etablert, til dømes med til-

skotsordningar for brannsikring.<sup>11</sup> Det er i tillegg lang tradisjon i norsk rett for freding av slike bygningar. Private bygningar frå før 1537 har vore automatisk freda sidan fornminnelova av 1951. Å føre vidare ei ordning med automatisk freding vil slik *utvalet* ser det, ikkje i seg sjølv ha nye eller inngripande konsekvensar eller på anna vis vere for tyngjande for eigaren, rettshavaren og kulturmiljøstyresmakta. Bygningar frå før 1537 bør på denne bakgrunnen framleis vere automatisk freda i den nye kulturmiljølova.

Slik *utvalet* ser det, gjer dei same argumenta seg i stor grad gjeldande for bygningar frå mellom 1537 og 1650. Då fredingsgrensa for byggverk vart endra til 1650 ved lovendring i 2000, var eit sentralt moment i grunngevinga at svinnet av slike bygningar gjorde at det ville bli få att dersom dei ikkje vart automatisk freda.<sup>12</sup> *Utvalet* meiner det ikkje er grunn til å tru at denne situasjonen er ein annan i dag. Korkje vern etter plan- og bygningslova eller freding ved vedtak etter kulturmiljølova vil vere tilstrekkeleg eigna til å sikre eit langsiktig vern og ei forvaltning som er naudsynt for å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane i desse bygningane. Basert på dei store kulturhistoriske verdiane som bygningar frå før 1650 har, og at *utvalet* meiner talet på slike bygningar er vesentleg lågare enn det som vart lagt til grunn i 2000, meiner *utvalet* at bygningar frå mellom år 1537 og 1650 òg bør vere automatisk freda i ei ny kulturmiljølov. *Utvalet* legg òg vekt på at det alt er innført ei slik grense i lova. Kva eventuelle nye konsekvensar ei 1650-grense vil få for eigarar, rettsvararar og kulturmiljøstyresmakta, kjem difor i stor grad an på om erklæringsordninga, som etter dagens lov gjeld for desse bygningane, blir ført vidare. Dette blir vurdert nedanfor, i kapittel 18.8.

Bygningar frå 1650 og seinare er òg viktige kjelder til kunnskap om Noregs historie. Det er om lag 44 730 bygningar frå mellom 1650 og 1850 ifølgje utvalet sine justerte tal for SEFRAK-registrerte bygningar. I tida etter 1650 er òg tilfanget av andre historiske kjelder aukande, særleg i skrift- og biletmateriale som trykte tekstar, illustrasjonar, kart og planteikningar. Dei skriftlege kjeldene er likevel framleis langt frå dekkjande som einaste kunnskapskjelde. Dei fysiske bygga er eit viktig supplement. Mange bygningar frå tida etter 1650 har dessutan stor bruksverdi og opplevingsverdi. Dei kan òg vere viktige fordi dei blir tillagde

<sup>10</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 13.

<sup>11</sup> Forskrift om tilskot til stavkyrkjer mv. 2021.

<sup>12</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 13 flg.



ei kulturell meining ut over det materielle, det vil seie ein symbolverdi.

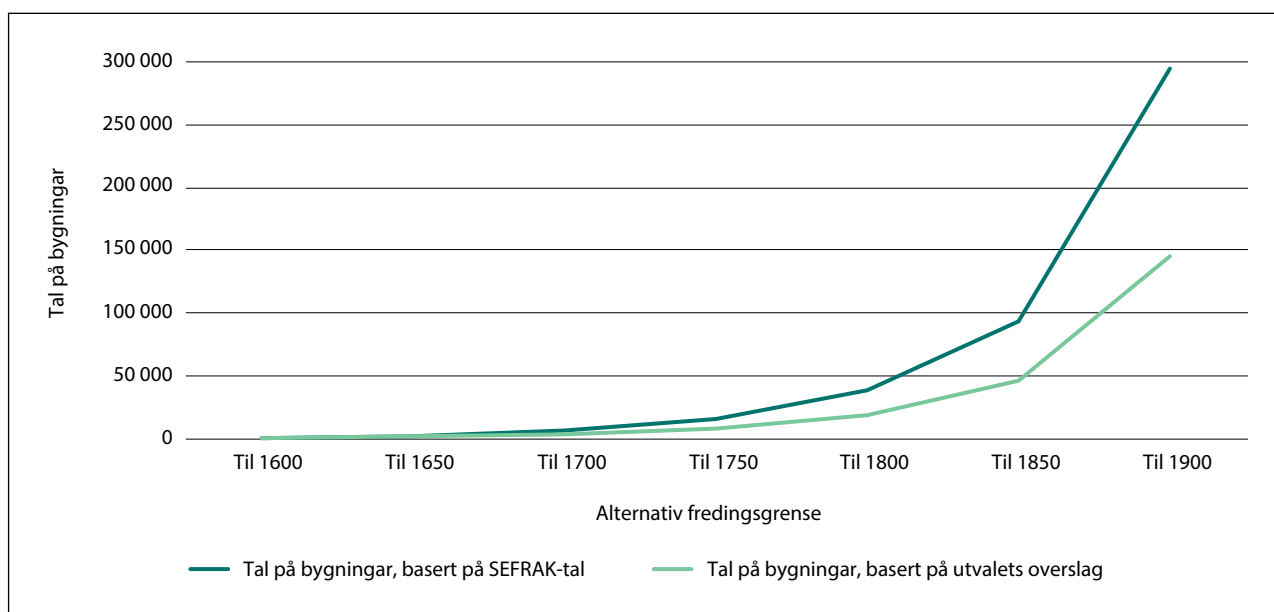
Utviklinga i byggjeskikk og bygningshistorie er i hovudsak prega av kontinuitet og langsam endring. Det kan til dømes ta hundre år frå ein ny byggjeskikk er introdusert, til han er generelt utbreidd i samfunnet. Det er dessutan store geografiske skilnader i utviklinga. *Utvalet* meiner det er vanskeleg å peike på årsintervall eller -tal som står i klar og samfunnsendrande samanheng med utviklinga i den kulturhistoriske bygningsarven i perioden etter 1650. Dei mest markante samfunnsendringane skjer i siste halvdel av 1800-talet, mellom anna innanfor industrien, urbaniseringa og landbruket. Perioden representerer på fleire vis eit skilje mellom den «gamle» og den «moderne» tida. Det er krevjande å finne ei klar kulturhistorisk grunngeving for ei generell fredingsgrense på eit årstal mellom 1650 og 1850. Den best grunnjevne fredingsgrensa etter 1650 frå eit kulturhistorisk synspunkt, er difor etter *utvalets* syn 1850.

Dei aller fleste bygningar frå denne perioden har i dag ikkje noko formelt juridisk vern. Nokre relativt få er freda ved vedtak etter kulturminnelova. Kor stor del av bygningane frå mellom 1650 og 1850 som er verna av kommunane gjennom plan- og bygningslova, finst det ikkje noko samla oversyn over. *Utvalet* legg til grunn at dette gjeld ein liten del. Ved å heve den generelle fredingsgrensa til 1850, vil ein kunne ta vare på eit mangfald av ulike trekk i den kulturhistoriske

utviklinga i Noreg. Mellom anna vil ei slik grense i større grad omfatte bygningsarven til dei nasjonale minoritetane kvenar/norskfinnar og skogfinnar, og i nokon grad romanifolket/taterar. Den generelle fredingsgrensa for bygningar vil i så fall også omfatte eit fleirtal av kyrkjer som i dag er såkalla listeførte, men ikkje har formelt juridisk vern. Ei rekkje andre sårbare kategoriar bygningar vil òg bli freda.

Ei heving av fredingsgrensa frå år 1650 til år 1850 vil auke talet på freda bygningar med om lag 44 730, ifølgje tala til *utvalet*. Til samanlikning er det totale talet på freda bygningar (automatisk freda og freda ved vedtak) i dag om lag 8115. Av desse er om lag 600 frå før 1650 og automatisk freda.

Dette er ein svært stor auke. Alle inngrep i eigedomsretten må underkastast ei samhøvevurdering. Å trekkje den automatiske fredingsgrensa til 1850 vil bety at eit stort tal på bygningar i privat eige vil vere freda utan at dei individuelle fredingsverdiane i bygningane er vurderte, og utan konkrete fredingsføresegner som gjev rettleiing og ei føreseieleg forvaltning for eigaren og kulturmiljøstyresmakta. Slik freding skjer òg utan noka form for eigarmedverknad. Den store auken i talet på bygningar gjer at mange av kulturmiljøverdiane er mindre sårbare og at automatisk freding er eit mindre treffsikkert verkemiddel, som vil kunne sette unaudsynlege avgrensningar på eigedomsretten. Ei vid dispensasjonsordning og heimel for avfreding kan i nokon grad hindre unaudsynleg



Figur 18.1 Utviklinga i talet på bygningar som vert automatisk freda ved ulike alternativ for fredingsgrense

Kjelde: Datauttrekk frå SEFRAK og Askeladden (januar 2023)

bandlegging, men vil krevje store ressursar til sakshandsaming både hjå kulturmiljøstyresmakta og hjå eigarar og brukarar av bygningar som er råka. Fordi bygningar frå mellom 1650 og 1850 i stor grad er i bruk, er det grunn til å tru at det vil føre til eit stort tal på søknader om dispensasjon.

Også ei fredingsgrense som blir trekt lenger tilbake i tid enn 1850, vil gje ein stor auke i talet på freda bygningar.

Bygningar er synlege og lèt seg registrere, og er difor eigna til å bli freda ved vedtak. Kulturmiljøstyresmakta vil ha høve til å utvikle målretta program og strategiar for vedtak om å frede dei bygningane som er mest verdifulle og utsette. Dette vil kunne gje eit meir treffsikkert vern enn kva automatisk freding gjennom lov vil gjere. Framlegget frå *utvalet* i kapittel 25 om ei ordning der kulturmiljøstyresmakta må samtykkje i å rive bygningar frå før 1850, og forenkla freding som eit nytt verkemiddel for vern for fylkeskommunen og Sametinget i kapittel 20, styrkjer dessutan høvet til eit målretta vern og reduserer behovet for 1850 som ei automatisk fredingsgrense. Desse verkemidla gjev òg høve til medverknad frå eigarar og gjer eigarforvaltninga enklare enn det som er tilfellet ved automatisk freding. Slik lovframlegget om freding ved vedtak og forenkla freding er utforma, legg det i tillegg opp til demokratisk meiningautveksling og påverknad om kva bygningar som skal takast vare på, slik Farokonvensjonen legg opp til. *Utvalet* trur at det er enklare å få allmenn aksept og oppslutnad om fredingsinstituttet når det er meir målretta mot bygningar som har fått konstatert ein individuell fredingsverdi, og gjer moglegheit for medverknad. For å sikre fleksible verktøy føreslår *utvalet* i tillegg at plan- og bygningslova får nye, effektive verkemiddel som kommunane kan ta i bruk for å sikre vern av kulturhistorisk viktige bygningar frå nyare tid. Sjå meir om dette i kapittel 26.

*Utvalet* har etter ei samla vurdering kome til at fredingsgrensa for bygningar bør setjast ved 1650. Dette vil harmonere med kva *fleirtalet* føreslår som fredingsgrense for jordfaste kulturminne. For bygningar som er førte opp etter 1650, er freding ved vedtak ein meir egna og nærliggjande form for vern.

## 18.8 Erklæringsordninga

Det er òg eit spørsmål om erklæringsordninga, som etter gjeldande rett gjeld for ståande byggverk frå perioden 1537–1650, bør først vidare i den nye lova. Ein kan tenkje seg at ei slik ordning

kan gjelde for alle automatisk freda bygningar eller for bygningar frå visse periodar. Ordninga med erklæring som grunnlag for freding har som fordel at ho kan avgrense fredinga i tilfelle der dei kulturhistoriske verdiane i ein bygning ikkje er høge. Bygningar der berre ein svært avgrensa del av bygget er frå perioden som er grunnlag for vernet, eller der bygget er så skadd at det vanskeleg kan reknast som ein bygning, kan kulturmiljøstyresmakta la vere å erklære. På dette viset grip fredinga ikkje inn i den private eigedomsretten i større grad enn naudsynt. Samstundes tillèt ordninga å etablere vern på ein måte som går raskare enn freding gjennom vedtak. Ho er òg føreseieleg for eigaren og rettshavaren, fordi fredinga ikkje trer i kraft før ein bygning er stadfest av kulturmiljøstyresmakta. Ordninga opnar dessutan for ei viss eigarinvolvering i erklæringsprosessen.

I praksis har det vist seg at erklæringsordninga ikkje er så effektiv som det lovgjevaren truleg såg føre seg då ordninga vart innført. Slik arbeidet med å tidfeste og ferde ut erklæring er organisert, har det vist seg å vere komplekse prosessar som har kravd mykje ressursar frå kulturmiljøstyresmakta. Det er i dag lange restansar for å gje erklæringar og eit stort etterslep i vernet. Berre om lag 200 av byggverka frå perioden er erklærte som automatisk freda, etter at ordninga har verka i meir enn 20 år. Erklæringsordninga er dessutan spesiell i forvaltningsretten, i og med at det ikkje er klagerett på ei avgjerd som reelt får store konsekvensar for eigarar og rettshavarar.

Medan talet på freda byggverk frå perioden 1537–1650 aukar langsamt ettersom dei blir erklærte, vil eit bortfall av erklæringsordninga bety ein stor, direkte auke i talet på freda bygningar. Auken og konsekvensane vart vurderte i 2000, då fredingsgrensa vart endra til år 1650. Den gongen vart det lagt til grunn at dette ville kunne gjelde 2 000 bygningar.<sup>13</sup> Ifølgje utreknningar frå *utvalet* vil talet vere meir avgrensa, det vil seie ein auke i talet på freda bygningar frå perioden frå om lag 200 til i underkant av 1 000.

Ein slik auke vil ha praktiske og økonomiske konsekvensar. Fleire eigarar og rettshavarar får innskrenkingar i rådveldet over sin eigen eigedom og auka administrasjon ved ønske om endringar på bygningen. Vedlikehald må skje etter antikvariske prinsipp, som kan vere fordyrande. For kulturmiljøstyresmakta betyr ein auke i talet på freda bygningar at det blir ei større mengd sakshandsaming knytt til forvaltning og til kartlegging av dei freda bygga. Freding inneber òg at det trengst ein

<sup>13</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 13 flg.

auke i offentlege tilskot til eigarar og rettshavarar for å dekkje meirkostnadene dei får som følge av fredinga. Dette er konsekvensar som var medrekna i 2000 òg, då fredingsgrensa vart flytt framover til 1650.

Når det gjeld dei økonomiske konsekvensane for eigaren og rettshavaren, legg *utvalet* til grunn at bygningar frå før 1650 i stor grad alt er forvalta i samsvar med antikvariske prinsipp. For eigarar kan eit formelt vern i form av freding òg bety betre rådgjeving og støtte til å ta vare på bygga.

Basert på erfaringa med den gjeldande erklæringsordninga og det svært avgrensa talet på byggverk som er erklærte, meiner *utvalet* at ordninga med erklæring ikkje bør nyttast i den nye kulturmiljølova. For å sikre eit effektivt vern av byggverka som fell innanfor fredingsgrensa, er det naudsynt at dei blir freda automatisk i kraft av lova. Byggverk der den kulturhistoriske verdien ikkje er bevart, meiner *utvalet* bør vurderast for avfreding etter den heimelen som *utvalet* føreslår i kapittel 21. At lovframlegget ikkje har ei særordning med erklæring for delar av dei automatisk freda byggverka, fører òg til eit meir heilskapleg og oversynleg regelverk, i tråd med oppdraget i mandatet.

## 18.9 Sikringszone

Etter gjeldande rett er alle automatisk freda byggverk omgjevne av ei sikringszone på fem meter. Lovframlegget frå *utvalet* fører vidare ei tilsvarende sone på fem meter for automatisk freda jordfaste kulturminne, som del av sjølve kulturminnet. Sikringssona styrker vernet av kulturminne gjennom å skjerme dei for påverknad, men ho er samstundes ei råderettsinnskrenking for grunneigaren, brukaren og andre som er råka. For bygningar vil det variere meir enn for jordfaste kulturminne om ei slik sone trengst. I byar og tettbygde strøk ligg bygningar frå før 1650 ofte tett inntil andre bygningar. Ei sone på fem meter vil då ofte ikkje vere ei naturleg avgrensing av vernet. Sikringssona vil i slike tilfelle kunne gå inn i nabobygget. Det vil kunne vere inngripande for naboar og skape unaudsynleg sakshandsaming for kulturmiljøstyresmakta i form av løyve eller dispensasjon. Av denne grunnen, og for å få eit meir heilskapleg regelverk for automatisk freda og vedtakefreda bygningar, føreslår *utvalet* ikkje noka føresegn om sikringszone for automatisk freda bygningar. Dette inneber ei oppheving av sikringssona for eksisterande automatisk freda bygningar.

At sikringssona blir føreslegen oppheva, vil kunne få negative konsekvensar for nokre av dei automatisk freda bygningane. Lova opnar for å frede ved vedtak område rundt det automatisk freda kulturminnet for å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane. *Utvalet* meiner at kulturmiljøforvaltninga på sikt bør gjere ei konkret vurdering av om det er naudsynt å frede området rundt dei bygningane der dette kan vere aktuelt, og ved vedtak verne ei tilpassa sone rundt desse bygga. Truleg vil dette berre vere aktuelt for nokre få bygningar.

## 18.10 Innhaldet i fredinga og forvaltninga av automatisk freda bygningar

Ved vurderinga av kva rettsverknader automatisk freding av bygningar bør ha, er eit overordna spørsmål om dei bør likne på det som gjeld for automatisk freda jordfaste kulturminne, eller om særtrekka ved bygningar gjer at rettsverknadene bør vere like det som gjeld for bygningar som er freda ved vedtak. Den første løysinga gjev eit heilskapeleg forvaltningsregime for alle automatisk freda kulturminne, både bygningar og jordfaste. Det blir i så fall ulike ordningar for bygningar som er automatisk freda og dei som er freda ved vedtak. Den siste løysinga gjev eit einskapleg forvaltningsregime for alle bygningar, uavhengig av om dei er automatisk freda eller freda ved vedtak.

### 18.10.1 Åtferdsnorm

Åtferdsnorma for automatisk freda bygningar i lova seier kva fredinga inneber. Det vil seie kva tiltak som er forbodne å gjere på ein automatisk freda bygning. Utforminga av ei åtferdsnorm for automatisk freda bygningar må, slik *utvalet* ser det, forby alle tiltak som er eigna til å skade bygninga og dei kulturhistoriske verdiane ho har. Den lovfeste norma bør i større grad enn norma i § 3 i den gjeldande kulturminnelova seie kva tiltak som typisk ikkje kan gjerast i bygningar. Det kan gjere det klarare kva fredinga inneber. Norma må òg gjelde tiltak på fast inventar, som ofte vil vere ein integrert del av bygninga og som kan representere store kulturhistoriske verdiar.

Samstundes må åtferdsnorma ikkje forby tiltak i større grad enn det som er naudsynt for å ta vare på kulturminnet og kulturmiljøverdiane. Vanleg vedlikehald som ikkje grip inn i element av antikvarisk verdi, kan etter dagens lov gjerast utan dispensasjon. Vedlikehald av bygningar er viktig, både for å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane,

og for å kunne gjere bruk av bygningane. *Utvalet* meiner at den nye kulturmiljølova òg må gjere det mogleg å utføre vanleg vedlikehald av automatisk freda bygningar utan dispensasjon. Dette bør gå uttrykkjeleg fram av lovteksten, slik at det er enklare for eigaren og brukaren å forstå kva fredinga inneber.

For automatisk freda jordfaste kulturminne føreslår *utvalet* eit forbod mot tiltak som har unødig negativ innverknad på forståinga av kulturminna i miljøet, eller som på annan måte forstyrrar opplevinga av dei. Dette er meint å føre vidare forbodet i kulturminnelova mot tiltak som utilbørgleg skjemmer automatisk freda kulturminne. Forslaget er nærare omhandla i kapittel 17.7. Eit spørsmål er om ei ny kulturmiljølov bør ha ei tilsvarende føresegn for automatisk freda bygningar. I dagens lov gjeld eit slikt forbod for dei automatisk freda byggverka frå før 1537, men ikkje for automatisk freda ståande erklærte byggverk frå perioden 1537 til 1650.

*Utvalet* meiner at eit generelt forbod mot tiltak som forstyrrar opplevinga av kulturminne vil vere eit effektivt verkemiddel for å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane i automatisk freda bygningar, fordi det ved automatisk freding i utgangspunktet ikkje er gjort noko vurdering av kulturmiljøverdiane og kva som er krevja for å ta vare på dei. Eit slikt lovfesta forbod kan gjelde mange ulike typar tiltak og ha stor geografisk rekkjevidd. Til dømes kan det hindre oppføring av bygg eller anlegg som vil skade den visuelle opplevinga av ei mellomalderkyrkje. Forbodet gjer at det ikkje trengst vedtak om å frede området rundt ei automatisk freda bygning for å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane. Forbodet kan òg gjelde i eit geografisk mykje vidare område rundt bygninga enn det som vil kunne vere aktuelt å frede.

På den andre sida er bygningar i mange tilfelle del av større, samansette bygningsmiljø, med både freda og ikkje-freda bygningar. Eit forbod mot tiltak som forstyrrar opplevinga av ein automatisk freda bygning vil lett kunne råke vidt og uføreseieleg. Det vil likevel vere eit skjøn i bruken av føresegna. Dersom ein bygning er del av eit bygningsmiljø med nyare bygningar, skal det meir til å kome til at eit nytt tiltak forstyrrar opplevinga av den automatisk freda bygningen. *Utvalet* er ikkje kjent med at dette har vore ei aktuell problemstilling etter gjeldande rett.

*Utvalet* meiner den beste løysinga vil vere at forbod mot forstyrrande tiltak i område rundt automatisk freda bygningar blir gjorde ved vedtak. Dette kan skje anten gjennom plan- og bygningslova eller ved at kulturmiljøstyresmakta gjer

vedtak om å frede eit konkret definert område rundt bygninga. Ei slik løysing reduserer rekkjevidda av fredinga samanlikna med dagens lov. Samstundes vil det vere meir føreseieleg og gje høve til medverknad for dei som er råka.

Det må òg, på same vis som for bygningar som er freda ved vedtak, vere høve for kulturmiljøstyresmakta til å gjere vedtak om forbod mot verksemd som i nærleiken av ein automatisk freda bygning som kan ha ein unødig negativ innverknad på den kulturhistoriske verdien. Dette føreset at kulturmiljøstyresmakta samstundes fastset eit føremål med fredinga. Dette er nærare omhandla i kapittel 19.7.6.4.

### 18.10.2 Dispensasjon frå fredinga

At lova opnar for å kunne gje dispensasjon frå fredinga, er naudsynt for å balansere omsynet til vern med omsynet til bruk og andre tiltak som påverkar kulturminnet. Korleis slike reglar skal utformast, blir i sin tur sentralt for å avklare både styrken på vernet og høvet til fleksibilitet og samfunnstilpassing.

For automatisk freda bygningar er det eit spørsmål om dispensasjon bør vurderast ut frå eit fritt forvaltningsskjøn, slik det etter dagens lov er for alle automatisk freda kulturminne frå før 1537 og for samiske kulturminne, eller om det bør vere rettslege skrankar for skjønnet, slik tilfellet er for automatisk freda ståande erklærte bygningar frå perioden 1537 til 1650 og for bygningar som er freda ved vedtak. Eit spørsmål er vidare i kor stor grad moglege rammer for skjønnet skal klargjere kva for omsyn som er relevante og som skal leggast vekt på i slike vurderingar.

For automatisk freda jordfaste kulturminne, der dei konkrete kulturmiljøverdiane i mange tilfelle ikkje er kjende, er det naudsynt at løyve til inngrep blir vurderte ut frå eit fritt skjøn, slik at forvaltninga står fritt til å vege dei ulike omsyna mot kvarandre i den konkrete saka. Ein heimel for løyve som gjev forvaltninga eit fritt skjøn, gjer det òg mogleg for forvaltninga å justere verdivurderingar og terskelen for løyve ettersom kunnskap og vurderingsgrunnlag blir endra. Det gjer dessutan at forvaltninga kan tilpasse praksisen til ulike typar automatisk freda kulturminne ut frå kulturmiljøfaglege vurderingar. Til dømes har fylkeskommunen og Sametinget i dag ulik praksis for forvaltning av automatisk freda bygningar, ettersom ein stor del av den samiske bygningsarven stammar frå langt nyare årstal enn 1650, og ein monaleg større del av den samiske bygningsarven dimed er freda.

På den andre sida tyder ein heilt open dispensasjonsheimel at det ikkje er lovfest skrankar mot å gje løyve til inngrep og endåtil å fjerne ståande mellomalderbygningar og andre automatisk freda bygningar, som har svært store opplevings- og kunnskapsverdiar. Den restriktive praksisen som kulturmiljøstyresmakta har i dag, vil i prinsippet kunne endre seg over tid gjennom skifte i synet på kulturmiljøverdiar. Etter rettstilstanden i dag inneber det, i alle fall teoretisk sett, at automatisk freda bygningar frå før 1537, som er blant dei mest verdifulle kulturminna, har eit svakare lovfest vern enn bygningar som er freda ved vedtak. At heimelen for løyve er open for fri skjønnsutøving kan òg gjere fredinga uføreseieleg for eigaren og brukaren av automatisk freda bygningar og lettare føre til ulik praksis hjå kulturmiljøstyresmakta.

Ein dispensasjonsheimel som er den same som for kulturminne som er freda ved vedtak, vil gje eit snevrare høve til dispensasjon. Dispensasjonsregelen er mindre fleksibel, men har til gjengjeld lovfeste skrankar som sikrar kulturmiljøverdiane. Dette kan òg vere meir føreseieleg for eigaren og andre rettshavarar, og vere med på å sikre ein einsarta praksis hjå kulturmiljøstyresmakta.

*Utvalet* meiner at omsynet bak reglane om løyve til inngrep i eller fjerning av automatisk freda jordfaste kulturmiljø ikkje gjer seg gjeldande i same grad for bygningar frå før 1650. Det er mellom anna fordi bygningar er synlege og kan undersøkjast utan at det er naudsynt med utgravingar. I all hovudsak har desse bygningane slike verneverdiar at dei bør ha same strenge rettslege skrankar for dispensasjonsskjønet som byggverk freda ved vedtak. Det samsvarer dårleg at nyare kulturminne freda ved vedtak har strenge lovfeste grenser for dispensasjon, medan heimelen for å gje løyve til inngrep i dei eldste og svært kulturhistorisk verdifulle bygningane gjev forvaltninga frie fullmakter til å setje sentrale verneverdiar til side. For dei bygningane som er automatisk freda, men som har mist heile eller delar av den kulturhistoriske verdien, meiner *utvalet* at det i vedtak bør presiserast kva den automatiske fredinga gjeld og at lova bør opne for vedtak om avfreding av heile kulturminnet. Sjå omtale av dette i kapittel 21.

At automatisk freda bygningar følgjer dei same dispensasjonsreglane som bygningar som er freda ved vedtak, vil òg gje eit meir einsarta regelverk for freda bygningar. Det kan jamvel vere enklare å forstå for eigaren og brukaren i dei tilfella der dei må forhalde seg til freda bygningar i begge kategoriane.

Når det gjeld rammene for skjønet, meiner *utvalet* at dei bør vere som for kulturminne som blir freda ved vedtak. Etter lovframlegget til utvalet vil det seie at «dispensasjon ikkje kan gjevast om omsyna bak føresegna det blir dispensert frå, føremålet med fredinga eller dei kulturhistoriske verdiane blir vesentleg sett til side». Vidare er det eit krav for å gje dispensasjon at «fordelane for brukaren eller for samfunnet veg klart tyngre enn skadeverknaden for den kulturhistoriske verdien».

### 18.10.3 Særleg om løyve gjennom plan

Etter gjeldande rett kan ein reguleringsplan etter plan- og bygningslova ha verknad som løyve til inngrep i automatisk freda kulturminne, inkludert bygningar frå før 1537. Det same gjeld kommuneplanen, dersom kulturmiljøstyresmakta har sagt seg samd i bruken. Slike heimlar for løyve gjeld derimot ikkje for automatisk freda erklærte byggverk frå perioden 1537–1650. Dei gjeld heller ikkje for bygningar som er freda ved vedtak.

I vurderinga av kva for reglar for løyve eller dispensasjon frå automatisk freding av bygg som skal gjelde i framtida, er det grunn til å sjå på kva for funksjon arealplanlegging etter plan- og bygningslova har for å sikre slike tiltak, og om dette i dag er eit tenleg verkemiddel, slik reglane er utforma og praktiserte. Det er her store skilnader mellom bygningar og jordfaste kulturminne. Det er neppe mange planprosessar som omfattar automatisk freda bygningar, og der det er tilfellet, har *utvalet* inntrykk av at det sjeldan blir gjeve løyve til inngrep gjennom planen. Fordi automatisk freda bygningar ofte har ein høg kulturhistorisk verdi, er det i svært få tilfelle at planprosessar legg opp til å fjerne eller gjere inngrep i dei.

I praksis vil ei endring av samspelet mellom lovverk og styresmakter slik *utvalet* ser det, ikkje ha store praktiske konsekvensar, men det kan vere viktig for å sikre enkelte utsette kulturminne. Å fjerne høvet til å gje løyve gjennom planar vil òg harmonere best med det forvaltningsregimet som gjeld for bygningar som er freda ved vedtak, og gjer ei heilskapleg løysing for alle freda bygningar.

*Utvalet* meiner av desse grunnene at avgjerds- makta til å gje dispensasjon til inngrep i automatisk freda bygningar bør liggje hjå kulturmiljøstyresmakta åleine, på same vis som for bygningar som er freda ved vedtak, og ikkje hjå kommunen gjennom planlegging etter plan- og bygningslova, slik reglane er etter dagens lov. *Utvalet* føreslår

difor ingen heimel for løyve gjennom plan for automatisk freda bygningar.

#### 18.10.4 Undersøkningsplikt for tiltakshavaren

Ved offentlege og større, private tiltak og ved utarbeiding av reguleringsplanar, gjeld det i dagens lov ei plikt for tiltakshavaren til å gjere særlege undersøkingar av om tiltaket vil verke inn på automatisk freda kulturminne, jamfør kulturminnelova § 9. Plikta blir oppfylt ved å sende planen for tiltaket til kulturmiljøstyresmakta, som deretter undersøker om det planlagde tiltaket vil vere i konflikt med det automatisk freda kulturminnet. Undersøkingane vil ofte vere registreringar, som kan innebere mindre inngrep i freda kulturminne. Dei kan difor ikkje gjerast av tiltakshavaren sjølv. I lovframlegget er undersøkningsplikta for jordfaste kulturminne føreslege ført vidare. Ordninga er naudsynt for å kunne ta vare på kulturminne som ikkje er kjende, og som ikkje kan bli avdekte utan fagleg undersøking. Dette er omhandla i kapittel 17.7.3.

Automatisk freda bygningar er synlege, og kulturminneverdiane deira er i hovudsak kjende og kartlagde. For bygningar speler difor undersøkningsplikta mindre rolle for å avdekkje mogleg konflikt mellom eit tiltak og eit freda kulturminne. Kulturmiljøstyresmakta undersøker i dag i liten grad bygningar som ledd i undersøkningsplikta. Det er likevel ikkje utelukka at det kan vere automatisk freda bygningar som ikkje er kjende for kulturmiljøstyresmakta eller andre. For samiske bygningar er det til dømes eit årleg tilfang av nye registrerte bygningar som automatisk freda. At den automatiske fredingsgrensa blir sett til 1650 utan noka erklæringsordning, aukar sjansen for dette. Kunnskapen om bygningar og bygningshistoria vil òg kunne utviklast over tid, slik at kulturmiljøstyresmakta finn fleire bygningar som svarer til alderskriteriet.

Utan undersøkningsplikt vil tiltakshavaren sjølve ha ansvar for og i oppgåve å avklare om offentlege og større, private tiltak på ein bygning er i konflikt med ei automatisk freding, på same måte som ved mindre, private tiltak. Dette er undersøkingar som i dei fleste tilfelle ikkje krev inngrep i kulturminnet, og som tiltakshavarar sjølve kan utføre. Er det tvil om ein bygning er automatisk freda, må tiltakshavaren få rettleiing og hjelp frå kulturmiljøstyresmakta.

I og med at offentlege og større, private tiltak som hovudregel vil vere søknadspliktige eller underlagde ein omfattande planprosess, vil spørsmålet òg kunne avklarast i samband med melde-

plikta kommunen har overfor kulturmiljøstyresmakta. i saker som kan råke kulturmiljø.

*Utvalet* meiner at det ikkje trengst ei særskild undersøkningsplikt for automatisk freda bygningar ved offentlege og større, private tiltak. Den generelle aktsemdsplikta i lovframlegget § 5, som gjeld for alle tiltakshavarar, og medverknaden frå kulturmiljøstyresmakta i byggjesaker, vil vere tilstrekkeleg til å sikre omsynet til dei automatisk freda bygningane.

#### 18.10.5 Rett til å undersøke, sikre og halde ved like automatisk freda bygningar

Fylkeskommunen og Sametinget har i kulturminnelova § 11 bokstav a heimel til å setje i verk undersøkingar ved registrering, dokumentasjon og vedlikehald på automatisk freda bygningar og andre automatisk freda kulturminne. Slik heimel er naudsynt for at styresmaktene skal kunne gjere inngrep i kulturminne utan særskilt løyve. Fleire typar av slike tiltak som er aktuelle for jordfaste kulturminne, vil passe dårleg eller vere for inngripande for bygningar. Det vil til dømes neppe vere aktuelt for kulturmiljøstyresmakta å gjerde inn ein bygning som er i bruk. Tiltaka som er aktuelle for automatisk freda bygningar, vil derimot i stor grad vere dei same som dei som er aktuelle for bygg som blir freda ved vedtak. *Utvalet* meiner difor at heimelen for fylkeskommunen og Sametinget til å gjere undersøkingar, sikre, dokumentere og halde ved like automatisk freda bygningar bør samordnast med det som gjeld for bygningar som er freda ved vedtak. *Utvalet* viser til drøftinga i kapittel 34 om handheving.

Kulturminnelova § 11 bokstav b gjev forvaltningsmusea heimel for undersøkingar av automatisk freda kulturminne, ved utgraving eller på annan måte. Slike undersøkingar blir i praksis i liten grad gjorde på automatisk freda bygningar. Dei er først og fremst aktuelle for kulturminne under bakken. I kulturmiljøforvaltninga er det i dag korkje system for slike bygningsundersøkingar eller system for å ta vare på dokumentasjon som kjem ut av slike undersøkingar. *Utvalet* meiner difor at det ikkje er grunn til å ha ein heimel i ny kulturmiljølov for å granske automatisk freda bygningar ved utgraving eller på annan måte.

For å sikre dei kulturhistoriske verdiane som grunngeve fredinga, meiner *utvalet* at heimelen for kulturmiljøstyresmakta til å gje pålegg til eigarar om å setje i stand, byggje opp att og sikre dokumentasjon etter naturleg skade òg må gjelde for automatisk freda bygningar. Dette er drøft

nærare i kapittel 33 om meldeplikt og pålegg ved naturleg skade.

### 18.11 Presisering av automatisk freding

Rettsverknaden av automatisk freding følgjer direkte av lova, og det følgjer ikkje eigne fredingsføresegner av automatisk freding. Det er eit spørsmål om kulturmiljøforvaltninga i tillegg bør kunne gjere vedtak som forbyr eller regulerer tiltak på ein bygning når tiltaket er eigna til å motverke føremålet med fredinga av automatisk freda bygningar.

Ein slik heimel vil gje kulturmiljøstyresmakta høve til å presisere kva som er føremålet med den automatiske fredinga, og til å gje særlege fredingsføresegner som supplerer, innskrenkar eller presiserer fredinga. Slike føresegner kan gje rettleiing ved dispensasjonsvurderingar, vedlikehald og bruk, og dei kan redusere behovet for løyve til inngrep. Dei kan òg bidra til å gjere verknadene av automatisk freding mer føreseielege for eigarar og brukaren, og gjere det enklare for kulturmiljøstyresmaktene å handsame dispensasjonssaker.

Slik *utvalet* ser det, bør lovfamlegget difor ha heimel for kulturmiljøstyresmakta til å regulere tiltak på automatisk freda bygningar som er eigna til å motverke føremålet med fredinga. Sidan det gjeld kulturmiljø som allereie er freda, er det tilstrekkeleg at sakshandsaminga følgjer reglane i forvaltningslova, og då særleg reglane om å varsle partane. *Utvalet* meiner at ein slik heimel særleg vil vere nyttig for automatisk freda bygningar som er i omfattande bruk, men at føresegna ikkje bør vere avgrensa til bygningar. Den bør også gjelde andre automatisk freda kulturminne.

### 18.12 Særleg om automatisk freding av samiske bygningar

Samiske bygningar har den same automatiske fredingsgrensa ved 1917 som jordfaste samiske kulturminne. Dei samiske bygningane har likevel ikkje hatt ei aktiv forvaltning før ut på 2000-talet, då det vart sett i gang eit registreringsprogram med om lag 900 registrerte automatisk freda bygningar. Bygningane blir i mindre grad enn jordfaste kulturminne forvalta gjennom vurderingar i samband med arealinngrep. Bygningsvernet krev difor i stor grad eit registrerings- og vedlikehaldsprogram for å vere aktivt. Dei automatisk freda samiske bygningane skil seg dessutan frå førre-

formatoriske automatisk freda bygningar og bygningar freda ved vedtak ved at dei er lite vedlikehaldne og ofte falleferdige. Eit anna særtrekk er at det i samisk kultur er ein utbreidd praksis med å flytte mindre bygningar, som stabbur, ved arv eller overføring til nye eigarar eller fordi tilhøva gjer det naudsynt og praktisk. I forvaltninga av kulturhistorisk viktige bygningar i Noreg har det elles vore lagt vekt på at bygga skal stå på sin naturlege plass.

Det store omfanget av automatisk freda samiske bygningar og den varierende tilstanden deira gjer det komplekst og ressurskrevjande å forvalte den automatiske fredinga. På eit vis gjev ei automatisk freding stort høve til medviten og aktiv forvaltning av bygningsarven utan at det må skje omfattande og krevjande prosessar for å gjere vedtak om å frede, og der det er stort rom for å gje løyve til inngrep i bygningane. Ei slik bygningsforvaltning kan likevel oppfattast å hèle ut fredingsordninga. Vidare er det nok slik at det finst automatisk freda samiske bygningar som ikkje blir handterte eller oppfatta som freda, til dømes fordi dei ikkje er registrerte.

*Utvalet* meiner at det er krevjande både for kulturmiljøstyresmakta og for eigarar å handtere eit relativt stort tal automatisk freda bygningar med varierende verneverdi. Mykje kan tale for at det ikkje bør vere automatisk freding av bygningar som er førte opp nær vår tid. Bygningar skil seg frå jordfaste kulturminne ved at det er gode føresetnader for å ha oversyn over dei, og at vernet føreset ei aktiv forvaltning frå kulturmiljøstyresmakta og eit aktivt vedlikehald frå eigarane. Trass dette meiner *utvalet* at det er vanskeleg å sjå føre seg ei lovendring som set fredingsgrensa for samiske bygningar lenger frå vår tid, slik at omfanget av freda bygningar blir redusert. Ei slik endring vil i praksis innebere ei avfreding av ei stor mengd samiske kulturminne. Dette vil i sin tur måtte føre til at kulturmiljøstyresmakta må bruke ressursar på å vurdere å frede eit utval av bygningane ved vedtak. *Utvalet* ser det difor som naudsynt å føre vidare ei automatisk freding av samiske bygningar frå 1917 og eldre.

Når det gjeld kva forvaltningsreglar samiske bygningar frå 1917 og tidlegare bør ha, har *utvalet* kome til at dei bør følgje same ordning som andre automatisk freda bygningar, og ikkje ordninga for jordfaste kulturminne. Dette gjer eit einskapleg regelverk for alle freda bygningar. Både den ueinsarta verneverdien ved samiske bygningar frå 1917 og tidlegare og den samiske kulturelle praksisen med å flytte byggverk, krev ei forvaltning med fleksibilitet. Heimelen for dispensasjon for

vedtaksfreda kulturminne er mindre fleksibel enn den vide heimelen for løyve til inngrep i jordfaste kulturminne. *Utvalet* meiner likevel at framlegget til ny dispensasjonsheimel for kulturmiljø freda ved vedtak, sett i samanheng med prinsippet om å leggje vekt på kulturmiljøet til urfolk og nasjonale minoritetar, gjev høve til ei fleksibel og tilpassa forvaltning av bygningar frå 1917 og tidlegare, jamvel der verneverdiane ikkje er vurderte på førehand. Flyttinga av tradisjonelle samiske bygg er ein del av den kulturelle praksisen, som det må leggjast til rette for sjølv med ei freding. Dette er mellom anna i tråd med Naradokumentet, som ligg til grunn for vurdering av autentisitet og integritet knytt til verdsarv. Det går òg fram av omtalen av framlegget til dispensasjonsheimel i kapittel 18.10.2 at utvalet meiner det i dispensasjonsvurderinga må leggjast stor vekt på kulturell praksis, til dømes flytting. Lovframlegget har også ei avfredingsheimel, som vil kunne vere ein ekstra sikkerheitsmekanisme der dei viktigaste kulturhistoriske verdiane har gått tapt.

### 18.13 Særleg om automatisk freding av bygningane til dei nasjonale minoritetane

Vurderingane *utvalet* har gjort i kapittel 18.1 om automatisk fredingsgrense ved 1650 for bygningar, gjeld òg for bygningane til dei nasjonale minoritetane. Bygningar skil seg frå jordfaste kulturminne ved at det er gode føresetnader for å ha oversyn over dei, og at dei krev ein annan grad av aktiv forvaltning og vedlikehald.

Det er gode grunnar til å styrke vernet av bygningar som høyrer til dei nasjonale minoritetane. Til saman 25 bygningar og 2 anlegg er per i dag freda ved vedtak, hovudsakleg som følgje av Riksantikvarens satsing på kulturminne knytte til nasjonale minoritetar, som vart innleidd i 2023.

Lovframlegget inneheld fleire føresegnar som skal styrkje høvet til å ta vare på bygningar frå etter 1650. Framlegget til den allmenne føresegna om freding ved vedtak opnar for store variasjonar i restriksjonsnivå og omfang. I tillegg foreslår *utvalet* at fylkeskommunen kan vedta forenkla freding. Lovframlegget inneheld òg eit krav om at kulturmiljøstyresmakta må samtykkje til riving av bygningar som er frå perioden 1650–1850, og for Nord-Troms og Finnmark for bygningar frå 1945 og tidlegare (sjå kapittel 25). *Utvalet* meiner at dette vil setje kulturmiljøstyresmakta i stand til å vurdere freding av bygningane til dei nasjonale minoritetane på ein betre og meir målretta måte

enn i dag. Med desse utvida og fleksible verkemidla vurderer *utvalet* det slik at det ikkje er naudsynt å ha andre automatiske fredingsgrenser for dei nasjonale minoritetane sine bygningar enn den allmenne grensa ved 1650.

### 18.14 Særleg om automatisk freding av bygningar i Nord-Noreg

I Nord-Troms og Finnmark vart om lag 75 prosent av bygningane brende av tyskarane i siste del av andre verdskrigen, frå 1944 til 1945. Bygningar og bygningsmiljø frå så seint som 1950 kan difor i dag ha ein høg verneverdi.<sup>14</sup> Det er følgjeleg eit spørsmål om det bør gjelde ei særleg fredingsgrense, nærare opp til notida, i desse områda.

Ei særleg fredingsgrense for bygningar i Nord-Troms og Finnmark har vore vurdert fleire gonger tidlegare. I samband med handsaminga av St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling* kom departementet til at det ikkje låg føre tilstrekkeleg informasjon til at det var fagleg forsvarleg å foreslå ei slik særleg fredingsgrense.<sup>15</sup> Fleirtalet i utvalet som utarbeidde NOU 2002: 1 *Fortid former framtid – Utfordringer i en ny kulturminnepolitikk*, kom òg fram til at det ikkje var naturleg med ei felles fredingsgrense for heile Nord-Noreg.<sup>16</sup> Fleirtalet fann likevel at situasjonen i Nord-Troms og store delar av Finnmark var så spesiell at det burde innførast ei eiga føresegn om meldeplikt for kommunane til kulturminneforvaltninga, ved søknader om riving eller større ombygging av bygningar som vart førte opp før 1945. Dette er ikkje følgt opp av styresmaktene.

Ei særleg fredingsgrense i Nord-Troms og Finnmark vil truleg vere eit effektivt verkemiddel. Ei slik grense vil òg styrkje vernet av kvensk kulturarv. Det taler likevel mot ei ordning med særleg fredingsgrense i Nord-Troms og Finnmark at ho vil gjere kulturmiljøregelverket meir differensiert og uoversynleg. Omfanget av bygningar og verneverdiar er uvisst, og det er vanskeleg å vurdere kor treffsikkert automatisk freding vil vere, og kva konsekvensar det vil ha. Ei eventuell utgreiing bør starte med å kartleggje dei aktuelle bygningane. Dette krev ressursar og ligg utanfor det *utvalet* har høve til å få utført. *Utvalet* kan alt i alt ikkje sjå at det er tilstrekkeleg grunnlag for å foreslå ei særleg fredingsgrense for bygningar i

<sup>14</sup> NOU 2002: 1: s. 118.

<sup>15</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 16.

<sup>16</sup> NOU 2002: 1: s. 118 flg.



Nord-Troms og Finnmark. Særleg sårbare og kulturhistorisk viktige bygningar kan takast vare på med andre verkemiddel. Særleg aktuelt er framlegget frå *utvalet* om krav til samtykke frå kulturmiljøstyresmakta ved riving av bygningar i Nord-Troms og Finnmark frå tida til og med 1945, og heimel for fylkeskommunen og Sametinget til å vedta forenkla freding. I tillegg kan bygningar i desse områda få vern gjennom dei vanlege føresegnene om freding ved vedtak og gjennom til dømes utvikling av særlege fredingsprogram.

### **18.15 Bør lova nytte automatisk freding som verkemiddel for vern av andre kategoriar av bygningar?**

Det er òg eit spørsmål om andre særleg sårbare eller verdifulle kategoriar av bygningar bør takast vare på gjennom automatisk freding. Om lova bør ha eigne fredingsgrenser for kyrkjer, er drøft særskilt i kapittel 23. Ein annan kategori bygningar som er spelt inn til *utvalet* som særleg sårbare, er trebygningar frå før 1800 i strandsona. Slike bygningar er særleg utsette for forfall og tap som følgje av klimaendringar som fører til våtare og mildare vèr. For ein del, til dømes mange sjøbuer (notbuer) og naust, blir dette forsterka av at dei ikkje lenger er i bruk. I tillegg kan utbyggingspress i strandsona vere eit trugsmål.

Mange ulike kategoriar av freding vil gje eit meir komplisert og uoversynleg regelverk. Det kan òg vere krevjande å finne klare kriterium for å avgrense kategoriane slik at regelverket avklarar

på ein føreseieleg måte kva bygningar som er freda. I tillegg er omfanget av bygningskategorien ofte ikkje klarlagt, slik at konsekvensane av freding er usikre. Det kan òg vere store geografiske skilnader i kor sårbare ulike bygningskategoriar er, som tyder at automatisk freding som verkemiddel er mindre treffsikkert.

*Utvalet* meiner på dette grunnlaget at ei ny kulturmiljølov i minst mogleg grad bør ha særskilde fredingsgrenser. Kategoriar av kulturmiljø som er særleg trua bør takast vare på gjennom program for å frede ved vedtak. Framlegga frå *utvalet* om ei ny verneform for fylkeskommunane og Sametinget, forenkla freding, og eit krav om samtykke frå kulturmiljøstyresmakta til riving av bygningar frå tida til og med 1850 (1945 i Nord-Troms og Finnmark), vil òg vere eigna til å ta vare slike kulturmiljøverdiar.

### **18.16 Framlegg frå utvalet**

Utvalet føreslår

- å endre den automatiske fredingsgrensa for bygningar frå 1537 til og med 1650
- å avvikle erklæringsordninga for å frede bygningar frå perioden 1537-1649
- å forvalte automatisk freda bygningar på lik linje med kulturminne som er freda ved vedtak. Andre byggverk og anlegg følgjer reglane for jordfaste kulturminne.
- heimel til å presisere dei kulturhistoriske verdiane i eit automatisk freda kulturminne og omfanget av den automatiske fredinga

## Kapittel 19

# Vedtaksfreding, inklusiv vern av større samanhengar

Kulturminnelova inneheld fleire føresegnar med heimel til å frede kulturmiljø i enkeltvedtak eller forskrift. Desse føresegnene gjev kulturmiljøstyresmakta heimel til å frede ved vedtak eit kulturminne eller kulturmiljø som blir tillagt høg kulturhistorisk verdi. Freding ved vedtak er eit sentralt verkemiddel for å ta vare på kulturmiljø. Gjennom vedtaket blir det til dømes sett visse restriksjonar på framtidig bruk eller endringar.

Kulturmiljøstyresmakta fredar om lag 8–12 kulturminne og kulturmiljø i året ved vedtak. Utviklinga innanfor feltet har gått frå freding av enkeltobjekt til auka vektlegging av å verne større fysiske samanhengar og heilskaplege miljø.

Behovet for vern av eit område ut ifrå kulturmiljøomsyn kan ha ulik grunngeving. Det kan til dømes vere ønske om å medverke til å oppretthalde visse typar aktivitet, bruk, drift eller skjøtsel av både materiell og immateriell kulturarv. Det kan òg vere ønske om å verne eit område mot til dømes nedbygging, attgroing og anna som reduserer verdien av landskapet, eller verne dei kulturhistoriske samanhengane og opplevinga av dei mot utbygging. Dei ulike vernebehova kan òg eksistere parallelt innanfor same område, noko som inneber at verkemidla for vern må kunne omfatte ei variasjonsbreidd. Freding ved vedtak kan òg vere grunna i eit ønske om å sikre verdier som ligg i kunnskap om, eller i opplevinga og bruken av eit område. Visuelle, strukturelle, bruksmessige samanhengar og immaterielle samanhengar som segner eller forteljingar som er knytte til eit område, kan òg vere viktige.

*Utvalet* føreslår å føre vidare vedtaksfreding som verkemiddel i den nye kulturmiljølova, og har vurdert korleis ein i ny lov kan utforme meir ein-skaplege fredingsreglar for ulike typar kulturmiljø enn det som følgjer av kulturminnelova. *Utvalet* har òg vurdert om verneføresegnene i større grad bør gjelde heilskaplege kulturmiljø heller enn enkelte kulturminne. Dei sentrale spørsmåla i den vidare drøftinga er

- om ein kan gjere reglane om freding tydelegare

- om vilkåra for å frede bør endrast
- om det er behov for å utvide heimelen for kva ein kan frede, for visse kategoriar av kulturmiljø
- om det er behov for opne for nye former for regulering ut frå behova i dag og nye samfunnsutfordringar

I drøftinga vil *utvalet* vise korleis ein kan ta omsyn til interessene til eigarar og brukarar, både i vurderinga av om noko skal bli freda, og ved utforming av fredingsføresegnene når ei avgjerd om freding er teken.

### 19.1 Lovhistorikk

Lov um bygningsfreding (byggningsfredingslova) av 1920 innførte høve til å verne faste kulturminne gjennom freding ved vedtak. Dei første vedtaksfredingane kom i 1923.

Lova gav høve til å gjere vedtak om freding av bygningar eller bygningsdelar som var over 100 år (oppheva i 1925) og som hadde særleg kunstnarisk eller historisk verdi. Ho opna òg i særlege tilfelle for vedtak om freding av yngre byggverk og bygningar av lokalhistorisk interesse dersom det ville vere eit stort tap for «kulturskattane våre» om dei forfall eller vart rivne og dei hadde stor verdi i sin region.

Fornminnelova av 1951 avløyste fortidsminnelova av 1905 og gjaldt parallelt med bygningsfredingslova. Lova gav òg høve til å frede fornminne som monument, historiske stader, ferdselsveggar, bruer og andre tekniske kulturminne, uavhengig av alder, og eit areal rundt eit freda fornminne.<sup>1</sup>

Kulturminnelova av 1978 innebar ei samanslåing av fornminnelova av 1951 og bygningsfred-

<sup>1</sup> Lova innebar ei innlemming, og utviding av lov 2. juli 1921 nr. 1 um ret til å setja forbod mot byggjing eller verksemd som skjemmer offentlege minnesmerke m.m. (byggjeforbodlova).

ingslova av 1920. Ved vedtakinga av lova var heimelen for freding ved vedtak av bygningar med meir frå nyare tid i hovudsak lik den tidlegare bygningsfredingslova frå 1920. Seinare er føresegna endra i 1989<sup>2</sup>, 1992<sup>3</sup>, 2000<sup>4</sup> og 2009<sup>5</sup>.<sup>6</sup> Fram til lovendinga i 1992 hadde lova i tillegg ei føresegn om freding ved vedtak av fornminne utan omsyn til alder.<sup>7</sup>

I samanheng med at naturmangfaldlova vart vedteken, vart kulturminnelova § 15 i 2009 endra slik at ei freding kan omfatte naturelement når dei bidreg til heilskapen i parkar, hageanlegg, allear med meir.<sup>8</sup>

Bygningsfredingslova frå 1920 gav opphavleg berre heimel til å frede enkeltbygningar og bygningsdelar. Frå 1975 opna lova for å frede hussamlingar og bygningsmiljø.<sup>9</sup> Endringa opna òg for å regulere område rundt ein freda bygning eller eit bygningsmiljø.<sup>10</sup> Kulturmiljøstyresmakt kunne då fastsetje at det ikkje kunne setjast i verk byggje- og anleggstiltak eller graving i eit avgrensa område rundt ein freda bygning eller eit freda bygningsmiljø. Det kunne krevjast løyve frå forvaltninga til å setje i gang slike tiltak. Området burde ikkje vere større enn det som var naudsynt for å kontrollere at den estetiske og kulturhistoriske verdien ikkje vart redusert eller øydelagd.<sup>11</sup>

Etter lov 2. juli 1921 nr. 1 um ret til å setja forbod mot byggjing eller verksemd som skjemmer offentlege minnesmerke m.m. (byggjeforbodlova) kunne bygging eller anna verksemd som ville verke skjemmande for eit historisk minnesmerke eller ein historisk stad, bli forboden. Etter lova var det òg høve til å krevje skjemmande bygningar eller anlegg fjerna, i tilfelle mot erstatning etter skjøn.<sup>12</sup>

Fornminnelova av 1951 gav heimel til å frede eit areal rundt eit freda fornminne. Ei slik område-

freding skulle verne både fornminnet og verkna- den av fornminnet i omgjevnadene.<sup>13</sup>

Føresegnene om områdevern vart i 1978 i hovudsak tekne inn i den nye kulturminnelova § 21. I tillegg vart det opna for å frede eit område rundt skipsfunn. Høvet til å frede avgrensa bygningsmiljø vart teke inn i kulturminnelova § 15 andre avsnitt. Ved lovendinga i 1992 vart § 21 erstatta med ny § 19.<sup>14</sup> Høve til forby ferdsl og høve til å frede kulturmiljø kom inn for å gje ein klar heimel til å frede dei viktigaste kulturmiljøa uavhengig av eit fredingsverdig enkeltobjekt.<sup>15</sup>

## 19.2 Gjeldande rett

### 19.2.1 Kulturminnelova

Kulturminnelova § 15 om freding av bygningar, anlegg med meir frå nyare tid gjev etter ordlyden heimel for å frede byggverk og anlegg, eller delar av dei, ved enkeltvedtak. Som byggverk og anlegg reknar ein mellom anna kulturminne som nemnt i kulturminnelova § 4 første avsnitt bokstav a–j, uavhengig av alder. Opprekninga omfattar mange objekt som ein normalt ikkje vil kalle som bygg eller anlegg. I realiteten dekkjer ho alle praktisk tenkjelege synlege faste teikn etter menneskeleg verksemd.<sup>16</sup> Gjenstanden for vedtaksfreding kan altså vere alle faste kulturminne som ikkje alt er automatisk freda. Dette gjeld òg stader eller naturførekomstar som det er knytt tradisjon, tru, segn eller skikk til.<sup>17</sup> Vidare gjeld det parkar, hageanlegg, allear med meir, offentlege minnesmerke og andre stader som viktige historiske hendingar knyter seg til.

Naturelement kan òg vere omfatta av ei freding når det utgjer ein del av heilskapen. Føresegna gjev dessutan heimel for å frede område så lenge det blir vurdert å vere eitt bestemt kulturminne, eller det utgjer eitt særskilt anlegg. Til dømes freda Riksantikvaren i 2020 eit krigshistorisk landskap i Narvikfjella på 27 kvadratkilometer som eitt forsvarsverk med heimel i § 15 jamfør § 4 bokstav e. Eit vedtak om freding av bygningar kan omfatte fast inventar, som til dømes skap, omnar med meir, men det kan òg omfatte større laust inventar dersom særlege grunnar tilseier det.

<sup>2</sup> Lov om endringar i plan- og bygningslova 1989.

<sup>3</sup> Endringslov til kulturminnelova 1992.

<sup>4</sup> Endringslov til kulturminnelova 2000.

<sup>5</sup> Naturmangfaldlova 2009.

<sup>6</sup> For ei klargjering av dei viktigaste endringane, sjå Holme 2020: s. 171.

<sup>7</sup> § 5.Fornminner som kan fredes uten hensyn til alder. Uten hensyn til alder kan departementet frede som fast fornminne: a. Forekomster som nevnt i § 4 første avsnitt a–j når særlige vitenskapelige eller kulturhistoriske hensyn tilsier det. b. Offentlige minnesmerker og andre steder som viktige historiske minner knyter seg til

<sup>8</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009): s. 290–293.

<sup>9</sup> Endringslov til bygningsfredingslova 1975: ny § 2 a.

<sup>10</sup> Endringslov til bygningsfredingslova 1975: ny § 2b.

<sup>11</sup> Ot.prp. nr. 60 (1974–75): s. 5.

<sup>12</sup> Holme 2020: s. 15.

<sup>13</sup> Fornminnelova 1951, § 4.

<sup>14</sup> Endringslov til kulturminnelova 1992.

<sup>15</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 13.

<sup>16</sup> Holme 2020: s. 173.

<sup>17</sup> Holme 2020: s. 177.

Føremålet med å frede noko etter kulturminnelova § 15 er å sikre kulturminne frå ulike tidsepokar, sosiale lag, næringar og landsdelar, for samtid og framtid.<sup>18</sup>

Det er objekt av kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi som kan bli freda etter kulturminnelova § 15. Kriteria kulturhistorisk og arkitektonisk verdi rommar ulike underomsyn. Vitskaplege omsyn er til dømes omfatta av omgrepet kulturhistorisk verdi, og kan gje grunnlag for freding.<sup>19</sup> I førearbeida til lova er det presisert at det er «nasjonale verneverdier som skal ivaretas gjennom anvendelse av loven.»<sup>20</sup> I forvaltningspraksisen er det òg lagt til grunn at eit kulturminne må ha nasjonal verdi for å vere fredingsverdig.<sup>21</sup> Dei kulturhistoriske eller arkitektoniske verdiane må såleis etter praksis vere på nasjonalt nivå for å bli freda etter kulturminnelova § 15. Lova set inga aldersgrense for kulturminna som kan bli freda.<sup>22</sup>

Når verneverdien blir vurdert kan ein òg leggje vekt på viktige naturverdiar knytte til kulturminnet. Dette følgjer av § 2 fjerde avsnitt, siste setning. Naturverdiar kan ikkje åleine gje grunnlag for freding etter kulturminnelova § 15, men kan vere ein tilleggsverdi.

Kva som er rettsverknader av eit vedtak om freding etter § 15, følgjer av sjølvve vedtaket eller av den generelle åtferdsnorma i kulturminnelova § 15 fjerde avsnitt. I fredingsvedtaket kan kulturmiljøstyresmakta forby eller på annan måte regulere alle typar tiltak som er eigna til å motverke føremålet med fredinga. Dersom det ikkje er fastsett slike nærare føresegner i vedtaket, gjeld lovforbodet mot å rive, flytte, byggje på, endre, forandre materialar eller fargar eller gjere andre endringar som går lenger enn vanleg vedlikehald.<sup>23</sup> Vedtak om freding av byggverk eller anlegg etter kulturminnelova § 15 vil normalt ikkje utløyse erstatning.<sup>24</sup> Ved forbod mot etablert bruk kan erstatningsplikt kome på tale.<sup>25</sup>

I særlege tilfelle kan kulturmiljøstyresmakta gjere unntak frå vedtaket om freding og fredingsreglane for tiltak som ikkje fører til vesentleg inngrep i det freda området, i form av vedtak om dispensasjon. Der det ikkje er fastsett nærare fred-

ingsføresegner, vil tiltak som går utover vanleg vedlikehald, krevje dispensasjon etter kulturminnelova § 15 a.

Det er Riksantikvaren som har avgjerdsmynd til å gjere vedtak om freding etter § 15. Fylkeskommunen og Sametinget handsamar saker om dispensasjon, men Riksantikvaren har avgjerdsmynd for enkelte utvalde kulturminne.<sup>26</sup>

Kulturminnelova har i § 22 nokre særlege føresegner om sakshandsaminga ved vedtak om freding. Elles gjeld dei alminnelege reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova.

Etter kulturminnelova § 14 a kan Riksantikvaren frede båtar av særleg kulturhistorisk verdi. Heimelen gjev høve til å frede båtar uavhengig av alder. Båtar er robåtar, motor- og dampbåtar, seglbåtar, husbåtar og vanlege skip, uavhengig av storleik.<sup>27</sup> Det er ikkje eit krav at båten faktisk er sjødyktig, båtar på land kan òg få vern ved freding. I praksis er det i hovudsak båtar i bruk som er freda.

Vilkåret for freding er at båten har særleg kulturhistorisk verdi. Etter førearbeida vil dette gjelde båtar som har «dokumentasjons-, kunnskaps-, kilde- og opplevelsesverdi».<sup>28</sup> Vidare kan alder, om båten er sjeldan, og i kor stor grad han er original, vere viktige moment ved vurderinga av kulturhistorisk verdi. Vilkåret er sett inn i føresegna for å tydeleggjere at det skal skje ei avveging mellom verneinteresse og andre interesser knytte til båten, til dømes næringsinteresse. I førearbeida er det sagt at «departementet ser det derfor som lite aktuelt å frede større båtar knyttet til næringsutøvelse i strid med eieres ønske».<sup>29</sup>

Kulturminnelova har i dag fleire føresegner som heimlar vern av område. Kategoriane områdefreding etter § 19 og kulturmiljøfreding etter § 20 er dei mest sentrale. Samstundes omfattar òg vedtaksfreding etter kulturminnelova § 15 og føresegna om sikringssona rundt automatisk freda kulturminne etter kulturminnelova § 6 handlegging av område.

Kulturminnelova § 19 gjev høve til å frede eit område rundt eit freda kulturminne. Føremålet med føresegna er å ta vare på verknaden eit freda kulturminne har i miljøet. Med andre ord skal føresegna verne både den visuelle opplevinga og lesbarheita til kulturminnet i det opphavlege miljøet sitt.<sup>30</sup> Føremålet er òg å kunne verne dei vit-

<sup>18</sup> Holme 2020: s. 171.

<sup>19</sup> Jamfør Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 23.

<sup>20</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 10. Døme i forlenginga på s. 12

<sup>21</sup> Holme 2020: s. 170.

<sup>22</sup> Jamfør Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 31.

<sup>23</sup> Sjø Holme 2020: s. 180–181 for utdjupande utgreiing.

<sup>24</sup> Jamfør Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 23, jamfør Holme 2020: s. 171 og s. 25 flg.

<sup>25</sup> Holme 2020: s. 27.

<sup>26</sup> Ansvarsforskrifta 2019.

<sup>27</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 42.

<sup>28</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 42.

<sup>29</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 42.

<sup>30</sup> Holme 2020: s. 195.

skaplege interessene som knyter seg til jordfaste kulturminne som er freda.

Områdefreding føreset tilknytning til eit eller fleire freda enkeltobjekt.<sup>31</sup> Dette kan vere automatisk freda kulturminne (§ 4), vedtaksfreda kulturminne (§ 15), skipsfunn eldre enn 100 år (§ 14) eller forskriftsfreda statlege byggverk (§ 22 a tredje avsnitt). Føresegna gjev ikkje heimel til å frede eit område på grunn av eigenverdien til området.<sup>32</sup> Vilkåra reflekterer føremålet med føresegna.

Ein skal kunne forstå og oppleve dei freda kulturminna i den opphavlege konteksten deira. Omgjevnadene må difor vere eigna til å fortelje noko om den opphavlege historia eller funksjonen til hovudobjektet.<sup>33</sup> Det andre vilkåret inneber å verne vitskaplege interesser som knyter seg til eit freda kulturminne. Dette kan til dømes vere for å verne kulturminne som er eigna til å drive forskning på. Typisk vil alternativet gjelde funn av automatiske freda kulturminne som er spreidde over eit større område, då det her ofte òg vil liggje mange andre kulturminne under markoverflata.<sup>34</sup>

Føresegna føreset at områdefredinga er naudsynt av omsyn til minst eitt av desse vilkåra. Lova set ingen grenser for kor stor eller omfattande områdefredinga kan vere. Her òg vil naudsynskriteriet vere avgjerande. Dette inneber at områdefredinga i visse tilfelle kan vere omfattande.

Rettsverknadene av ei områdefreding følgjer av fredingsvedtaket. Det er ein føresetnad at kulturmiljøstyresmakta i fredingsvedtaket presiserer kva for tiltak som er forbodne eller regulerte.<sup>35</sup> Eksisterande drift i område som blir freda, skal som hovudregel kunne halde fram.<sup>36</sup>

Områdefreding kan skje i strid med reguleringsplanar eller andre arealplanar. Ein ny reguleringsplan får heller ingen innverknad på fredingsvedtaket.<sup>37</sup>

Dispensasjonsheimelen følgjer av tredje avsnitt i føresegna. Kulturmiljøstyresmakta kan i særlege tilfelle gje unntak frå vedtaket om freding og frå fredingsføresegnene. Med særlege tilfelle har ein mellom anna tenkt på tiltak som er naudsynte av omsyn til føremålet med fredinga, og tiltak som følgjer av tunge samfunnsinteres-

ser.<sup>38</sup> Ein føresetnad er at tiltaka ikkje fører til vesentleg inngrep i det freda området.

Det er Riksantikvaren som gjer vedtak om områdefreding. Fylkeskommunen eller Sametinget gjer vedtak om dispensasjon. Riksantikvaren gjer vedtak om dispensasjon for kyrkjer og for enkelte kulturminne.<sup>39</sup>

Kulturminnelova § 20 om freding av kulturmiljø gjev heimel til å frede eit kulturmiljø for å ta vare på den kulturhistoriske verdien av området. Føresegna heimlar freding av område som i seg sjølv har kulturhistorisk verdi. Dette skil ei kulturmiljøfreding etter § 20 frå ei områdefreding etter § 19. Føremålet med føresegna er å ta vare på samanhengen og heilskapen i miljøet.<sup>40</sup> Det er ikkje vilkår om at det innanfor området finst objekt som er eller kan bli freda etter dei andre føresegnene i lova.

Døme på kulturmiljø som kan bli freda etter § 20, er eit bygdesentrum, ein gard og eit seterlandskap, eller andre område med ein funksjonell samanheng. Jamvel eit reint kulturlandskap utan bygningar eller anlegg, til dømes eit åkerlandskap, kan bli freda etter føresegna.<sup>41</sup> Føresegna blir tolka slik at ho gjev høve til å frede fleire enn eitt samanhengande område, til dømes eitt hovudområde og fleire mindre småområde rundt.<sup>42</sup>

Rettsverknadene av ei kulturmiljøfreding følgjer av fredingsvedtaket. Førearbeida føreset at det blir utarbeidd nærare fredingsføresegner for kulturmiljøet.<sup>43</sup> Førearbeida legg vidare til grunn at tradisjonell verksemd innanfor eit område som er freda med heimel i kulturminnelova § 20, normalt kan halde fram.

Fredinga vil som hovudregel leggje band på ny utnytting av området. Typisk vil fredingsvedtaket forby eller regulere oppføring av bygningar, anlegg av vegar, grøfting, drenering, nydyrking, gjødsling av utmark, trefelling, legging av leidningar, kablar og røyr, lagring av avfall med meir. I tillegg vil riving og utvendig endring av bygningar normalt vere forbode. Når det gjeld reguleringa av bygningar og anlegg innanfor det freda kulturmiljøet, blir føresegna i dag tolka slik at ho er avgrensa til å verne eksteriøret av desse.<sup>44</sup> Ferd-selen kan òg bli regulert.

<sup>31</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 13.

<sup>32</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 11 og s. 13.

<sup>33</sup> Holme 2020: s. 198.

<sup>34</sup> Holme 2020: s. 201.

<sup>35</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 33.

<sup>36</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 17.

<sup>37</sup> Holme 2020: s. 196.

<sup>38</sup> Ot.prp. 51 (1991–92): s. 24.

<sup>39</sup> Ansvarsforskrifta 2019.

<sup>40</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 25.

<sup>41</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 25–26.

<sup>42</sup> Holme 2020: s. 204.

<sup>43</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 25.

<sup>44</sup> Holme 2020: s. 208.

### Boks 19.1 Oversyn over og døme på fredingar

Per 1. januar 2020 var det om lag 8 500 freda bygningar og anlegg (freda ved særskild vedtak eller forskrift) i Noreg. Ifølgje Statistisk sentralbyrå var det per 1. januar 2019 4,2 millionar bygningar i Noreg. Freda bygningar og anlegg utgjer 0,2 prosent av det totale talet. Av desse 8 500 er om lag 3 400 i privat eige.<sup>1</sup> Ein stor del av dei vedtaksfreda bygningane blir brukte til bustadføremål.<sup>2</sup> Av dei 400 000 bygningane som er bygde før år 1900, er 1,2 prosent freda.<sup>3, 4</sup>

Eit døme på ei områdefreding der føremålet både er å verne opplevinga av kulturminna i det opphavlege miljøet sitt, og dei vitskaplege interessene knytte til kulturminna, er bergkunstområdet Vingen i Bremanger kommune. I dette området er det registrert om lag 2 200 helleristingar frå eldre steinalder (mellom 6 900 og 6 200 år sidan), fordelte på om lag 300 felt. Det freda området omfattar totalt om lag 5 000 dekar. Sjølve helleristningsfeltet omfattar om lag 85 dekar.

Eit anna døme er områdefredinga rundt Villa Dammann i Oslo kommune. Riksantikvaren gjorde i 2012 vedtak om freding av eit ni meter breitt samanhengande område på nabotomtene for å verne verknaden av Villa Dammann, som frå før av er eit freda byggverk og hageanlegg på Blindern i Oslo, teikna av Arne Korsmo og Sverre Aasland. Vedtaket om områdefreding kom i samband med søknad om rammeløyve til å føre opp tre større bygningsvolum på nedsida av det freda hageanlegget. Det nye byggjetiltaket ville sperra frie synslinjer til og frå Villa Dammann og ein freda arkitektteikna pergola i hageanlegget. I vedtaket om områdefreding la Riksantikvaren vekt på at det var viktig å sikre synslinjer eksternt mot Villa Dammann og internt til omgjevnadene sett frå bygninga og hagen.

<sup>1</sup> Meld. St. 16 (2019–2020): s. 13–14.

<sup>2</sup> Oslo Economics 2022: s. 12.

<sup>3</sup> Holme 2020: s. 164.

<sup>4</sup> Statistisk sentralbyrå u.å.-a.

Dispensasjonsheimelen følgjer av tredje avsnitt i paragrafen. Det kan i særlege tilfelle gjerast unntak frå vedtaket om freding og frå fredingsreglane for tiltak som ikkje fører til vesentleg inngrep i det freda området. Ordlyden i vilkåra er identiske med tilsvarende dispensasjonsreglar i § 15 a og § 19. Sjølv om ordlyden er identisk, vil vurderinga bli tolka i lys av føremålet med kulturmiljøfredinga, jamfør § 20. Til dømes vil eit tiltak som blir vurdert å vere eit vesentleg inngrep etter ei vedtaksfreding etter § 15, ikkje naudsynlegvis blir vurdert å utgjere eit vesentleg inngrep i ei kulturmiljøfreding etter § 20.

Vedtak om kulturmiljøfreding blir gjort av Kongen ved kongeleg resolusjon. Fylkeskommunen, og Sametinget for samiske kulturmiljø, gjev dispensasjon.<sup>45</sup>

Å førebu ei kulturmiljøfreding er ein omfattande og ressurskrevjande prosess som rår mange ulike interesser og ofte mange eigedomar. Per 2023 er det vedteke totalt 13 kulturmiljøfredingar, jamfør tabell 5.2. I tidlegare fredingsstrategiar har Riksantikvaren hatt som mål å gjennomføre éi kulturmiljøfreding per år dersom det er mogleg.

Denne målsetjinga har vist seg å ikkje vere realistisk.

#### 19.2.2 Anna lovverk

Plan- og bygningslova er kommunen sitt sentrale verkemiddel for styring av arealbruk og er dimesd ei viktig lov for vern av område med kulturmiljøinteresse. Dei fleste område med kulturmiljøinteresse blir i dag verna gjennom føresegner i plan- og bygningslova. I kommuneplanen kan kommunen til dømes sikre kulturminne, kulturmiljø og landskap gjennom omsynssoner med retningslinjer etter plan- og bygningslova § 11-8, gjennom føresegner til arealføremål etter § 11-10 og § 11-11, eller gjennom generelle føresegner til arealdelen av kommuneplanen etter § 11-9. I reguleringsplanar kan kulturminne, kulturmiljø og landskap sikrast gjennom arealføremålet LNFR med underføremålet vern av kulturminne og kulturmiljø etter plan- og bygningslova § 12-5 nr. 5, gjennom omsynssoner med føresegner etter § 12-6, eller gjennom føresegner til arealføremål etter § 12-7.

Naturmangfaldlova har òg føresegner for vern av område med kulturmiljøinteresse.

<sup>45</sup> Ansvarsforskrifta 2019.

Kapittel V om områdevern i naturmangfoldlova inneheld fleire reglar som omfattar kulturmiljø og kulturpåverka natur og landskap. Verneområda skal mellom anna bidra til å ta vare på variasjonsbreidda av naturtypar og landskap, jamfør § 33 første avsnitt bokstav a. Områdevernet gjeld òg natur som er prega av menneskeleg bruk gjennom tidene (kulturlandskap) eller har kulturhistoriske verdiar, og tilrettelegging for bruk som bidreg til å halde oppe naturverdiane, jamfør § 33 første avsnitt bokstav f. Bevaring av reine kulturmiljøomsyn åleine fell derimot utanfor dei måla som § 33 set.<sup>46</sup>

Vern av kulturmiljø kan inngå i føremålet med nasjonalparker (§ 35). Forskrifta skal verne landskapet med natur- og kulturmiljø mot utbygging, anlegg, forureining og annan aktivitet som kan skade føremålet med vernet. Forskrifta kan ha eigne reglar om vern av kulturmiljø.

Natur- og kulturlandskap med økologiske verdiar, kulturelle verdiar eller opplevingsverdiar, eller som er identitetsskapande, kan vernast som landskapsvernområde, jamfør § 36. Kulturmiljø som bidreg til eigenarten ved landskapet, inngår i dette. Kulturhistoriske verdiar åleine utgjer likevel ikkje eit sjølvstendig vilkår for vern som landskapsvernområde.<sup>47</sup> Verneforskriftene kan ha reglar om kulturmiljø, som verneforskriftene for nasjonalparker. Bygningar og anlegg kan inngå som del av kulturlandskap. Det blir likevel trekt ei grense mot område som er sterkt prega av større tekniske inngrep, eller tettgrend.<sup>48</sup> I Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) står det følgjande:

Hjemmelen for vern som landskapsvernområde begrenser seg dermed til et snevrere utvalg av «landskap» enn den europeiske landskapskonvensjonen gjør. Landskapskonvensjonen art. 2 gjør det uttrykkelig klart at også byområder omfattes av konvensjonens bestemmelser.

Beskyttelse av slike områder må i tilfelle fanges opp av fredning etter kulturminneloven (kulturmiljøfredning etter § 20) eller bevaring etter plan- og bygningsloven.

I naturreservat kan ikkje kulturminne vere del av verneføremålet. Det kan likevel bli gjeve reglar om vern av kulturmiljø i forskrifta, jamfør § 37, og kulturmiljø i naturreservat vil vere godt verna mot arealinngrep. Tilsvarande kan skipsvrak og andre

kulturmiljø i sjø inngå i marine verneområde, jamfør § 39, utan å vere ein del av verneføremålet.

## 19.3 Nordisk rett

### 19.3.1 Sverige

Den svenske *kulturmiljölagen* gjev heimel til å erklære bygningar som «byggnadsminne». Ei slik erklæring svarer i stor grad til den norske forma for vedtaksfreding. Termen «byggnadsminne» kan i tillegg til bygningar omfatte mellom anna bruer, bryggjer, demningar, jernbanar, parkar, hagar, alléar og bygningar og anlegg som inngår i eit kulturhistorisk særlege busetnadsområde. Eit byggnadsminne kan vere avgrensa til delar av ein bygning, til interiør og til fast innreiing.<sup>49</sup>

Vilkåra for å erklære ein bygning som byggnadsminne er at ho har særleg høg kulturhistorisk verdi eller inngår i eit utbygd område som har slik verdi. I Sverige blir dette i hovudsak vurdert ut frå eit regionalt perspektiv.<sup>50</sup>

Gjennom verneføresegner i vedtaket fastset kulturmiljøstyresmakta rettsverknadene av å erklære ei bygning som byggnadsminne. Verneføresegnene gjev føringar for på kva måte ein skal ta vare på og halde ved like bygninga, og kva slags tiltak og endringar som er forbodne.<sup>51</sup> Lova krev at kulturmiljøstyresmakta utformar verneføresegner i felles forståing med eigaren og grunneigarar til tilgrensande eigedomar. I vedtaket kan eigaren ikkje gjevast meir omfattande plikter enn det som er strengt naudsynt for å oppretthalde den kulturhistoriske verdien til bygninga. Føresegnene skal ta omsyn til bruken av bygninga og rimelege ønske frå eigaren.

Dispensasjon frå fredinga gjevast etter *kulturmiljölagen* 14 §. Dispensasjon kan berre gjevast dersom det ligg føre særlege grunnar til det. Slike særlege grunnar kan til dømes vera for at krav i andre lover, mellom anna når det gjeld tryggleik, evakuering, helse eller miljø. Dersom bakgrunnen for endringane er eit ønske om ny bruk, er det lagt opp til ei restriktiv vurdering. I slike tilfelle bør det berre gjevast dispensasjon dersom endringane kan utførast utan å redusere den kulturhistoriske verdien. I Sverige er det ikkje det fysiske omfanget av tiltaket som avgjer om ein kan gje dispensasjon, men verknaden tiltaket har på dei kulturhistoriske verdiane til bygninga. Det

<sup>46</sup> Backer 2010: s. 296.

<sup>47</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009): s. 214.

<sup>48</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009): s. 412.

<sup>49</sup> Riksantikvarieämbetet 2014.

<sup>50</sup> Kulturmiljölag 1988: kap. 3 § 2 og Riksantikvarieämbetet 2018a: punkt 2.2.

<sup>51</sup> Kulturmiljölag 1988: kap. 3 § 2.

kan gjevast vilkår for dispensasjonen. Vilkåra kan vere knytte både til utføringa av tiltaket og til naudsynt dokumentasjon.

Avgjerdsmynd til å frede ved vedtak ligg på regionalt statleg nivå, det vil seie hjå Länsstyrelsen.

I tillegg kan kulturminne frå 1850 eller seinare, som elles oppfyller vilkåra for å vere ein «fornlänning», bli erklært som fornlänning av Länsstyrelsen. Det er eit vilkår at det ligg føre særlege grunnar, som at leivningen blir vurdert å ha høg kulturhistorisk verdi.

*Kulturmiljölagen* gjev kulturmiljøstyresmakta tilgang til å regulere området rundt ein freda bygning, som ein del av fredingsvedtaket.

I medhald av *miljöbalken* kan kulturmiljøstyresmakta erklære kulturresevat i eit land- eller vassområde for å ta vare på kulturlandskapet («kulturpräglade landskap»).<sup>52</sup> Kulturresevat har same vern som naturresevat. *Miljöbalken* heimlar òg vern av kulturmiljøinteresse i område med såkalla «riksintressen». Desse områda er ikkje freda, men Riksantikvarieämbetet kan fremje motsegner til større inngrep som til dømes riving, nye bygningar og anna. *Miljöbalken* heimlar òg vern av bynasjonalparkar, såkalla «nationalstadparkar». Slike område skal etter lova vernast mot skadegjerande utbyggingstiltak.<sup>53</sup>

### 19.3.2 Danmark

I Danmark gjev *lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer* heimel for å frede bygningar og sjølvstendig landskapsarkitektonisk verk ved vedtak. Dersom ikkje anna er nemnt, omfattar eit vedtak om freding alle bygningar i fredingsområdet, inkludert mur- og naglefast inventar. Lova gjev ikkje heimel for å frede lausøyre, men kulturmiljøstyresmakta kan gje stønad for å sikre at lausøyre framleis blir oppbevart i ein freda bygning.<sup>54</sup> Fredinga kan òg omfatte verneverdig heilskap som til dømes gardsrom, torg, hagar, parkar og liknande i dei nære omgjevnadene til det freda objektet.<sup>55</sup> *Bygningsfredningsloven* gjeld ikkje for kyrkjebygningar som er omfatta av *lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde*.<sup>56</sup>

Vilkåra for å kunne frede er at objektet har vesentleg arkitektonisk eller kulturhistorisk verdi

og er over 50 år gammalt. Aldersvilkåret kan ein sjå bort frå når objektet har framifrå verdi eller ved andre særlege omstende.<sup>57</sup> Objektet og historia det inngår i, må vere av generell nasjonal interesse eller av spesiell interesse for ei særleg samfunnsgruppe, ein region, ei næringsgrein eller liknande.<sup>58</sup>

Om rettsverknadene av eit vedtak om freding følgjer det av lova at ei freda bygning skal haldast i forsvarleg stand av eigaren eller brukaren. Alle bygningsarbeid på ein freda bygning utover vanleg vedlikehald krev dispensasjon frå kulturmiljøstyresmakta. Det same gjeld riving. Om søknad om nedrivning blir nekta, kan eigaren under visse føresetnader krevje at staten tek over bygninga mot erstatning.<sup>59</sup> Med heimel i lova er det gjeve forskrift med føresegner om kva type arbeid ein kan setje i gang utan dispensasjon, og kva type arbeid som krev skriftleg varsling til kulturmiljøstyresmakta.<sup>60</sup>

I Danmark er hovudregelen at alt bygningsarbeid som ikkje kjem inn under vanleg vedlikehald, krev dispensasjon frå fredinga etter *bygningsfredningsloven* § 10 første avsnitt. Det same gjeld oppsetjing av lysinstallasjonar, antenner, parabolantennar og liknande og dessutan skilting på fasadar og takflater. Føresegna gjev heimel for å gje forskrift om tiltak som kan gjennomførast på bygningar som er freda etter § 3, etter at tiltakshavaren har gjeve skriftleg underretning om dei. Dette gjeld mellom anna visse arbeid knytte til kjøkken og bad, universell utforming, framføring av røyr under terreng eller arbeid som er tillate gjennom ein forvaltningsplan, lokalplan eller liknande.

Avgjerdsmynd til å frede ved vedtak ligg til det statlege Slots- og Kulturstyrelsen etter delegasjon frå Kulturministeriet.

Jordfaste kulturminne – «fortidsminder» – som ikkje er underlagde automatisk vern, kan få tilsvarende vern som dei automatisk freda kulturminna ved at kulturmiljøstyresmakta melder frå til eigaren om at dei finst på eigedomen.<sup>61</sup>

Området rundt jordfaste kulturminne er gjeve vern gjennom *naturbeskyttelsesloven* § 18, gjennom føresegnene om «fortidsmindebeskyttelseslinjen». Føremålet med fortidsmindebeskyttelseslinjen er å sikre verdiane av fortidsminna som landskapselement, under dette innsyn og utsyn. For

<sup>52</sup> Miljöbalk 1998: 7. kap. § 9.

<sup>53</sup> Miljöbalk 1998: 4. kap. § 7.

<sup>54</sup> Bygningsfredningsloven 2018: § 16.

<sup>55</sup> Bygningsfredningsloven 2018: § 3.

<sup>56</sup> Bygningsfredningsloven 2018: § 5

<sup>57</sup> Bygningsfredningsloven 2018: § 3 første avsnitt, første og andre punktum.

<sup>58</sup> Det Særlige Bygningssyn 2022: s. 15.

<sup>59</sup> Bygningsfredningsloven 2018: §§ 9, 10 og 12 flg.

<sup>60</sup> Underretningsbekendtgørelsen 2021.

<sup>61</sup> Museumsloven 2014: § 29 e.



bodet gjeld 100 meter frå dei kulturminna som er verna etter *museumsloven*. Forbodet gjeld ikkje for automatisk freda kulturminne som ikkje er synlege i terrenget, eller for mindre vedlikehaldsarbeid på automatisk freda bygningar.

### 19.3.3 Finland

I Finland gjev *lag om skyddande av byggnadsarvet* heimel til å frede bygningar, konstruksjonar, bygningsgrupper, utbygde område eller eit område som har vorte til som følgje av bygging eller plan-ting. Eit vedtak om freding kan omfatte delar av ei bygning og den faste innreinga i ei bygning.<sup>62</sup>

Vilkår for freding er at fredingsobjektet er viktig av omsyn til mellom anna bygningshistorie, arkitektur, bruk og hendingar knytte til ei bygning eller særlege miljøverdier.<sup>63</sup> Bygninga må vere viktig på nasjonalt nivå, på regionalt nivå eller på lokalt nivå. Freding blir vurdert på grunnlag av om bygninga er sjeldan, er typisk for området og om ho er representativ i tillegg til graden av autenticitet, historisk bevisverdi og historiske lag.<sup>64</sup>

Rettsverknadene av eit vedtak om freding skal gå fram av vedtaket. Fredingsføresegnar kan mellom anna vere at ein må halde bygninga i den standen som blir kravd av fredinga, at bruken av bygninga ikkje må setje dei kulturhistoriske verdiane i fare, og at ein må utføre restaurering eller renovering av bygningen på ein slik måte at tiltaka ikkje strir med føremålet med vernet. Fredingsføresegnene skal om mogleg utarbeidast etter avtale med eigarar og innehavarar av bygget. Ei freda bygning skal ikkje rivast.

Dispensasjon frå fredinga kan gjevast etter 10 a §. Ein søknad om dispensasjon kan mellom anna innvilgast dersom skadar på bygninga gjer det vanskeleg å ta vare på dei verdiane som ligg til grunn for fredinga, eller gjer vidare bruk vanskeleg, eller dersom tiltaka er naudsynte for vedlikehaldet av bygninga. Det kan ikkje gjevast dispensasjon for tiltak som gjer at bygninga ikkje lenger vil oppfylle vilkåra for freding.

Avgjerdsmakt til å frede ligg på regionalt statleg nivå, hjå Närings-, trafik- og miljøcentralen. Avgjerdsmakta vart overført frå det nasjonale nivået, Museiverket, i 2021.

For jordfaste kulturminne legg eit framlegg til ny finsk kulturminnelov opp til at kulturmiljøstyresmakta òg kan frede jordfaste kulturminne ved vedtak.

<sup>62</sup> Lag om skyddande av byggnadsarvet 2010: § 3.

<sup>63</sup> Lag om skyddande av byggnadsarvet 2010: § 3.

<sup>64</sup> Lag om skyddande av byggnadsarvet 2010: § 8.

I Finland gjev *lag om skyddande av byggnadsarvet* heimel til å frede bygningsmiljø og bygde område. *Markanvändnings- och bygglagen* gjev høve til å opprette nasjonalparker for å ta vare på og skjøtte eit kultur- og naturlandskap eller historiske særtrekk i område som høyrer til det urbane miljøet eller tilliggjande verdier i bybiletet.<sup>65</sup>

### 19.4 Behov for heimlar til å verne kulturmiljø i ny kulturmiljølov

Som *utvalet* har gjort greie for, kan ein i dag verne kulturhistoriske verdier etter både kulturminnelova og anna regelverk, så som plan- og bygningslova og naturmangfaldlova. Eit overordna spørsmål er difor om det framleis er behov for eigne verkemiddel for vern av kulturmiljø i kulturmiljølova.

Ved innføringa av den nye lovheimelen for å frede større område i 1992 vart det peikt på at kulturminnelova framleis var det viktigaste verkemiddelet for å verne dei mest verdifulle kulturminna og kulturmiljøa. Det vart vidare peikt på at sjølv om dei fleste kulturmiljø blir sikra gjennom plan- og bygningslova, er hovudstrategien at særlovgevinga skal vere eit sterkt verkemiddel i vernepolitikken.<sup>66</sup> At det framleis er behov for å kunne sikre dei viktigaste kulturmiljøa i særlovgevinga, går òg fram av planlovutvalet sine vurderingar frå 2003. Utvalet vart utnemnt for å vurdere og foreslå forbetringar i plan- og bygningslova av 1985. I utvalet si utgreiing vart det mellom anna understreka at plan- og bygningslova først og fremst skal supplere kulturminnelova.<sup>67</sup> Vidare vart det understreka at «på samme måte som for naturvern, mener utvalget at vi fortsatt må ha en kulturminnelov som gir hjemmel for staten til å frede kulturminner og kulturmiljøer ut fra nasjonale og internasjonale hensyn».<sup>68</sup>

Både planlovutvalet og kulturminneutvalet peikte på behovet for å kunne sikre kulturminne og kulturmiljø med eit meir langsiktig vern i plan- og bygningslova.<sup>69</sup> Kulturmiljøkompetansen i kommunen vart trekt fram som ei utfordring i begge rapportane.<sup>70</sup> Det same gjaldt ulik og omfattande dispensasjonspraksis i kommunane,

<sup>65</sup> Markanvändnings- och bygglag 1999: 9. Kap. § 68 flg.

<sup>66</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 12.

<sup>67</sup> NOU 2003: 14: s. 216.

<sup>68</sup> NOU 2003: 14: s. 347.

<sup>69</sup> NOU 2002: 01: s. 126; NOU 2003: 14: s. 214 flg.

<sup>70</sup> NOU 2001: 7: s. 280; NOU 2002: 1: s. 127.

noko som hølar ut føremålet med reguleringa av kulturmiljø etter plan- og bygningslova.<sup>71</sup>

Dagens plan- og bygningslov vart vedteken 27. juni 2008. Eit av føremåla i plandelen av lova er å kunne vareta langsiktige miljøomsyn. Dette og innføringa av omsynssoner har mellom anna ført til at mange område av kulturhistorisk interesse i dag blir verna som omsynssone bevaring av kulturmiljø i arealplanar, jamfør § 11-8 bokstav c i lova. Riksantikvaren viser likevel til at det i pressområde har «vist seg vanskelig for kommunen å følge opp og videreføre slike hensynssoner i møte med tiltakshavere med kortsiktige utbyggings- og utviklingsønsker.»<sup>72</sup> Vurderinga er i tråd med dei empiriske studiane i evalueringa av plan- og bygningsloven – EVAPLAN (2015–2019). Utgreiingane her viser at manglande kompetanse og kapasitet framleis er ei medverkande årsak til det ikkje blir teke nok omsyn til klima- og miljøinteressene i kommunal arealplanlegging.<sup>73</sup> Funna blir stadfeste av Riksantikvaren og Miljødirektoratet, som gjev uttrykk for at det er store variasjonar i både kapasitet og kompetanse mellom kommunane.<sup>74</sup> Tilsvarande observasjonar er gjorde av Sivilombodet òg.<sup>75</sup> EVAPLAN-utvalet viser òg til utfordringar med sumverknader av gjennomførte og planlagde planar eller tiltak på miljøfeltet.<sup>76</sup> Riksantikvaren og Miljødirektoratet opplever sumverknader som ei stor utfordring for ulike miljøomsyn (naturmangfald, klima, friluftsliv, kulturmiljø med meir).<sup>77</sup>

Som det kjem fram ovanfor, kan kulturmiljø til ein viss grad vernast gjennom naturmangfaldlova. Kulturhistoriske verdiar kan likevel ikkje aleine vere grunnlag for områdevern etter føresegnene i naturmangfaldlova. Naturmangfaldlova har heller ikkje heimlar for vern av område innretta mot å ta vare på kulturhistoriske verdiar i byar og tettstader. Difor blir ikkje vern av kulturmiljø i sin heilskap tilfredsstillande dekt av verneføresegnene i naturmangfaldlova i dag.

*Utvalet* har som ein del av utgreiinga fått innspel om vern av kulturminne og større område av kulturhistorisk verdi frå mellom anna utvalde kommunar. *Utvalet* finn det klart at det framleis er behov for heimlar i kulturmiljølova til å verne kulturmiljø, medrekna både enkelte kulturminne og

område, eller større samanhengar. Dette gjeld både av omsyn til dei kulturhistoriske verdiane som finst i dei aktuelle områda, og for område som i seg sjølve er av kulturhistorisk verdi. *Utvalet* meiner at freding etter kulturminnelova i større grad gjev eit føreseieleg vern av kulturmiljø på langt sikt, samanlikna med vern etter plan- og bygningslova. Ved å leggje heimlar for vern i ei særlov kan ein òg sikre at avgjerdsmakta blir lagd til ei fagstyresmakt som har tilstrekkeleg kulturmiljøfagleg kompetanse til å skreddarsy vedtak og verneregjar. Dette vil gjere kulturmiljø mindre sårbare for mindre enkelttingrep som samla reduserer kulturhistoriske verdiar.

*Utvalet* vurderer at plan- og bygningslova framleis vil vere ei sentral lov for å ta vare på dei aller fleste kulturmiljøa lokalt. Godt tilpassa bruk av verkemidla i plan- og bygningslova vil redusere behovet for vern etter føresegnene i kulturmiljølova. Samstundes er det viktig at kommunane har god kompetanse om forvaltninga av kulturmiljø etter plan- og bygningslova. Kontakt med og rettleiing frå kulturmiljøstyresmakta er viktig. God samordning mellom lovverka er sentralt. Dette blir drøft i kapittel 26.

## 19.5 Særleg om vern av område i den nye kulturmiljølova

### 19.5.1 Landskap

Kulturminnelova § 20 gjev i dag heimel til frede kulturmiljø og større område. Innspel *utvalet* har fått, og dei erfaringane kulturmiljøstyresmakta i dag har med denne føresegna, gjev grunnlag for å vurdere om kulturmiljølova i større grad enn i dag bør vere innretta mot vern av landskap ut frå kulturmiljøomsyn.

Landskap er ei samlenemning på dei naturgjevne og dei menneskeskapte delane av omgjevnadene. Kulturminne inngår alltid i ein større samanheng, og kunnskapen om dei, opplevinga av dei og bruken av dei vil vere større dersom ein inkluderer landskapet dei er ein del av, og samanhengen dei inngår i. Menneskeleg påverknad på landskap varierer på ein glidande skala frå storbylandskap til fjell, skog og utmark. Fordi landskapa har ulikt behov for vern og forvaltning, må det vere ulike typar regulering. Det kan til dømes vere behov for å oppretthalde ein viss type aktivitet, bruk, drift eller skjøtsel av både materiell og immateriell kulturarv. Det kan òg vere behov for å verne eit område mot til dømes nedbygging, attgroing og annan uønskt

<sup>71</sup> NOU 2002: 1: s. 120.

<sup>72</sup> Miljødirektoratet 2022: s. 27.

<sup>73</sup> Aarsæther & Hanssen 2018.

<sup>74</sup> Miljødirektoratet 2022: s. 13.

<sup>75</sup> Sivilombodet 2021: s. 7.

<sup>76</sup> Aarsæther & Hanssen 2018: s. 6.

<sup>77</sup> Miljødirektoratet 2022: s. 17.

påverknad av dei kulturhistoriske verdiane i landskapet.

Innføringa av kulturmiljøfreding i kulturminnelova § 20 i 1992 var grunngeven med at det var eit særleg behov for ein heimel til å kunne styre utviklinga i eit område med store verneverdiar.<sup>78</sup> Føresegna har til ein viss grad vorte brukt for å sikre større, heilskaplege landskap, og det er i dag 13 område som er freda etter § 20.<sup>79</sup>

Karakteristisk for dei fleste av kulturmiljøa som er freda i dag, er at dei har ein «kjerne» av bygningar. Ordlyden i føresegna er ikkje til hinder for å frede berre landskap og kulturavhengig naturmangfald, men i praksis har kulturmiljøstyresmakta i liten grad nytta dette høvet. Omsyn til landskap og naturmangfald er liten grad omtalt i føremål og i forvaltnings- og skjøtselsplanar for kulturmiljøfredingar. Erfaringane med kulturminnelova § 20 gjer difor at det kan vere grunn til å vurdere om føresegna er eit verkemiddel som er godt nok eigna til å sikre landskapsomsyn, naturmangfald og kulturavhengig naturmangfald.

For kulturlandskap vil den kulturhistoriske verneverdien ofte liggje i bruken av området. Utfordringane med å frede eit kulturlandskap er at vidareføring av desse landskapa i stor grad føreset drift. Både drift og opphøyr av drift vil ofte innebere endring. Det er ikkje sikkert freding er rett verkemiddel for å ta vare på verneinteresser der det er behov for utvikling og endring. Eit anna spørsmål er om dei vernebehova eit kulturlandskap har, er så særigne for nettopp kulturlandskap at dei ikkje bør vere freda, men heller gjenstand for mildare typar vern, der vidareføring av bruk og aktivitet er eit hovudføremål.

På denne bakgrunn meiner *utvalet* at det er behov for å styrkje høvet til å verne kulturlandskap gjennom kulturmiljølova. Lova må difor ha verkemiddel som er fleksible nok til å omfatte denne typen av område.

### 19.5.2 Område med jordfaste kulturminne

Innspel *utvalet* har fått, og erfaringane med den noverande føresegna om områdevern i kulturminnelova § 19, gjev grunnlag for å vurdere om kul-

turmiljølova i større grad enn i dag bør rettast inn mot vern av område med jordfaste kulturminne. Dette gjeld særleg område der synlege eller ikkje-synlege jordfaste kulturminne, under eller over bakken, inngår i eit heilskapleg kulturmiljø med landskapet omkring, og område med både automatisk freda og andre jordfaste kulturminne.

Kulturmiljøstyresmakta kan i dag nytte områdedefreding etter kulturminnelova § 19 til å frede område med jordfaste kulturminne, for å «beskytte virkningen av kulturminnet i miljøet» eller «beskytte vitenskapelige interesser som knytter seg til det». Eit døme på ei slik freding, der begge desse omsyna var ein del av føremålet med fredinga, var fredinga av eit område rundt helleristningsfeltet på Hjemmeluft i Alta kommune i 1992. Her var det altså både vitskaplege omsyn og vern av landskapet rundt som utløyste fredinga.<sup>80</sup> Områdefreding etter kulturminnelova § 19 føreset at det er eit verna enkeltobjekt innanfor områdeavgrensinga. Områdefreding etter § 19 kan både bli nytta rundt kulturminne som er automatisk freda etter § 4, bygningar og anlegg som er freda etter § 15 og skipsfunn.

*Utvalet* meiner kulturminnelova og praksisen etter lova er lite eigna til å ta vare på område med jordfaste kulturminne som ikkje har eit automatisk vern etter kulturminnelova. Kulturmiljøfreding etter kulturminnelova § 20 er ikkje nytta til å frede reine område med jordfaste kulturminne, og er avgrensa til vern av synlege samanhengar over bakken. *Utvalet* meiner dei ulike føresegnene om vern av område er fragmentariske, og etterlyser eit meir effektivt vern av etterreformatoriske jordfaste kulturminne og kulturlag.

*Utvalet* meiner at vedtaksfreding skal vere eit verkemiddel for å kunne ta vare på jordfaste kulturminne som ikkje er automatisk freda. Kulturmiljøstyresmakta må ha høve til å sikre at både synlege og ikkje-synlege jordfaste kulturminne får eit tilfredsstillande vern som ein del av eit kulturmiljø, landskap eller område dei inngår i. Den teknologiske utviklinga innanfor arkeologifaget, og utvikling av forståinga av miljøet dei inngår i, aukar behovet for områdefreding av kulturhistoriske element som til saman utgjer eit kulturmiljø eller verneområde.

### 19.5.3 Marine kulturmiljø

Samfunnsutviklinga fører til eit auka vernebehov for marine kulturmiljø. Tekniske installasjonar og anlegg knytte til petroleumsindustrien, og det

<sup>78</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 4.

<sup>79</sup> Birkelunden og Bygdøy i Oslo kommune, Havrå i Osterøy kommune, Henningsvær i Vågan kommune, Kongsberg sølvverk i Kongsberg kommune, Levanger i Levanger kommune, Ny-Hellesund i Kristiansand kommune, Skoltebyen i Neiden i Sør-Varanger kommune, Skudeneshavn i Karmøy kommune, Sogndalstrand i Sokndal kommune, Sør-Gjæselvingan i Nærøysund kommune, Tinfos i Notodden kommune og Utstein i Stavanger kommune.

<sup>80</sup> Holme 2020: s. 201.

marine landskapet dei inngår i, kan vere døme på nye kulturmiljø som samfunnet ønskjer å verne når denne verksemda blir fasa ut. I tillegg kan menneskeleg aktivitet, saman med klimaendringar, auka erosjon og stigande havnivå, tilseie eit større behov for å kunne verne samanhengen mellom kulturmiljø og landskap i sjø og vatn. Behovet blir òg spegla i framlegget til ny havmiljølov, der eit av måla for områdevern er å «bidra til bevaring av [...] områder med særskilte kulturhistoriske verdier».<sup>81</sup> Føremålet med lova er å verne marin natur utanfor territorialfarvatnet.

At kulturminnelova òg kan verne reine marine kulturlandskap, kjem ikkje direkte fram av lova i dag. Undervassområde av kulturhistorisk verdi kan til dømes vernast gjennom ei supplerande områdefreding etter § 19 i eit område rundt eit skipsvrak, eller eit undervassanlegg freda ved vedtak etter § 15. Området kan omfatte både vassøyla og havbotnen, så langt det er naudsynt for å verne verknaden av kulturminnet i miljøet, eller for å verne vitskapelege interesser ved det. Ei utfordring er likevel at mange kulturminne som er under vatn, ikkje er registrerte.

Område i sjø og vatn kan òg fredast som ein del av eit kulturmiljø etter kulturminnelova § 20. Fleire av dagens kulturmiljøfredingar inneber ei freding av sjøområde, i kombinasjon med landareal. Område som berre består av sjø- eller vassområde, er så langt ikkje freda. Enkelte fredingsforskrifter etter kulturminnelova § 20 regulerer undersjøisk aktivitet som taretråling, mudring eller anna arbeid på sjøbotnen. I fredingsforskrifta til Sør-Gjæslingen kjem det fram at forbodet er gjeve av omsynet til kulturminne under vatn. Den gjeldande praktiseringa av kulturmiljøfredingar etter kulturminnelova § 20 føreset likevel at dei objekta som blir freda, til ein viss grad er synlege.

Plan- og bygningslova gjeld berre til éin nautisk mil utanfor grunnlinja, jamfør § 1-2 andre avsnitt.

Ei praktisering av kulturmiljøfredingar etter kulturminnelova § 20 der ein berre regulerer dei overordna trekka og heilskapen, med mål om å realisere ytterlegare vernebehov med plan- og bygningslova, har dimed lite for seg når det gjeld marine kulturmiljø der verneområdet strekkjer seg utanfor verkeområdet til plan- og bygningslova. Føresegna om marine verneområde i naturmangfaldlova § 39 gjev ikkje heimel for å gje føresegner om vern av kulturminne i verneforskriftene, noko som heller ikkje er føremålet med naturmangfaldslova.

Behovet for å verne marine kulturmiljø kan auke i framtida. *Utvalet* foreslår difor at kulturmiljølova bør opne for freding av slike område. Når det gjeld kor langt ein bør kunne frede marine kulturmiljø i sjø, vises det til utgreinga av verkeområdet til kulturmiljølova i kapittel 13.

#### 19.5.4 Behov for fleire kategoriar for vern av kulturmiljø

Som det går fram av mandatet, skal *utvalet* ta stilling til om ei ny lov bør ha vernereglar som i større grad gjeld meir heilskapelege kulturmiljø enn enkeltminne. Eit alternativ er å innføre fleire nye vernekategoriar tilpassa ulike kulturmiljø i kulturmiljølova.

I vurderinga av om det er føremålstenleg med fleire kategoriar for vern av område har *utvalet* sett til dei vurderingane som vart gjorde ved utarbeidinga av naturmangfaldlova. Biomangfaldlovutvalet vurderte skilnaden mellom å ha éin heilt generell heimel og fleire kategoriar for områdevern. Biomangfaldlovutvalet viste til at fleire kategoriar av områdevern etter naturvernlova av 1970 hadde fungert tilfredsstillande. Det vart vist til at dei ulike kategoriane gjennom sine definerte nemningar gav eit «første inntrykk av verneformål og restriksjonsnivå som har stor informasjonsmessig betydning for både publikum og forvaltningen».<sup>82</sup>

Fordelane med fleire kategoriar for områdevern er at det gjev høve til å utforme vernekategoriane etter dei områda som dei skal sikre. Ulike område kan ha ulike vernebehov. Restriksjonsnivået, eller ramma for kor strengt eit område kan bli regulert, kan speglast i dei ulike kategoriane. På denne måten kan ein skape tydelege forventningar hjå publikum om kva som ligg i verneforma, føremålet og restriksjonsnivået. Verneforma landskapsvernområde i naturmangfaldlova er alminneleg kjend som ei mild verneform, medan verneforma naturreservat er streng.

Den pedagogiske effekten har likevel ei grense. Etablerer ein for mange kategoriar, blir skiljelinjene mellom dei viska ut, og det blir uoversynleg for både publikum og forvaltninga. Samstundes viser biomangfaldlovutvalet til at det oppstår problem når «betegnelsen på området skaper et feilaktig inntrykk av områdets karakter og brukerbegrensningene».<sup>83</sup> Biomangfaldlovutvalet viser vidare til at «kategorien landskapsvernområde [har] gitt grunnlag for en del konflikter når innholdet i vernet har vært strengt sammenlignet

<sup>81</sup> Klima- og miljødepartementet 2024: § 4 bokstav f.

<sup>82</sup> NOU 2004: 28: s. 308.

<sup>83</sup> NOU 2004: 28: s. 308.

med formålet om å bevare 'landskap'.<sup>84</sup> Utfordringa har overføringsverdi til kulturmiljøfeltet. Vernebehovet for kulturhistoriske verdier i kulturlandskap varierer, og denne variasjonen kan òg gjere seg gjeldande innanfor eitt og same kulturlandskap. Variasjonen i vernebehov og restriksjonsnivå innanfor eitt samanhengande kulturhistorisk område kan dimed gjere det vanskeleg å etablere fleire vernekategoriar som kvar for seg gjev tydelege forventningar om føremål og restriksjonsnivå.

Ved færre vernekategoriar, eller éin enkelt vernekategori, kan kulturmiljøstyresmakta tilpasse vern til kvart enkelt område. Sjølv om ei lov med til dømes éin vernekategori kan vere vanskelegare å forstå, treng ein i mindre grad å ta omsyn til dei rammene for restriksjonar kategorien set, og ein kan i større grad ta omsyn til variasjonar i vernebehov internt i eitt område. Ei slik løysing unngår utfordringane med grensetilfelle mellom fleire vernekategoriar. Grensetilfelle mellom ulike kategoriar vil alltid oppstå, noko biomangfaldlovutvalet òg peikar på.

*Utvalet* vil ha vernereglar som i større grad enn i dag gjeld heilskaplege kulturmiljø. Hovudalternativa som er vurdert, er områdevern etter modell av naturmangfaldlova, ei vidareføring av dagens områdevern i gjeldande form, eller ei innføring av ein felles fredingskategori som inkluderer område i kulturmiljølova.

Ein fordel med å innføre nye vernekategoriar etter modell av naturmangfaldlova er at ein kan adoptere eit system som er operativt og fungerer godt i praksis. Når ein vernar eit område, vil dette ofte innehalde både natur- og kulturhistoriske verdier. Det blir enklare å samordne forvaltninga av område når ein enkelt kan velje verneform ut ifrå om det er dei natur- eller kulturhistoriske verdiane som er dominerande. Ei føresegn om vern av kulturlandskap i kulturmiljølova vil til dømes utfylle landskapsvern-kategorien i naturmangfaldlova, ved at ein etter kulturmiljølova vil kunne verne by- og tettstadslandskap. Samla vil dei to lovene bidra til å ta vare på og oppretthalde viktige og karakteristiske trekk i eit landskap ut ifrå natur- og kulturmiljøverdien ved eit område, jamfør Europarådets landskapskonvensjon. Lik verke-middelbruk kan bidra til å styrkje både forventningar til og forståing av dei ulike kategoriane av vern.

Ei ulempe ved å bruke det same systemet som i naturmangfaldlova kan vere større variasjonar i vernebehovet internt i eit område av kulturhisto-

risk verdi. I eit landskapsområde med eit mindre strengt vern kan det vere behov for strengare vern av ein gardsbygning. På natursida er det døme på nasjonalparker med ulike vernereglar i ulike soner. Ulikt vernebehov kan òg løysast ved å kombinere ulike kategoriar ved sida av kvarandre.

*Utvalet* ser fordelar med å innføre eit system for vern av område etter modell frå naturmangfaldlova, men føreslår likevel ikkje å gå vidare med dette, fordi det trengst heimlar for områdevern i kulturmiljølova som er tilpassa den variasjon i vernebehov dei kulturhistoriske verdiane føreset.

### 19.5.5 Behov for meir einskaplege reglar for vern av område

Det går klart fram av mandatet at det er behov for å vurdere korleis ein kan utforme meir einskaplege verneglar i den nye lova enn det som følger av kulturminnelova. Eit mål med lovarbeidet er mellom anna å få ei meir systematisk og brukarvenleg lov for både kulturmiljøstyresmakta og allmenta.

Ei evaluering viser at skilnaden i restriksjonsnivå i dei ulike fredingsheimlane i kulturminnelova i dag blir oppfatta som usystematisk.<sup>85</sup> I evalueringa kjem det fram at det «ikke er en helt omforent oppfatning av hvor strengt et § 20-vern er». Basert på den oppfatninga publikum og kulturmiljøstyresmakta har av ei kulturmiljøfreding «oppfattes det som inkonsistent» at ho ikkje heimlar eit like strengt vern som ei vedtaksfreding etter § 15.<sup>86</sup> Ein grunn til dette er at statusen til ei kulturmiljøfreding blir oppfatta som høgare enn ei vedtaksfreding etter § 15. Dette følgjer mellom anna av at det er regjeringa som gjennom kongeleg resolusjon fredar eit kulturmiljø etter § 20, medan det er Riksantikvaren som fredar vedtak etter § 15. Ei fellesføresegn kan bidra til gjere lova meir systematisk og fredingsreglane meir systematiske.

Dagens fredingsheimlar er heller ikkje avgrensa mot kvarandre når det gjeld restriksjonsnivå eller geografisk utstrekning. Storleiken på fredingsområdet er altså ikkje avgjerande for kor streng reguleringa kan vere. Til dømes freda Riksantikvaren i 2020 eit krigshistorisk landskap i Narvikfjella. Området, som er på 27 kvadratkilometer, vart freda etter kulturminnelova § 15. Til samanlikning er den største kulturmiljøfredinga etter kulturminnelova § 20, Kongsberg Sølvverk kultur-

<sup>85</sup> Hoff 2017.

<sup>86</sup> Hoff 2017: s. 88.

<sup>84</sup> NOU 2004: 28: s. 308.

miljø, på om lag 30 kvadratkilometer, og den nest største, Sør-Gjæslingan kulturmiljø, er på om lag 14 kvadratkilometer. Den strengaste fredingsforma, freding ved vedtak etter kulturminnelova § 15, er altså nytta på område som jamt over har ei større geografisk utstrekning enn kulturmiljøfredingane. Samstundes kan ein ikkje i dag frede eit mindre bygningsmiljø etter kulturminnelova § 15. Mindre bygningsmiljø kan i dag berre bli freda av Kongen i statsråd, som ei kulturmiljøfreding, med eit mindre strengt restriksjonsnivå enn det ein kunne gjere i fredinga av det kulturhistoriske landskapet i Narvikfjella.

Dei kulturhistoriske verdiane innanfor eit område kan ha ulike vernebehov. For å sikre at kulturmiljøstyresmakta har høve til å sikre desse verdiane, gje dei eit effektivt vern for framtida og ta omsyn til andre interesser, ser *utvalet* behov for ei verneføresegn som gjev kulturmiljøstyresmakta større fleksibilitet enn fredingsheimlane gjev i dag. Det vil seie ein heimel for vern som om naudsynt kan omfatte variasjonen i vernebehovet innanfor eit område, og som kan justere restriksjonsbehovet tilsvarende. Det må vere mogleg å frede interiør i ein bygning som inngår i eit bygningsmiljø. Lova må ha heimel for å frede jordfaste kulturminne som ikkje er automatisk freda i eit kulturlandskap eller i eit kulturmiljø. At den same heimelen kan sikre denne variasjonen, bidreg òg til ei samordning i sakshandsaminga ved at både kulturmiljøstyresmakta, prosessreglar og klageavgjerdsamt blir felles.

*Utvalet* meiner vernebehov og føremål med fredinga bør vere avgjerande for kva ein kan frede, og at det må vere mogleg å tilpasse restriksjonsnivået til dette føremålet, til bruksomsyn og andre aktuelle interesser. *Utvalet* føreslår difor ein ny felles heimel for vedtaksfreding for vern av område etter kulturmiljølova. For område vil det innebere at kulturmiljøstyresmakta i vedtaket om vern tilpassar vernet til det enkelte området og vernebehovet dette har. Kulturmiljøstyresmakta må då i mindre grad ta omsyn til kva rammer for restriksjonar vernekategorien set, og kan såleis i større grad ta omsyn til variasjonar i vernebehov internt i eit område. Det gjer verneforma fleksibel og framtidretta, slik at høvet til å frede betre kan tilpassast vernebehov på lang sikt. *Utvalet* har fått fleire innspel, mellom anna frå dei arkeologiske forvaltningsmusea, om behovet for i større grad å kunne ta vare på jordfaste kulturminne som del av landskapet dei er ein naturleg del av. Ei slik fellesføresegn vil leggje til rette for dette. Samstundes må restriksjonane vere naudsynte og ikkje gå lenger enn kva som trengst for å oppnå føremålet

med fredinga. Det sikrar rettstryggleiken for eigarar.

*Utvalet* føreslår at alle område av høg kulturhistorisk verdi kan bli freda etter den nye fellesføresegna om vedtaksfreding. Dagens heimel for kulturmiljøfredingar etter § 20 vil òg inngå i fellesføresegna for vedtaksfreding. Kulturmiljøfreding kan miste noko av den prestisjen eller forventninga som er opparbeidd til denne vernekategorien. Samstundes kan ein i den nye felles heimelen for vedtaksfreding gjere vedtak med same innhald som kulturmiljøfredingar i dag. Ei felles føresegn opnar for meir fleksible vedtak. Til dømes vil kulturmiljøstyresmakta i ein og same sakshandsamingsprosess kunne vedta ei regulering som er strengare enn det som følgjer av dagens praksis. Samstundes føreset ikkje fellesføresegna om vedtaksfreding noko minste restriksjonsnivå. Det inneber at kulturmiljøstyresmakta framleis kan leggje vekt på dei positive effektane ein kan oppnå ved å leggje eit mildare restriksjonsnivå i det freda området, til dømes ved freding av kulturlandskap, der bruk og drift framleis vil vere del av føremålet med fredinga. Slik *utvalet* ser det, kan ein fellesheimel for freding av ulike kategoriar av område òg føre til ei endring i korleis freding som verkemiddel blir oppfatta. Det vil seie at ei freding ikkje naudsynlegvis er eller skal nyttast som ei svært streng verneform.

*Utvalet* føreslår etter dette at kulturminnelova § 19 om områdefreding ikkje blir ført vidare i den nye kulturmiljølova som sjølvstendig føresegn. *Utvalet* føreslår at innhaldet i føresegna blir integrert i ein ny felles vedtaksfredingsheimel i kulturmiljølova. Heimelen skal framleis kunne nyttast til å leggje restriksjonar på område rundt automatisk freda jordfaste kulturminne, kulturminne som er freda ved vedtak og rundt skipsfunn. I dag er det ingen restriksjonar på kor stor geografisk utstrekning ei områdefreding etter kulturminnelova § 19 kan nyttast på. Det blir føresett at heimelen kan nyttast så langt det er naudsynt, slik at det er føremålet som er førande for bruken.

*Utvalet* meiner framlegget vil bidra til å viske ut skiljet mellom objektfredingar og områdefredingar i systemet etter lova, noko som igjen samsvarer med målsetjinga om å lage ei meir heilskapleg lov. *Utvalet* ønskjer å framheve i lova at heimelen til å frede ved vedtak òg kan nyttast til å frede jordfaste kulturminne.

*Utvalet* meiner at ein som i dag kan frede området så langt det er naudsynt å for å ta vare på verknaden av kulturminnet i miljøet, eller for å verne vitskaplege interesser ved området. Endringa fører vidare dagens vilkår, men opnar

samstundes for ein meir fleksibel bruk av føresegna, særleg for tilfelle som fell utanfor i dagens tolking av vilkåra. Det vil framleis vere avgjerande om freding er naudsynt.

*Utvalet* føreslår eit fleksibelt restriksjonsnivå tilpassa det konkrete behovet. Innanfor eit område må fredinga kunne regulere alle typar av tiltak som er eigna til å motverke føremålet. I nokre tilfelle vil det vere ønske om å avgrense bruken av eit område rundt eit anna kulturminne for å unngå skade på dette, i andre tilfelle kan slik områdefreding sikre synslinjer eller vern av landskapsverdiar. Her vil krav til naudsyn, samhøve og omsyn til eigarar leggje skrankar. Endringa inneber at det ikkje blir nokon absolutte materielle skrankar i reguleringa av dei to kategoriane. Framlegget er ei utviding av det som i dag blir freda som områdefreding.

*Utvalet* sitt framlegg er ikkje til hinder for vedtak om områdefreding åleine, eller som eit supplerande vern. Eit konkret trugsmål mot eit freda kulturminne, eller endringar som til dømes endra arealbruk, kan gje behov for å utvide ei eldre freding.

Avviklinga av vernekategoriane kulturmiljøfreding og områdefreding som eigne føresegner inneber inga endring for kulturmiljø som alt er freda etter kulturminnelova § 19 og § 20 og forvaltninga av dei.

## 19.6 Vern av kulturmiljø i ny kulturmiljølov: freding ved vedtak

*Utvalet* ønskjer å framheve nokre kategoriar og typar av kulturmiljø ein kan frede i ei ny kulturmiljølov, ved å nemne desse i fredingsføresegna. Dette kan gje ein positiv signaleffekt og vise at kulturmiljølova er eit verkemiddel for å ta vare på ulike kategoriar av kulturmiljø. Det vil gjere heimelen meir pedagogisk og løfte fram dei kategoriane ein i liten grad har nytta føresegna for å frede i dag. Opplistinga er berre meint som ei synleggjering av variasjonsbreidda av typar av kulturmiljø som inngår i verkeområdet og føremålet for kulturmiljølova. Opplistinga er ikkje uttømmande.

Det må òg vurderast om lova bør bli utvida, slik at kulturmiljøstyresmakta får ein vidare heimel i den nye kulturmiljølova til å frede fleire kategoriar av kulturminne og kulturmiljø enn i dag. For å synleggjere kva som er *utvalet* sine framlegg om å føre vidare gjeldande rett, og kva som inneber ei utviding, blir den vidare framstillinga delt inn etter desse to temaa. I dette kapittelet blir

dessutan terskelen for freding og vilkåra som kan følgje fredinga drøfta.

### 19.6.1 Vidareføring og tydeleggjering av gjeldande rett

Alle synlege, faste spor etter menneskeleg verksemd kan fredast ved vedtak etter kulturminnelova § 15.

*Utvalet* ønskjer å føre vidare denne rettstilstanden. Samstundes må lova og ordlyden i føresegna gjerast tydelegare. Dette kan ein gjere ved å løfte fram dei enkelte kategoriane av kulturminne og kulturmiljø som kulturmiljøstyresmakta kan frede.

#### 19.6.1.1 Jordfaste kulturminne

Kulturmiljøstyresmakta kan i dag ved vedtak frede jordfaste kulturminne med heimel i kulturminnelova § 15.

*Utvalet* har fått fleire innspel om at heimelen for å frede ved vedtak bør tydeleggjerast på dette punktet. Fleire etterlysar ein meir utbreidd bruk av heimlane for vedtaksfreding for å sikre etterreformatoriske jordfaste kulturminne og kulturmiljø. Innspela viser til at Noreg er forplikta etter Vallettakonvensjonen til å ta vare på den arkeologiske kulturarven og at kulturminnelova ikkje bidreg nok til å oppfylle forpliktingane staten har etter konvensjonen når det gjeld å ta vare på etterreformatoriske arkeologiske kulturminne og kulturmiljø. Innspela viser til at ei endring i bruken av vedtaksfredingsheimelen § 15 føreset ei innretning som framhevar høvet til å frede slike kulturminne.

Ein gjennomgang av gjennomførte fredingar gjennom tidene viser at det totalt er seks fredingar der jordfaste kulturminne som ikkje er automatisk freda, inngår som tema.<sup>87</sup> Dei seinare åra har likevel jordfaste kulturminne fått meir merksemd i saker som gjeld freding ved vedtak. Frå 2015 er det sett i gang fem fredingssaker der jordfaste kulturminne som ikkje er automatisk freda, inngår som tema for og er verna gjennom fredinga. Dette gjeld i all hovudsak kombinerte vedtaksfredingar etter kulturminnelova § 15 og områdefredingar etter § 19. Eit døme er fredinga av Eikelands verk i Gjerstad kommune, der hustuffer og spor etter tidlegare strukturar frå etterreformatoriske jordfaste kulturminne inngår.<sup>88</sup> Føresegna om freding av bygningar, anlegg og så bortetter frå nyare tid

<sup>87</sup> Oslo Economics 2022: s. 46

<sup>88</sup> Oslo Economics 2022: s. 26.

etter § 15 har etter det *utvalet* kjenner til, sjeldan vore nytta til å frede enkelte etterreformatoriske jordfaste kulturminne.<sup>89</sup>

*Utvalet* meiner at utforminga og ordlyden til § 15 i dag kan gje inntrykk av at føresegna har eit snevrare verkeområde enn det ho faktisk har. Innspel, talgrunnlag og evalueringar er med på å underbyggje det inntrykket. Tittelen til føresegna er «freding av bygningar, anlegg m.v. frå nyare tid» og omgrepet «byggverk og anlegg» blir nytta gjennomgåande. Den generelle åtferdsnorma i fjerde avsnitt er òg tydeleg innretta mot dei endringsformene eit byggverk kan bli utsett for, så som riving og påbygging og material- eller fargeforandring. Som framstillinga av gjeldande rett ovanfor viser, kan likevel alle faste kulturminne som ikkje alt er automatisk freda, bli freda ved vedtak.

Slik *utvalet* ser det, bør det gjerast tydeleg i lova at jordfaste kulturminne òg kan fredast ved vedtak. *Utvalet* føreslår difor ei endring av ordlyden i føresegna, slik at jordfaste kulturminne blir særskilt nemnt som ein kategori. Jordfaste kulturminne og kulturlag skal kunne inngå både som del av ei vedtaksfreding, til dømes kulturlag under eit byggverk som kulturmiljøstyresmakta fredar, og som eit enkeltminne. *Utvalet* føreslår òg at tittelen blir endra til «freding av kulturmiljø ved vedtak».

#### 19.6.1.2 Bygningar og byggverk

Etter kulturminnelova § 15 kan kulturmiljøstyresmakta frede bygningar og byggverk. Føresegna nyttar i dag omgrepet «bygningar» i overskrifta og omgrepet «byggverk» i sjølv føresegna. Omgrepet «byggverk» er eit vidare omgrep enn «bygningar». «Byggverk» dekkjer bygningar, men òg bygningstekniske innretningar og ulike typar anlegg.<sup>90</sup> Bygningsomgrepet i kulturminnelova har tidlegare vore tolka i rettspraksis.<sup>91</sup> Det kan difor vere behov for å gjere tydeleg kva som inngår i omgrepet når heimelen for å frede bygningar og byggverk blir ført vidare i den nye kulturmiljølova.

Bygningar og byggverk skal framleis kunne bli freda etter den nye kulturmiljølova. Av omsyn til samordning og systematikk føreslår *utvalet* at kulturmiljølova berre nyttar omgrepet «byggverk». I omgrepet byggverk inngår alle bygnings- tekniske innretningar og konstruksjonar, både

innvendig og utvendig, inkludert bygningskonstruksjonar i ytterveggar, rominndelingar, innvendige bereveggar, etasjeskilje, tak, innvendig teking som panel og tapet, og så bortetter. Opplysninga er ikkje uttømmmande. *Utvalet* meiner at der kulturmiljøstyresmakta nyttar omgrepet byggverk, så inneber det at fredinga omfattar alle delane byggverket er sett saman av. Der dette ikkje skal vere tilfellet, bør kulturmiljøstyresmakta i vedtaket gjere greie for kva element som eventuelt ikkje er omfatta av fredinga. Av pedagogiske årsaker og av omsyn til eigaren bør kulturmiljøstyresmakta likevel sikte på ei meir detaljert forklaring av kva fredinga omfattar.

#### 19.6.1.3 Anlegg

Kulturmiljøstyresmakta kan i dag frede anlegg ved vedtak. Omgrepet anlegg blir i kulturminnelova § 15 nytta i tre høve. Det første er i samanheng med omgrepet byggverk, så som i «byggverk og anlegg». Det andre er «hageanlegg», og det tredje er samleomgrepet «særskilte anlegg» som omfattar «parker, hageanlegg, alléer mv, og offentlige minnesmerker og andre steder som viktige historiske minner knytter seg til».

Ifølgje Riksantikvaren si ordliste blir omgrepet «anlegg» i dag nytta om

[...] en gruppe bygninger med tilhørende areal, for eksempel gårdsanlegg, byanlegg eller fabrikanlegg. Det brukes også om byggverk og konstruksjoner som ikke nødvendigvis inkluderer bygninger, for eksempel vei, bro, tunnel eller grøntanlegg. Når det gjelder arkeologiske kulturminner ligger anlegg ofte under markoverflaten.<sup>92</sup>

*Utvalet* meiner både heimelen for å frede anlegg og sjølv omgrepet «anlegg» bør bli ført vidare i kulturmiljølova.

#### 19.6.1.4 Fast og større laust inventar

Kulturmiljøstyresmakta kan i dag frede fast inventar etter kulturminnelova § 15 første avsnitt. Som døme på fast inventar nemner ordlyden «(skap, ovner m.v.)». Ordlyden «m.v.» signaliserer tydeleg at døma ikkje er uttømmmande. Heimelsgrunnlaget har vore uklart, og kva som er omfatta av omgrepet fast inventar vart sett på spissen i høgsterettsdomen om freding av ei barfrøstove. Høgsterett la mellom anna vekt på at omsynet til heilskapsper-

<sup>89</sup> Holme 2020: s. 177.

<sup>90</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 16.

<sup>91</sup> Rt. 2010 s. 850.

<sup>92</sup> Riksantikvaren u.å.-h.



spektivet og føremålet med fredinga var relevante moment i vurderinga, men at det etter vernelovgjevinga «er grunn til å legge særlig vekt på graden av sammenføring, om fjerning medfører skade på bygningen for øvrig, eller på annen måte representerer et spille av økonomiske eller kulturhistoriske verdier.»<sup>93</sup> Dette inneber at spørsmål om noko er ein del av den freda bygninga, må vurderast konkret for den enkelte gjenstanden. Fast inventar treng som utgangspunkt ikkje å vere spesifisert i fredingsvedtaket for å vere omfatta.<sup>94</sup>

Større laust inventar kan takast med i fredingsvedtaket når «særlige grunner tilsier det». Kulturmiljøstyresmakta må spesifisere i fredingsvedtaket kva gjenstandar dette gjeld. Med større laust inventar siktar ein til dømes til «skap, bord, kister m.v., ting som har en mer varig samhörighet med innredningen og bygningen».<sup>95</sup> Dersom inventaret saman med bygninga utgjør ein viktig heilskap, kan dette vere nok til at det ligg føre særlege grunnar. Dette kan til dømes vere møblar i eit bustadhus eller lause maskinar og reiskapar i eit industrielt kulturminne.<sup>96</sup>

*Utvalet* meiner at eit fredingsvedtak etter ny kulturmiljølov må omfatte fast inventar om ikkje anna går fram av vedtaket. Det er viktig for å kunne sikre den kulturhistoriske heilskapen og samanhengen, der inventaret utgjør ein viktig del i ein slik heilskap. Av same grunn bør vedtaket i tillegg omfatte inventar som er særskilt tilpassa bygninga, men ikkje fastmontert. Når det gjeld større laust inventar viser *utvalet* til det som står i drøftinga nedanfor om mindre, laust inventar og gjenstandar.

#### 19.6.1.5 Stader eller naturførekomstar det knyter seg tru, tradisjon, segner eller skikk til

Kulturmiljøstyresmakta kan i dag frede ved vedtak stader eller naturførekomstar det knyter seg tru, tradisjon, segner eller skikk til.

*Utvalet* føreslår å føre denne heimelen vidare. Dette er særleg viktig for å kunne ta vare på kulturmiljøa til urfolk og nasjonale minoritetar. For å synleggjere dette føreslår *utvalet* at kategorien og heimelen for å frede ved vedtak eksplisitt blir nemnd i lova. Dei kulturhistoriske verdiane må framleis manifestere seg i eller tilskrivast noko materielt, som kulturmiljøstyresmakta kan frede.

## 19.6.2 Endring av gjeldande rett

### 19.6.2.1 Natur

Kulturmiljøstyresmakta kan i dag frede naturelement når dei inngår i heilskapen i parkar, hageanlegg, alléar med meir, men høvet til å gje verneføresegner av omsyn til naturmangfald som ikkje har kulturhistoriske verdier, er avgrensa. *Utvalet* meiner at det bør vere høve til å verne slik natur som er del av eit fredingsområde, og høve til å fastsetje sjølvstendige vernereglar for natur innanfor eit slikt område. Vern av natur i fredingsområdet må òg kunne vere del av føremålet med fredinga. Dette er drøfta nærare i kapittel 31 om tilhøvet mellom vern av kulturmiljø og naturmangfald

### 19.6.2.2 Mindre, laust inventar

Det kan i ulike tilfelle vere behov for å ha høve til å ta mindre, laust inventar med i ei freding, mellom anna for å sikre den samla kulturhistoriske verdien til det som blir freda. Det vil i så fall vere ei utviding av dagens fredingsheimel i kulturminnelova § 15.

Kulturmiljøstyresmakta har i dag ikkje heimel i kulturminnelova til å frede mindre, laust inventar. Forvaltningspraksisen legg likevel til grunn at dersom inventaret er ein del av ein heilskap, kan det samla utgjere større laust inventar og dimed fredast, sjølv om denne heilskapen er sett saman av både større og mindre gjenstandar. Normalt vil typiske «bruksgjenstander, pyntegjenstander, tekstiler, kunstgjenstander, verktøy, våpen og andre små gjenstander» falle utanfor det som kan fredast ved vedtak etter kulturminnelova § 15, men det er vanskeleg å trekkje ei konkret grense.<sup>97</sup>

Å frede mindre, laust inventar som ein del av eit fredingsvedtak kan vere særleg inngripande. Det kan dessutan vere vanskeleg å regulere eit vern av lause gjenstandar i ein freda bygning, og å følgje opp og overhalde fredingsreglar, som til dømes føreset at gjenstandane blir oppbevarte i bygninga på forsvarleg vis eller plasserte på ein bestemd måte.

Å avgrense fredingsheimelen mot mindre, laust inventar inneber ein risiko for å svekkje den samla kulturhistoriske verdien. Mindre, laust inventar i eit freda industrianlegg vil til dømes kunne vere avgjerande for verneverdien av kulturmiljøet. Eit døme kan vere ein komplett snikkarverkstad, der handverktøya utgjør eit viktig element i fredinga. Eit anna døme kan vere gjenstandar i ei kyrkje, som er viktige for å forstå bruken

<sup>93</sup> Rt. 2010 s. 850.

<sup>94</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 31.

<sup>95</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 31.

<sup>96</sup> Holme 2020: s. 177.

<sup>97</sup> Holme 2020: s. 176.

av og historia til kyrkjerommet. Bevaring i kontekst er ein sentral premis for å ta vare på kulturmiljøverdiar. Konteksten vil òg betre sikre dei immaterielle sidene av samanhengen mellom faste og lause kulturminne, ved at desse saman representerer ein brukssituasjon.

Vern av laust inventar av omsyn til kulturhistorisk verdi har vorte vurdert av Den europeiske menneskerettsdomstolen (EMD), i lys av eigedomsvernet i menneskerettskonvensjonen (EMK) og dei krava til at naudsynt og samhovande vern som EMK P1-1 set opp. EMD har til dømes vurdert at restriksjonar når det gjeld endring, flytting eller avhending av gjenstandar av kunstnarisk, vitskapleg, historisk og kulturell verdi ikkje vil vere usamhovande eller innebere ei urimeleg byrd for eigaren. Slike innskrenkingar kan dimed vere innanfor dei rådveldeinngrepa ein stat kan gjere for å verne kulturarven.<sup>98</sup> Dessutan finst det alt høve i anna norsk regelverk til å frede mindre, lause gjenstandar. Etter svalbardmiljølova § 39 kan både større og mindre laust inventar og gjenstandar som er utandørs og gjenstandar som er innandørs bli tekne med i fredinga.<sup>99</sup>

*Utvalet* føreslår at den nye kulturmiljølova skal ha heimel til å ta med mindre, laust inventar og gjenstandar i eit vedtak om freding. Både gjenstandar som er utandørs, og gjenstandar som er innandørs, kan inngå i fredinga, men det må gå tydeleg fram av vedtaket kva gjenstandar det gjeld. *Utvalet* meiner at ein i vedtak om freding etter kulturmiljølova må spesifisere kvar i bygninga eller anlegget gjenstandane er, og kva slags type gjenstandar som er omfatta. Det må dessutan vere ei utvitydig og uttømmende omtale av kva som inngår i fredinga, slik at omfanget av fredinga ikkje kan trekkjast i tvil. Fotografi og annan dokumentasjon av gjenstanden bør supplere skildringa.

*Utvalet* går ikkje inn for å føre vidare «særlege grunnar» som omgrep i føresegna for å kunne ta med laust inventar og gjenstandar i ei vedtaksfreding av eit byggverk eller anlegg. Det avgjerande må vere om det er naudsynt å ta med gjenstandane ut frå ei heilskapsvurdering, der føremålet med fredinga og kva som er høveleg overfor eigarar og brukarar, står sentralt i vurderinga. Høvet må brukast med varsemd. Kvar gjenstand må vurderast konkret ut frå verneføremålet og den kulturhistoriske verdien gjenstanden representerer for heilskapen av det som blir freda. Kulturmiljø-

styresmakta må grunnkje vurderinga i fredingsvedtaket. Det bør ikkje vere noko krav om at grunngevinga skal vere omfattande, men det må gå fram kor viktige gjenstandane er for kulturminnet, omsynet til heilskapen og føremålet med fredinga. I vurderinga må det òg leggjast vekt på omsynet til eigarar, brukarar og bruken. Som følgje av desse endringane trekkjer ikkje *utvalet* opp grensedragingar mellom fast og laust inventar, då skiljet ved ei slik utviding vil ha mindre å seie.

### 19.6.2.3 Lause kulturminne

Kulturminnelova har ikkje heimel for å gje lause kulturminne i privat eige vern gjennom vedtak om freding. *Utvalet* har vurdert om den nye lova bør ha ei slik ordning. Freding inneber at eigaren har eigedomsretten til og ansvaret for gjenstanden, i motsetnad til det som er situasjonen for dei andre heimlane knytte til vern av lause kulturminne, der kulturmiljøstyresmakta tek over rådveldet over gjenstanden. Vedtaket om freding kan leggje restriksjonar på bruken og eventuelt gje plikt til å ta vare på gjenstanden. Slik kan det vere eit høve til å verne fleire lause kulturminne utan å gjere inngripande vedtak om å ta eigedomsretten frå privatpersonar. Denne forma for vern er best eigna der eigaren har vilje og ønske om å ta vare på kulturminnet, og ein kan utforme vedtaket i samarbeid med eigaren. Freding kan vere aktuelt for gjenstandar som ikkje treng å bli tekne vare på av profesjonelle. Fredingsvedtaket kan samstundes gje heimel til å føre kontroll med at kulturminna blir tekne vare på, og ei sterkare plikt for eigaren til å handsame kulturminnet forsvarleg og eventuelt halde det ved like.

*Utvalet* føreslår ein felles heimel for freding av kulturminne, som òg omfattar høve til freding av lause kulturminne. Lause kulturminne er nærare omtalte i kapittel 27.

### 19.6.2.4 Transportminne

I dag er det heimel for å frede båtar, men det er ikkje særskild heimel for å verne andre transportminne. Slik *utvalet* vurderer det, er det ikkje fagleg grunnlag for å ha ulikt høve eller ulike føresegner til freding av ulike delar av transporthistoria.

Slik *utvalet* vurderer det, er det ikkje gode grunnar for å skilje vern av båtar frå vern av andre delar av transporthistoria. Samstundes ønskjer *utvalet* ein generell heimel for vedtaksfreding. *Utvalet* føreslår difor at freding ved vedtak skal omfatte vern av transportminne, slik at alle delar

<sup>98</sup> Slik praksis er gått gjennom og sitert i Szabados 2022: s. 168, jamfør Den europeiske menneskerettsdomstolen 2013.

<sup>99</sup> Prop. 147 L (2010–2011): s. 54.

av transporthistoria kan få vern etter vedtak. Heimelen skal omfatte båtar, sykklar, køyretøy, luftfartøy og skjenegåande materiell.

#### 19.6.2.5 Bygningssmiljø og mindre kulturmiljø – endring av vedtaksnivå

*Utvalet* har etter innspel vurdert om det trengst meir fleksibilitet ved freding av mindre bygningssmiljø og kulturmiljø. Sidan 1992 har heimelen for freding av bygningssmiljø vore kulturminnelova § 20 om kulturmiljøfreding, der Kongen i statsråd vedtek fredingane. Samstundes avgrensa lovgevaren vedtaksfreding etter § 15 tilsvarande. Lovendringa i 1992 har ført til ei endring av rettsstillingen som ikkje har vore intensjonen til lovgevaren, og som ikkje hadde støtte i førearbeida. *Utvalet* føreslår at ein i den nye kulturmiljølova bør ha heimel til å frede mindre bygningssmiljø ved vedtak på same måte som ein i dag kan frede anlegg ved vedtak. Den fleksible fredingsføresegna i framlegget til ny lov løyser denne utfordringa.

### 19.6.3 Vilkår for freding ved vedtak

Det er ikkje behov for å kunne frede alle typar kulturmiljø. *Utvalet* meiner lova må ha ein terskel for freding og for vilkåra som kan følgje fredinga.

#### 19.6.3.1 Aldersgrense

Dagens fredingsføresegn i kulturminnelova § 15 gjeld etter overskrifta bygningar og anlegg med meir frå nyare tid. Forvaltninga nyttar kulturminne frå «nyare tid» som samleomgrep for alle kulturminne frå etter reformasjonen. I lova er det inga aldersgrense.<sup>100</sup>

*Utvalet* meiner det ikkje er behov for ei aldersgrense for kva ein kan frede ved vedtak. Av same grunn blir ikkje omgrepet «nyare tid» vidareført. Alder vil likevel kunne vere eit moment i den heilskaplege vurderinga av om noko skal vurderast som fredingsverdig.

#### 19.6.3.2 Kulturhistorisk verdi, arkitektonisk verdi, og andre verdiomgrep

I dag er det eit vilkår for freding at kulturmiljøet har kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi. Kriteria kulturhistorisk og arkitektonisk vil òg romme ulike underomsyn og andre delverdiar.<sup>101</sup> Kultur-

miljøstyresmakta kan til dømes frede eit kulturminne på bakgrunn av hovudsakleg vitskaplege omsyn.<sup>102</sup> For å vurdere verneverdi nyttar kulturmiljøstyresmakta i dag eit sett med kriterium. I praksis blir desse kriteria nytta i arbeidet med å identifisere, vurdere og prioritere kva slags kulturminne og kulturmiljø som skal takast vare på, og korleis dei skal takast vare på, jamfør kapittel 4.4.

*Utvalet* har vurdert om dagens kriterium for freding – kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi – er for snevert, og om det ikkje fangar breidda i dei verneverdiane eit kulturmiljø har. Omsynet til eit meir ope lovverk kan tale for å synleggjere fleire av dei kriteria som i dag kan grunnngje ei freding i sjølve lovteksten, anten som underkriterium av kulturhistorisk verdi eller som sjølvstendige sidestilte kriterium. Ei evaluering av fredingsstrategien til Riksantikvaren viser dessutan at kriterium i fredingsstrategien for utveljing av fredingsobjekt ikkje er dei same som kriteria som inngår i ei verdivurdering av kulturminnet.<sup>103</sup>

*Utvalet* oppfattar at dagens fredingskriterium fungerer godt i praksis. Omgrepa er forståelege både for kulturmiljøstyresmakta og for dei som får eigeiendomen sin freda. Omgrepa har slik *utvalet* oppfattar det, vist seg å kunne fange opp endringar i verdigrunnlaget i kulturmiljøpolitikken. *Utvalet* ser det difor ikkje som naudsynt å trekkje ut enkelte delkriterium frå felleskriteriet kulturhistorisk verdi, med mindre det er behov for å særleg framheve desse ved bruken av eit verkemiddel. Å lovfeste fleire sidestilte kategoriar eller underkategoriar kan dessutan gjere lova mindre pedagogisk og brukarvenleg. Eit samleomgrep vil i større grad kunne tilpasse seg framtidige endringar i korleis samfunnet tilskriv kulturmiljø verdi, og dei verdiomgrepa ein då nyttar.

*Utvalet* føreslår difor å føre vidare kulturhistorisk verdi som vilkår for å frede ved vedtak. Vilåret fangar opp alle dei ulike verdisetta og kriteria som i dag og i framtida kan grunnngje freding ut frå eit kulturmiljøfagleg perspektiv. Omgrepet bør framleis vere fleksibelt og gje rom for ei framtidretta kulturmiljøforvaltning der freding framleis er det sentrale verkemiddelet for vern av kulturmiljø. *Utvalet* meiner difor òg at kulturhistorisk verdi bør vere det einaste vilkåret for å frede ved vedtak etter føresegna her. Det inneber at omgrepet arkitektonisk verdi ikkje blir ført vidare i den ny lova, men går inn i fellesomgrepet kulturhistorisk verdi.

<sup>100</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 31.

<sup>101</sup> Holme 2020: s. 173.

<sup>102</sup> Jamfør Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 23.

<sup>103</sup> Oslo Economics 2022: s. 37.

For å gjere det tydeleg at ikkje alt som er av kulturhistorisk verdi, bør fredast, meiner *utvalet* at vilkåret bør vere høg kulturhistorisk verdi. Tilføyinga – høg – inneber inga innskjerping av dagens terskel for å kunne frede ved vedtak.

*Utvalet* har vurdert om omgrepet kulturhistorisk bør bli endra til historisk, ut frå ein tanke om at historisk kan vere eit meir nøytralt omgrep. Til dømes kan det bli oppfatta som utfordrande at ei bestemd styresmakt gjennom fredingsinstituttet på eit vis definerer kva som er viktig for ein kultur. Dette er særleg aktuelt overfor vanskeleg eller smertefull kulturarv, der det internt i ei gruppe, eller mellom minoritets- og majoritetsbefolkninga, er ulikt syn på den kulturelle verdien. Historisk verdi kan i slike tilfelle bli oppfatta som eit meir objektivt kriterium. *Utvalet* har ikkje funne grunn til å forfølge dette. *Utvalet* oppfattar kulturhistorisk som eit vidare omgrep, som òg er godt innarbeidd i både kulturmiljøforvaltninga og i den allmenne oppfatninga av kulturmiljøfeltet. *Utvalet* strekar under at kulturhistorisk ikkje refererer til berre ei kulturhistorie, og at det skal romme dei ovannemnde omsyna som blir tekne til inntekt for omgrepet historisk.

#### 19.6.3.3 Nasjonal, regional eller lokal verdi eller interesse

I førearbeida til kulturminnelova blir det presisert at det er «nasjonale verneverdier som skal ivaretas gjennom anvendelse av loven».<sup>104</sup> Etter forvaltningspraksis må eit kulturmiljø ha ein nasjonal verneverdi for å kunne vere fredingsverdig.<sup>105</sup> Dersom nasjonal interesse eller verdi framleis skal vere eit kriterium for å frede ved vedtak etter kulturmiljølova, må det kome fram av lova som eit sjølvstendig kriterium.

*Utvalet* har vurdert at nasjonal interesse eller verdi ikkje bør vere eit vilkår for å kunne frede noko etter kulturmiljølova. Både den internasjonale, nasjonale, regionale og lokale interessa kan inngå i vurderinga av kulturhistorisk verdi, men er i den nye kulturmiljølova korkje ein terskel eller eit tilleggskriterium. Kulturmiljø av både nasjonal, regional eller lokal interesse kan bli freda etter kulturmiljølova så lenge dei har høg kulturhistorisk verdi. Dette inneber eit brot med dagens forvaltningspraksis. Slik *utvalet* ser det, kan eit kulturmiljø som har lokal interesse, òg ha ei svært høg verdi for dei det gjeld. Det kan vere viktig for innbyggjarane i den aktuelle kommu-

nen, byen, bygda eller grenda det ligg i, eller for ei gruppe av menneske. Sjølv om plan- og bygningslova ofte vil vere det rette verkemiddelet i slike tilfelle, kan det vere tilhøve som taler for å frede kulturmiljø av lokal interesse, med den styrken og symbolikken som ligg i freding som verkemiddel. Ein annan konsekvens er at endringa legg til rette for ein meir aktiv bruk av freding ved vedtak som verkemiddel.

## 19.7 Rettsverknader av freding ved vedtak i ny kulturmiljølov

*Utvalet* føreslår å føre vidare ein heimel for å frede ved vedtak og ser at det bør setjast skrankar i lova for kva kulturmiljøstyresmakta kan regulere. I dette delkapittelet gjer *utvalet* greie for korleis regulering av vern gjennom freding ved vedtak skal skje, og for dei ulike skrankane for reguleringa. I dette delkapittelet vurderer *utvalet* òg andre særlege problemstillingar som gjeld freding ved vedtak.

### 19.7.1 Regulering gjennom fredingsvedtak

*Utvalet* meiner at lova må ha ein heimel for å fastsetje konkrete føresegner i vedtaket. Hovudregelen ved freding er i praksis at reguleringa skjer i fredingsvedtaket. *Utvalet* føreslår difor ein ordlyd der det tydeleg går fram kva vedtaket *skal* ha føresegner om, og ikkje berre kva det *kan* ha føresegner om, slik det er i dagens lov. Kulturmiljøstyresmakta skal fastsetje reguleringa i sjølve fredingsvedtaket, særleg kva forbod og påbod som vil gjelde den freda egedomen. Heimelen bør gje rom for ei framtidig utvikling i synet på kva som er føremålstenleg, naudsynt og samhovande. Innhaldet i fredingsvedtaket vil etter ein slik modell kunne ta omsyn til eigarar og brukarar og gje rom for tilpassing til ulike behov. Kulturmiljøstyresmakta tilpassar fredingsreglane individuelt i fredingsvedtaket til kvart enkelt kulturmine og -miljø innanfor dei rammene som følgjer av lova.

### 19.7.2 Lovfeste rammer for kva kulturmiljøstyresmakta kan regulere i fredingsvedtak

I dag kan kulturmiljøstyresmakta forby eller på annan måte regulere alle typar av tiltak som er eigna til å motverke føremålet med fredinga. Det går direkte fram av ordlyden i kulturminnelova § 15. Kva slags tiltak kulturmiljøstyresmakta kan

<sup>104</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s 10 og s. 12.

<sup>105</sup> Holme 2020: s. 170.

regulere i eit fredingsvedtak, følgjer i dag av ei konkret vurdering.<sup>106</sup>

*Utvalet* foreslår at avgrensinga blir ført vidare i kulturmiljølova. Avgrensinga vil samverke godt med andre rammer, føringar og omsyn som blir føreslege. Avgrensinga inneber òg ein tryggleik for eigarar. Kulturmiljøstyresmakta må tydeleg, presist og pedagogisk grunngje kva som er føremålet med fredinga, og meir konkret kvifor det er naudsynt å regulere det konkrete tiltaket. *Utvalet* foreslår å føre vidare dei tiltaka og verksemdene som ein etter kulturminnelova i dag kan regulere. Det er føremålet med fredinga som blir avgjerande for reguleringa, og kulturmiljøstyresmakta kan såleis regulere aktivitet både i vass-, luft-, og jordsøyle, inkludert i sjø, vassdrag og sjøbotn. For å synleggjere at føreseigna gjeld ulike aktivitetar, foreslår *utvalet* å leggje til «annan aktivitet» i heimelsgrunnlaget. Behovet for ytterlegare regulering blir gjort greie for nedanfor.

### 19.7.3 Tilbakeføring og igangverande bruk

I dag er det ingen heimel til å krevje at eit kulturminne blir tilbakeført til ein tidlegare tilstand som del av eit fredingsvedtak. Det vil seie at det til dømes ikkje er mogleg å gje pålegg om at ei bygning skal førast tilbake til slik ho såg ut før fredingsvedtaket vart gjeve. Slik tilbakeføring må eventuelt kome i stand gjennom ein frivillig avtale med eigaren. Tilsvarande gjeld høve til å krevje eksisterande byggverk fjerna, til dømes eit påbygg som forringar den kulturhistoriske verdien av det opphavlege kulturminnet. Eit særskilt spørsmål er om kulturmiljølova framleis bør ha heimel for å regulere igangverande bruk.

*Utvalet* foreslår inga endring på dette punktet. Ved behov for tilbakeføring eller fjerning vil det altså vere avtale, erverv gjennom kjøp, eller oreigning etter oreigningslova § 2 nr. 46 som er aktuelle verkemiddel. Oreigning blir drøft i kapittel 37.

*Utvalet* foreslår at ein framleis skal kunne regulere igangverande bruk av fredingsobjektet. Slik regulering må, som i dag, bli sett i samanheng med om eigarar eller brukarar då kan ha krav på erstatning. Erstatning blir drøft i kapittel 22.

### 19.7.4 Regulering av vedlikehald i fredingsvedtaket

Eit særleg spørsmål er om det trengst ein heimel i kulturmiljølova til å gje pålegg i fredingsvedtaket om at eigaren av freda kulturminne skal utføre vanleg vedlikehald, og om det trengst ein heimel til å regulere korleis slikt vedlikehald skal skje.

I fredingsvedtak er det vanleg med føresegner om at ei bygning skal haldast ved like eller setjast i stand med materiale og metodar som er i tråd med eigenarten, den opphavlege konstruksjonen og materialbruken i bygninga, og på ein måte som ikkje reduserer dei arkitektoniske og kulturhistoriske verdiane. Eit fredingsvedtak kan såleis regulere korleis ein skal halde ved like eller setje i stand bygninga, men det gjev ikkje noko påbod om å aktivt utføre slikt vedlikehald. Slik regulering følgjer indirekte av kulturminnelova § 15 om høve til å regulere alle slags tiltak som er eigna til å motverke føremålet med fredinga.

Der vedlikehald ikkje blir utført, og dette fører til fare for forfall, kan kulturmiljøstyresmakta påleggje at ei bygning skal haldast ved like eller setjast i stand, for å motverke den alt oppståtte faren for forfall og føre bygninga tilbake til den vedlikehaldstilstanden ho hadde på fredingstidspunktet. Vedlikehald av kulturmiljø som er verna i medhald av den nye kulturmiljølova er inngåande handsama i kapittel 34.2. *Utvalet* foreslår å innføre ein heimel til å gje påbod om vedlikehald i fredingsvedtaket, og til å fastsetje kva vedlikehaldsplikta inneber. Dette inneber ei utviding av dagens rettstilstand, i og med at forvaltninga no vil kunne fastsetje eit påbod om å halde eit kulturminne i slik stand at dei kulturhistoriske verdiane ikkje forfell. Då vil lova samstundes gjere det tydeleg kva høve kulturmiljøstyresmakta har til å regulere korleis vedlikehald skal skje.

Der det blir fastsett vedlikehaldsplikter i fredingsvedtaket, må desse vere naudsynte og samhovande. *Utvalet* viser nedanfor til kva slags omsyn kulturmiljøstyresmakta skal ta ved utforming av fredingsføresegnene. Pliktene kan ikkje gå utover det som er kravd av eigaren for å halde kulturminnet i forsvarleg stand slik at dei kulturhistoriske verdiane ikkje forfell. Kulturmiljøstyresmakta må i alle høve yte rettleiing og synleggjere korleis vedlikehald skal skje. Kva kulturmiljøstyresmakta gjev pålegg om i vedtaket, må vere tilpassa fredingsobjektet og kva ein rimeleg kan forvente av eigarar og brukarar av dei freda kulturminna.

<sup>106</sup> Holme 2020: s. 180.

### 19.7.5 Særleg om regulering av visse kategoriar av kulturmiljø

#### 19.7.5.1 Laust inventar

*Utvalet* meiner det er behov for gje nokre føringar for reguleringa av laust inventar og gjenstandar, som det no blir høve til å ta med i ei freding. Å ha høve til å sikre at gjenstandane blir tekne vare på i den freda bygninga, kan vere eit viktig kulturmiljøomsyn. Høgsterett har uttalt at for inventar som etter fast tradisjon eller praksis utgjer ein del av møbleringa, så vil «ofte nok de vernehensyn som begrunnet vedtaket om fredning av en bygning, tilsi at også dette siste bevares i bygningen».<sup>107</sup> Kulturmiljøstyresmakta har ein relativt vid margin for å regulere freda inventar. I dag vil det normalt vere krav om dispensasjon når ein skal reparere eller demontere freda inventar i ein freda bygning.<sup>108</sup>

*Utvalet* meiner føremålet og naudsynskriteriet må vere styrande for kva restriksjonar ein kan leggje på freda laust inventar. Fredingsvedtaket må skildre kva avgrensingar fredinga inneber for det inventaret som blir teke med i fredinga. Kva som er omfatta, og dei konkrete restriksjonane, bør tinglysast på eigedomen saman med fredinga. Restriksjonar på plassering er inngrepande, og kulturmiljøstyresmakta bør difor ta særleg omsyn til eigarar og brukarar. Kulturmiljøstyresmakta bør i slike tilfelle prøve å bli samd med eigaren om korleis ein best kan sameine dei ulike omsyna. Der semje ikkje blir oppnådd, kan deponeringsavtalar vere eit alternativ. Eit døme kan vere ein avtale om at gjenstanden blir oppbevart trygt ein annan plass, til dømes i eit museum. Til sist vil likevel føremålet og kva som er naudsynt for oppnå dette, vere avgjerande, slik at det ikkje er eit absolutt krav om semje med eigaren. Eventuelle avtalar om deponering bør òg tinglysast på eigedomen.

#### 19.7.5.2 Transportminne

Etter dagens heimel for freding av båtar er det krav om «særleg kulturhistorisk verdi». Erfaringa frå freding av båtar viser at heimelen til vedtaksfreding er aktuell for eit lite utval av transportminne. Det er ofte store objekt som helst må ha lagringsplass under tak for å forsinke forfall. I tillegg er transportminne i bruk, og dei er i større grad enn andre kulturminne utsette for slitasje og nedbryting, særleg båtar i saltvatn. Vidare er vern av desse som regel avhengig av særskilde tilskot,

i tillegg til privat innsats for å bli tekne vare på. Heimelen for vern av transportminne skal sikre eit avgrensa utval transportminne. *Utvalet* ser at ei utviding av kva slags objekt som kan fredast, vil leggje press på alt avgrensa tilskotsmidlar, men vurderer likevel at det er naudsynt å fastsetje ein felles heimel for freding for å sikre heilskap ved vurdering av vern av transportminne.

Det er i dag ein del transportminne som er tekne vare på i ulike museumssamlingar, til dømes Norsk jernbanemuseum, Norsk flymuseum, Norsk vegmuseum og Norsk teknisk museum. Eit spørsmål er om desse skal kunne få vern etter vedtak. For båtar, som i dag har heimel til freding, er det langt på veg praktisert eit skilje mellom dei som høyrer til fartøyvernet og er i bruk, og dei båtane musea har ansvar for og som ikkje er i bruk. Freding og avtale om vern omfattar dei båtane som er i bruk på vatnet eller som er tenkt brukte slik. Musea tek seg hovudsakleg av dei båtane som først og fremst skal vere museumsgjenstandar, og som dimed ikkje er i bruk på same måten. Båtane på museum blir gjerne tekne vare på som museumsgjenstandar, utan freding eller vern etter avtale i tillegg. Det er dimed ikkje like stort behov for vernevedtak. Samstundes kan det vere eit ønske om å anerkjenne den kulturhistoriske verdien, og det kan vere naudsynt om objektet skal seljast, flyttast og så bortetter. *Utvalet* ønsker ikkje å utelukke at vedtaksfreding kan omfatte museumsgjenstandar. Når det gjeld høve til å søkje tilskot, vurderer *utvalet* det slik at ein bør skilje mellom kulturminne som er i bruk og drift, som kan få tilskot, og museumsgjenstandar som er omfatta av anna finansiering.

Når det gjeld kriteria for vern, føreslår *utvalet* at det er dei same vilkåra som elles ved vedtaksfreding som er avgjerande, og legg til at eksisterande kunnskap og kompetansmiljø om bruk og vedlikehald av transportminna vil vere viktige moment i vurderinga av vern.

Felles for transportminne er at offentlegrettslege krav kan hindre eller vanskeleggjere bruk, særleg krav til tryggleik, miljøkrav og så bortetter. På same måte kan reglar om skattar og avgifter vere verkemiddel som bidreg til, eller vanskeleggjer, vern og bruk.

Det er etablerte unntak i dag, til dømes i forskrift 17. juni 2014 nr. 768 om særlege reglar for skip som er verna eller freda og fører fleire enn tolv passasjerar. Vidare er det unntak frå vegavgift for køyretøy eldre enn 30 år, og i nokre tilfelle særskilde løyve til bruk ved markeringar og liknande. Begge desse regelsetta er med på å gjere bruk av verna transportminna enklare for eigaren.

<sup>107</sup> Rt. 2010 s. 850 avsnitt 16.

<sup>108</sup> Holme 2020: s. 177.

I dag er vernevedtak eller vern etter avtale brukt som vilkår for å oppfylle kravet om særlege unntak for båtar. *Utvalet* strekar under at slike unntak er viktige for å sikre bruk. Dei bør først vidare og vurderast for fleire transportminne, om høve til vern etter vedtak eller avtale skal gjelde for fleire kulturminne.

### 19.7.5.3 Freding av område

*Utvalet* har tidlegare konkludert med at vern av større område går inn i den nye generelle heimelen for å frede ved vedtak. Fredingsreglane og fredingsføremålet vil då gjelde større område. For større område kan det vere aktuelt å dele fredingsområdet inn i ulike delføremål som femner alle sider av fredingsvedtaket. Restriksjonsnivået vil òg bli det same for alle fredingar. Det vil gjere reguleringa meir fleksibel. For større område inneber det ei endring, ved at kulturmiljøstyresmakta no får høve til å regulere heile vernebehovet internt i område som blir freda, etter same prosess, og i same vedtak. Døme på dette kan vere høve til å interiørfrede ein bygning, eller frede eit ikkje automatisk freda jordfast kulturminne, i eit større kulturmiljø. Verneføresegna kan spegle spennet i den enkelte fredinga med til dømes bruk av delområde med eigne føresegner. Reguleringa må vere naudsynt sett i lys av føremålet, og vurderinga av kva som er naudsynt, kan variere innanfor det freda området.

### 19.7.5.4 Åtferdsnorm

I dag har kulturminnelova § 15 fjerde avsnitt ei generell åtferdsnorm for vedtaksfreda objekt. Norma gjer greie for kva ein tiltakshavar kan gjere av vedlikehald og mindre tiltak utan å måtte søkje dispensasjon. Norma gjeld berre for fredingsvedtak som reint faktisk manglar fredingsreglar, og ikkje som ei supplering av mangelfulle fredingsføresegner.<sup>109</sup> Som det kjem fram ovanfor, føreslår *utvalet* at kulturmiljøstyresmakta skal fastsetje i fredingsvedtaket kva fredinga omfattar. Eit særleg spørsmål er difor om det framleis trengst ei slik åtferdsnorm i den nye kulturmiljølova.

Etter ordlyden i dag «må ingen rive, flytte, påbygge, endre, forandre materiale eller foreta andre endringer som går lenger enn vanlig vedlikehold». Kva som er vanleg vedlikehald, og som tiltakshavaren kan utføre utan å søkje om dispen-

sasjon, må vurderast konkret. Førearbeida gjev likevel ei viss rettleiing:

Bestemmelsen innebærer at alle tiltak ut over vanlig vedlikehold krever tillatelse fra vedkommende myndighet etter loven. Med «vanlig vedlikehold» menes i utgangspunktet å ta vare og reparere de eksisterende bygningselementer og detaljer som dører, vinduer, listverk, gerikter og overflatebehandlingen. Vanlig vedlikehold skal skje i samsvar med opprinnelig eller eksisterende teknikk, utførelse og materialbruk. Typiske eksempler på vanlig vedlikehold er maling/beising av panel av samme type, farge og kvalitet, tetting av lekkasjer på tak/rundt pipe og utskifting av knuste vindusruter.<sup>110</sup>

Føresegna vart vedteken ved lovendringa av 3. mars 2000 nr. 14, og var då ei presisering og kodifisering av gjeldande rett. Åtferdsnorma er i samsvar med forvaltningspraksis frå tidlegare fredingar etter bygningsfredingslova av 1920.<sup>111</sup> Fjerde avsnitt er i hovudsak innretta mot fredingar gjennomførte før 1. januar 1993, ettersom desse fredingsvedtaka som regel ikkje hadde føresegner der det gjekk fram kva fredinga innebar. Av førearbeida kjem det fram at føresegna er generell, og at ho gjeld alle fredingsvedtak som ikkje har eigne fredingsreglar.<sup>112</sup> Føresegna gjeld òg for byggverk freda ved forskrift etter § 22, jamfør § 22 a andre avsnitt.

*Utvalet* føreslår å føre vidare denne generelle åtferdsnorma. Å halde på heimelen er viktig for å sikre vidareføring av vern av eldre freda objekt.

Åtferdsnorma vil framleis gjelde for eldre fredingar utan fredingsføresegner. Etter lovframlegget, vil ho òg få tilsvarande verknad på automatisk freda bygningar, som skal forvaltast etter reglane for vedtaksfreding. Dette blir handsama i kapittel 18.

### 19.7.6 Særleg om visse former for regulering – nye fellesføresegner

*Utvalet* føreslår i det følgjande nye fellesføresegner som skal gjelde for alle typar av vedtaksfredingar etter kulturmiljølova. Fellesføresegner vil bidra til meir einskaplege fredingsreglar for ulike typar kulturmiljø enn det som følgjer av kulturminnelova i dag. Det vil gjere forvaltninga av kulturmiljø fleksibel og fredingsarbeidet meir effek-

<sup>110</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 43.

<sup>111</sup> Holme 2020: s. 181.

<sup>112</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 43.

<sup>109</sup> Holme 2020: s. 181.

tivt. Det vil òg bidra til ei meir systematisk og brukarvenleg lov for både kulturmiljøstyresmakta og allmenta.

#### 19.7.6.1 Regulering og forbod mot ferdsel

I eit innspel til motorferdsellovutvalet peiker Riksantikvaren på utfordringar med motorferdsel og berrmarkkøyring på kulturminne.<sup>113</sup> Kontrollar viser at motorferdsel og berrmarkkøyring enkelte stader er den største årsaka til skade på kulturminne. Utfordringar med press på sårbare natur- og kulturmiljøgode og behovet for besøksforvaltning reiser òg spørsmål om ferdselsreguleringar i den nye kulturmiljølova. Til dømes er særleg bergkunstlokalitetar utsette for slitasje og skade frå publikum.<sup>114</sup> Ein har òg fleire døme på at besøkjande medvite eller umedvite har skadd bergkunst gjennom å risse teikningar. Det kan vidare vere behov for å avgrense visse typar av ferdsel, så som motorferdsel gjennom eit freda hageanlegg, som vil føre med seg ein risiko for skade, eller forbod mot dykking rundt eit skipsvrak for å hindre vrakplyndring.

Behovet kan såleis krevje ei innskrenking av allemannsretten. På bergkunstfeltet i Vingen i Bremanger er det forbod mot ilandstiging for å verne dei særleg sårbar bergkunst. Forbodet følger av ei områdefreding etter kulturminnelova § 19. Regulering med føremål om å kanalisere ferdsel på ein viss måte for å redusere dei belastningane auka ferdsel gjennom eit freda område kan føre til, kan vere naudsynt.<sup>115</sup> Regulering av ferdsel må samstundes vegast mot den retten til ferdsel friluftslova set opp, inngrepet det inneber for dei restriksjonane gjeld, og dessutan omsyn som taler for å gjere kulturmiljø tilgjengelege, og omsynet til allmenn deltaking i aktivitet knytt til kulturmiljø.

Etter dagens kulturminnelov er det uklart om fredingsvedtaket kan regulere ferdsel i det området som er freda ved vedtak etter kulturminnelova § 15. I § 19 og § 20 er høve til å illeggje ferdselsforbod nemnt eksplisitt i føresegna. Høve til å regulere ferdsel er ikkje eksplisitt nemnt i § 15 om vedtaksfreding i dag. Ein kan truleg ikkje konkludere med at føresegna avgrensar mot ferdselsrestriksjonar.<sup>116</sup> For automatisk freda kulturminne vil motorferdsel som kan føre til terrengskade eller skade på skjulte delar av eit kulturminne, som

hovudregel ikkje vere tillate. Dette vil òg gjelde i sikringssona, jamfør kulturminnelova § 6 og § 3.

*Utvalet* føreslår at ein i den nye kulturmiljølova bør kunne regulere ferdsel ved behov. Det gjeld òg som ein del av ei freding ved vedtak. Behovet kan gjelde ulike typar av verne- og fredingsformer og fleire kategoriar av kulturmiljø. *Utvalet* føreslår difor at føresegna blir gjord generell. I føresegna blir det gjeve høve til å regulere ferdsel i ei eiga felles føresegn som skal gjelde for alle kategoriar av kulturmiljø verna i medhald av lova. Reguleringa kan innebere restriksjonar i både eigedomsretten og allemannsretten. Reguleringa må vere naudsynt av omsyn til føremålet med vernet. Det vil berre unntaksvis vere behov for å fastsetje ferdselsforbod, og at praksisen må vere streng. Relevante behov kan vere å redusere risikoen for vrakplyndring eller hindre belastning på sårbare kulturmiljø og tilhøyrande naturverdiar. *Utvalet* opnar samstundes for at behovet for å nytte heimelen kan bli større i framtida, mellom anna for kulturmiljø som blir utsette for stor slitasje som følgje av auka ferdsel. Kulturmiljøstyresmakta må vurdere avbøtande tiltak som til dømes avgrensing av talet på besøkjande (slusing) eller ein fastsett trasé, klopper eller andre tiltak for at ferdselen skal gjere mindre skade. Kulturmiljøstyresmakta bør vurdere unntak for til dømes skjøtsel og forskning, og om det er naudsynt at restriksjonane gjeld heile året. Dei omsyna det er forsøkt å ta hand om i motorferdsellova og friluftslova, bør inngå i vurderinga av om eit ferdselsforbod skal bli ilagt, og i så fall om det er behov for visse unntak. Grunngevinga for korleis desse omsyna er vegne mot kvarandre, bør gå fram av vedtaket. Sentralt for vurderinga vil vere om ferdselen åleine eller over tid kan motverke føremålet med fredinga av kulturmiljøet.

*Utvalet* føreslår at reguleringa av ferdsel skal vere objekt- og teknologinøytral. Det vil seie at alle typar ferdsel og framkomstmiddel kan bli omfatta av regulering. For å synleggjere at føresegna gjeld ulike aktivitetar, inkludert ferdsel i luft-, jord- og vassøyle, føreslår *utvalet* å føye til «annan aktivitet» i heimelsgrunnlaget. Omgrepet «annan aktivitet» siktar til den aktiviteten som i dag kan utgjere ei utfordring for fredinga, så som dykking, men òg særleg til framtidig aktivitet som er eigna til å motverke føremålet med fredinga. Reguleringa gjeld berre innanfor dei områda som er freda eller verna i medhald av kulturmiljølova eller lover denne byggjer på. I vurderinga av om det er behov for å regulere ferdsel, kan ein leggje vekt på sumverknader av samla ferdsel, men òg

<sup>113</sup> NOU 2024: 10: s. 222.

<sup>114</sup> Holme 2020: s. 116.

<sup>115</sup> NOU 2024: 10: punkt. 7.10.

<sup>116</sup> Holme 2020: s. 180.



ferdsel i sammenheng med anna skadegjerande aktivitet.

#### 19.7.6.2 Regulering av tiltak som motverkar føremålet med ei freding i nærleiken

For mange kulturminne er tilhøvet til omgjevnadene ein viktig del av grunnlaget for vern. Difor kan det vere naudsynt å ha høve til å forby enkelte tiltak utan at ein må leggje restriksjonar på eit større område gjennom vedtak om freding. For å sikre eit effektivt vern av kulturmiljø og dei ulike verdiane det har, er det behov for å sikre at dei enkelte kulturmiljøverdiane ikkje blir skadde eller forringa av tiltak i nærleiken som motverkar eller er i strid med føremålet med fredinga.<sup>117</sup>

Regulering av verksemd utanfor eit fredingsområde som motverkar eller er i strid med føremålet med fredinga av eit kulturminne, er òg eit verkemiddel for å møte framtidig press på sårbare natur- og kulturmiljøgode. Temaet er komplekst, og ulike omsyn gjer seg gjeldande for ulike former for freding av kulturmiljø. I den vidare drøftinga skil utgreiinga difor mellom automatisk freda og vedtaksfreda kulturmiljø. Påverknad for automatisk freda kulturmiljø er nærare omtalt i kapittel 17.

#### 19.7.6.3 Regulering av tiltak innanfor fredingsområde

Den største skilnaden mellom vedtaksfreda kulturmiljø og automatisk freda kulturmiljø er at kulturmiljøstyresmakta ved ei vedtaksfreding skal vurdere behovet for vern, og deretter tilpasse fredingsområdet i kvart enkelt høve. Gjennom vedtaket kan kulturminnet få det vernet som er naudsynt, jamvel mot verksemd som vil ha unødig negativ innverknad på forståinga av kulturminne i miljøet, eller som på annan måte forstyrrar opplevinga av dei. Difor må kulturmiljøstyresmakta som hovudregel fastsetje fredingsområdet slik at tiltak og verksemd som motverkar eller er i strid med føremålet med fredinga, blir regulert som ein del av fredinga.

#### 19.7.6.4 Regulering av tiltak utanfor fredingsområde

Ved vedtaksfredingar blir det konkrete vernebehovet identifisert av kulturmiljøstyresmakta på

<sup>117</sup> Jamfør Granadakonvensjonen 1985: art. 4. pkt 2: «Hver enkelt part forplikter seg til: å hindre at vernede eiendommer skjemmes, forfaller eller rives»

fredingstidspunktet. I etterkant vil det likevel kunne dukke opp nye trugsmål og tiltak i nærleiken av eit fredingsområde som ein ikkje såg på fredingstidspunktet, og som motverkar eller er i strid med føremålet med fredinga. *Utvalet* tenkjer særleg på tiltak som har ei unødig negativ innverknad på forståinga av kulturminne i miljøet, eller som på annan måte forstyrrar opplevinga av eit freda kulturmiljø i nærleiken. I mange høve vil dette bli løyst ved innspel frå kulturmiljøstyresmakta i plan- og byggesaker.

For kulturminne som er freda ved vedtak etter kulturminnelova § 15, er det i forvaltningspraksisen vurdert at kulturmiljøstyresmakta til ein viss grad kan fastsetje fredingsreglar for å forhindre ei visuell forstyrring av kulturminnet. Dette kan til dømes vere å forby uheldig lyssetjing av ein freda bygningsfasade. I dag er det i utgangspunktet ikkje høve til å leggje restriksjonar på området rundt ein freda bygning etter denne føresegna.<sup>118</sup> Kulturmiljøstyresmakta må i dag eventuelt gjere vedtak om områdefreding etter kulturminnelova § 19, eller gjere vedtak om å utvide ei områdefreding som alt eksisterer. For freda område er det etter forvaltningspraksisen ikkje høve til å regulere tiltak utanfor avgrensinga av fredinga.

Eit spørsmål her er om det bør vere heimel for kulturmiljøstyresmakta til å regulere tiltak i nærleiken av eit fredingsområde utan å måtte leggje band på eit større område. *Utvalet* har vurdert fleire alternativ.

#### Automatisk forbod mot aktivitetar og tiltak utanfor fredingsområde

Eit alternativ er eit generelt automatisk forbod mot tiltak som motverkar eller er i strid med føremålet med ei freding i nærleiken. Eit slik alternativ vil innebere ein risiko for utilsikta konsekvensar, ikkje minst i form av auka administrative ressursar til handsaming og avklaring av kva rekkjevidd forbodet skal ha i konkrete tilfelle. *Utvalet* går ikkje vidare med dette alternativet.

#### Vedtak om forbod mot aktivitetar og tiltak utanfor fredingsområde

Eit anna alternativ er at kulturmiljølova heimlar eit høve for kulturmiljøstyresmakta til å regulere, og forby, aktivitetar og tiltak utanfor fredingsområde som motverkar eller er i strid med føremålet med fredinga.

<sup>118</sup> Holme 2020: s. 180.

Etter *utvalet* sitt syn kan det vere behov for ein slik heimel. Det gjeld særleg for tilhøve som ikkje var kjende på tidspunktet for freding. Ei slik føresegn vil gjelde aktivitetar og tiltak som ikkje alt er avgjorde gjennom fredingsvedtak eller eit planvedtak. I fredingsvedtaket kan ein framleis ikkje regulere tiltak utanfor fredingsområde. For tiltak som inngår i ein planprosess som er sett i gang, er det motsegn etter plan- og bygningslova som er det rette verkemiddelet. Der det trengst inngripande, meir omfattande eller generell regulering av tiltak i nærleiken av eit fredingsområde, kan kulturmiljøstyresmakta framleis vedta ei utviding av fredingsområdet, gjennom ei endring av fredingsvedtaket. Etter *utvalet* sitt syn bør det vere ei høg terskel for slik utviding.

Ei høg terskel må òg gjelde for dei vedtaka om forbod mot aktivitetar og tiltak utanfor fredingsområde som *utvalet* føreslår. Tiltaket må vere naudsynt for å sikre føremålet med fredinga. I vurderinga av kva som er naudsynt, er det sentralt å ta omsyn til kva som er samhovande, og særleg avveginga mot motstridande samfunnsomsyn som den aktuelle verksemda kan tene. Kor mange som blir ramma av ei slik regulering, vil òg vere eit viktig moment. *Utvalet* føreslår at terskelen skal vere lågare for å regulere mindre tiltak, slik som lause installasjonar og liknande. Andre moment til vurdering i den konkrete saka kan vere om verksemda lét seg realisere på anna vis, til dømes ved alternativ plassering, utan å motverke føremålet med fredinga. Sumverknader av ulike tiltak vil framleis vere relevante omsyn. For å kunne regulere eller forby tiltak er det ein føresetnad at samfunnsnyttan ved tiltaket ikkje er klart høgare enn motverknaden tiltaket har på føremålet med fredinga. Omsyn til private skal òg inngå som eit moment i vurderinga. Reguleringa, eller forbodet, blir fastsett i eige vedtak eller forskrift, og kan omfatte både visuelle tiltak, så som lys, og ikkje-visuelle tiltak, så som lyd og lukt.

Retting og fjerning av tiltak som er tillate eller ikkje krev løyve etter anna lovverk

Eit anna alternativ er at kulturmiljøstyresmakta får høve til å rette opp konkrete ikkje-søknadsplichtige tiltak som motverkar eller er i strid med føremålet med ei freding i nærleiken. Slike tiltak vil typisk bli oppdaga etter at tiltaka er utførte. Døme kan vere mellombelse installasjonar som over tid blokkerer innsyn og utsyn frå eit freda kulturmiljø der synslinjene utgjør ein viktig del av fredingsføremålet. *Utvalet* går ikkje vidare med dette fram-

legget, mellom anna fordi det kan gjere grensegangen mot anna lovverk uklar.

Vektlegging av omsyn til freda kulturmiljø ved vurderingar etter anna lovverk

Eit anna alternativ er å lovfeste i kulturmiljølova at det i vurderinga av tiltak som krev løyve etter anna lovverk, skal leggjast vekt på omsynet til verneverdiane til freda kulturmiljø i nærleiken. *Utvalet* har her sett på naturmangfaldlova § 49 om «utenforliggende virksomhet som kan medføre skade inn i et verneområde». Sjølv om ein kan ta slike omsyn til kulturmiljø i dag, vil ei lovfesting i kulturmiljølova innebere ei plikt for forvaltninga til å leggje vekt på kulturmiljøomsyn i vurderinga om løyve, og ved fastsetjing av vilkår for løyve.

*Utvalet* føreslår å innføre ei slik føresegn i kulturmiljølova. Framlegget inneber at alle forvaltningsorgan som får søknadar om løyve til vurdering, må gjere ei vurdering av om tiltaket vil verke negativt inn på verneverdiane til freda kulturmiljø i nærleiken. Dersom dei vurderer innverknaden som negativ, skal dei negative konsekvensane inngå i vurderinga av om løyve skal gjevast. Plikta vil ikkje naudsynlegvis føre til at det blir lagt mest vekt på omsynet til verneverdiane.<sup>119</sup> Dersom løyve blir innvilga, skal avgjerdsmakta leggje vekt på omsynet til kulturmiljø i vurderinga av kva slags vilkår dei skal stille. Det kan typisk vere snakk om alternative plasseringar eller avbøtande tiltak. Kulturmiljøstyresmakta skal ha høve til å klage. Klageretten er i framlegget avgrensa til den delen av vedtaket som gjeld avveging av verneverdiane, medrekna kva avveginga har hatt å seie for utfallet og for vilkår i vedtaket. Det same gjeld der ei slik vurdering er fråverande eller mangelfull.

Høve for kommunen til gje bindande føresegner i omsynssoner for randsoner til fredingsområde

Plan- og bygningslova har i dag verkemiddel som gjer det mogleg for kommunane å fastsetje juridisk bindande føresegner i omsynssoner for randsoner til nasjonalparkar og landskapsvernområde. Dette følgjer av plan- og bygningslova § 11-8 tredje avsnitt bokstav c, for vernekategoriane nasjonalparkar og landskapsvernområde etter naturmangfaldlova. *Utvalet* meiner det bør gjerast ei endring av føresegna i plan- og bygningslova slik at ho òg heimlar høve til å fastsetje føresegner for randsoner til fredingar etter kulturmiljølova. Dette vil bidra til likskap når det gjeld omsyn til verna

<sup>119</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009): s. 42.

naturområde og freda kulturmiljø. Det vil òg gje kommunen eit høve til å sikre fredingsområde mot utanforliggjande verksemd og tiltak som kan forringe fredingsverdiane, ved å regulere eit større område enn kulturmiljøstyresmakta har gjort i fredingsvedtaket.

*Utvalet* føreslår at heimelen blir utvida slik at han gjeld tilsvarande for randsona for fredingsområde fastsette ved enkeltvedtak eller forskrift etter kulturmiljølova. Framlegget er nærare omtalt i kapittel 26.

#### 19.7.6.5 Dispensasjon frå freding ved vedtak

I den grad det er mogleg, bør vedtaket om freding ha føresegnar om lovlege tiltak og setje ei tolegrense for endringar. Dette kan løysast med ein forvaltningsplan som gjev unntak frå fredinga. Hovudregelen er at alle tiltak som ikkje er tillatne etter fredingsføresegnene eller forvaltningsplanen, krev at det blir gjeve dispensasjon frå fredinga.

Fredinga er meint å sikre kulturmiljøet for all framtid. Sidan det ikkje er mogleg å føresjå alle situasjonar eller samfunnsomsyn som kan oppstå etter fredingstidspunktet, er det naudsynt å ha høve til å gje dispensasjon for tiltak som fredinga ikkje opnar for. Føresegnene om dispensasjon gjer at kulturmiljøstyresmakta etter søknad frå eigaren kan gje fritak frå fredingsføresegnene i eit enkelt tilfelle og til eit konkret tiltak. Kulturmiljøstyresmakta kan avslå eller innvilge ein søknad, og dei kan mellom anna gje vilkår om dokumentasjon eller om korleis tiltaket kan gjennomførast. Ein dispensasjon er eit unntak frå fredingsføresegnene. Difor skal det ikkje vere rutinemessig å få ein søknad innvilga.

Heimlane for dispensasjon er gjevne i desse paragrafane i kulturminnelova:

- § 15 a, som gjeld erklært freda bygningar frå perioden 1537 til 1650 og byggverk, anlegg og båtar som er freda ved vedtak
- § 19, som gjeld område som skal sikre verkna den og eit freda kulturminne i miljøet, eller dei vitskapelege interessa som er knytt til det
- § 20, som gjeld kulturmiljø der det er heilskapen og samanhengen som dannar fredingsgrunnlaget heller enn gjenstandane i seg sjølve

Det er ikkje naudsynt å søkje om dispensasjon for å gjennomføre vanleg vedlikehald, men alle andre tiltak, både større og mindre, krev dispensasjon frå kulturmiljøstyresmakta.

Kvart år handsamar kulturmiljøstyresmakta mellom 500 og 900 søknadar om dispensasjon frå freding ved vedtak. I 2023 vart talet på søknadar til fylkeskommunane 889. Av desse vart 841 innvilga. Talet har vore meir eller mindre stabilt dei siste åra, jamfør figur 1.1 nedanfor. At søknadene er så mange, kan kome av at det trengst dispensasjon sjølv for mindre endringar. At så mange av søknadene blir innvilga, kan kome av at kulturmiljøstyresmakta gjev rettleiing om dispensasjon for søknaden kjem inn.

For at kulturmiljøstyresmakta skal ha høve til å gje dispensasjon, må to vilkår vere oppfylte samstundes: Det må vere eit særleg tilfelle, og inngrepet kan ikkje vere vesentleg. Kulturmiljøstyresmakta *kan* gje dispensasjon dersom vilkåra er oppfylte. Dette betyr at ein søknad kan få avslag sjølv om begge vilkåra er oppfylte.

I førearbeida til kulturminnelova blir «særlege tilfelle» definerte som tiltak som er naudsynte av omsyn til føremålet med den enkelte fredinga, tiltak som er svært viktige for samfunnet, og andre heilt spesielle tilfelle.

Kva som er eit «vesentleg inngrep», er eit spørsmål om fagleg skjøn. I vurderinga skal kulturmiljøstyresmakta på den eine sida sjå på kva type inngrep det er snakk om, og kor stort det er,

Tabell 19.1 Handsaming i fylkeskommunane av søknader om dispensasjon etter kulturminnelova i perioden 2015–2023

	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023
Handsama søknader	373	594	535	823	499	772	876	838	889
Innvilga søknader	287	546	481	779	466	746	850	648	841
Påklaga vedtak					18	9	18	23	8

Tabellen viser talet på søknader om dispensasjon etter kulturminnelova §§ 15 a, 19 og 20 som fylkeskommunane har handsama, talet på søknader dei har innvilga, og talet på vedtak som det er klagt på. Tala gjeld for heile landet.

Kjelde: Statistisk sentralbyrå.

og på den andre sida kva kulturminne eller kulturmiljø det er snakk om, kor stort det er, og kva kulturhistoriske og arkitektoniske verdiar det har. Kva slags fredingsføresegn dispensasjonsheimelen er knytt til, vil òg ha noko å seie her, sidan det er ulike omsyn som ligg bak fredinga. Kulturmiljøstyresmakta må òg ta omsyn til kva det er gjeve dispensasjon for tidlegare, sidan mindre endringar som ikkje er vesentlege kvar for seg, kan innebere vesentlege inngrep samla sett og over tid.

Det som ligg til grunn for vurderinga av kva som er vesentleg, er kva omsyn som ligg bak den regelen kulturminna er freda etter, føremålet med fredinga og fredingsføresegnene. I føremålet ligg dei berande verdiane, og kva som er kulturhistorisk viktig. Døme på tiltak som *nesten* alltid blir rekna som vesentlege, er riving av eit byggverk eller vesentlege delar av eit byggverk, flytting av eit byggverk, tilbygg og påbygg, endringar i bygningskonstruksjonen, fjerning av tre i ein allé utan å erstatte dei med nye og endring av dekke i grøntanlegg, til dømes asfaltering av grusveggar.

I vurderinga etter § 15 a må forvaltninga ta utgangspunkt i kor mykje det enkelte kulturminnet eller det enkelte anlegget toler før dei kulturhistoriske verdiane, blir skadde.

I vurderinga etter § 19 må forvaltninga først ta utgangspunkt i kva tiltaket har å seie for det eller dei freda objekta som ligg inne i området, og kva det er meininga at områdefredinga skal verne. Høvet til å gje dispensasjon er difor opnare i denne føresegna.

I vurderinga etter § 20 må forvaltninga ta utgangspunkt i heilskapen og samanhengane i området som er freda, og ikkje i eit enkelt objekt. Det er difor mykje lettare å få dispensasjon til tiltak i kulturmiljø enn til tiltak ved kulturminne som er freda etter § 15 og § 19.

Bygningar frå perioden 1537 til 1650 som Riksantikvaren har erklært som automatisk freda, blir forvalta etter føresegnene om dispensasjon for vedtaksfreda byggverk etter kulturminnelova § 15 a. Søknader om løyve til inngrep i bygningar frå før 1537 og samiske bygningar frå før 1917 blir forvalta etter § 8 i lova, men forvaltningspraksisen avvik i liten grad frå praksisen etter § 15 a. Ein vesentleg skilnad er likevel at det i prinsippet kan gjevast løyve til inngrep i desse bygningane gjennom reguleringsplan etter plan- og bygningslova, sjølv om dette sjeldan eller aldri blir gjort.

*Utvalet* har drøft korleis automatisk freda bygningar skal forvaltast etter at den generelle fredingsgrensa er flytt fram til 1650 og erklæringsordninga er avvikla. *Utvalet* har funne det vanskeleg å

ta stilling til om forvaltninga av automatisk freda bygningar bør følgje av reglane som gjeld for kulturmiljø som er freda ved vedtak, eller om dei skal forvaltast etter det same regimet som automatisk freda jordfaste kulturmiljø. I første alternativ er det kulturmiljøstyresmakta som tek avgjerd om dispensasjon ved eventuelle interessekonfliktar mellom ulike former for arealbruk. I andre alternativ kan løyve gjevast gjennom plansystemet, der det er kommunen og Kommunal- og distriktsdepartementet som tek den endelege avgjerda. Sjølv om løyve gjennom planvedtak er eit effektivt system, har *utvalet* kome til at omsynet til ei effektiv forvaltning ikkje er tilstrekkeleg sterkt til å overlata forvaltninga av desse bygningane til planstyresmakta.

Sidan behovet for dispensasjon ofte har svakare samanheng med plansakene, og sidan det er lettare for kulturmiljøstyresmakta å avgjere kva som er gjenstand for den konkrete vurderinga enn det er for planstyresmakta, meiner *utvalet* at saker om dispensasjon frå automatisk freding av bygningar skal avgjerast etter kulturmiljølova, slik systemet så langt har vore for dei erklært freda bygningane. Skilnaden mellom jordfaste kulturminne og bygningar som er automatisk freda, kan tilseie at dispensasjonar bør vurderast etter ulike system, noko som òg er i samsvar med praksisen etter kulturminnelova.

*Utvalet* ønskjer ei felles dispensasjonsføresegn for kulturmiljø som er freda i vedtak, og for automatisk freda bygningar. Dette betyr at heimelen må vere tilpassa både transportminne, faste og lause kulturmiljø av ulik type og storleik, til dømes jordfaste kulturminne, kulturlandskap, bustadhus, bilar, båtar og større anlegg. Heimelen må òg kunne nyttast for område som har ulike føremål, til dømes til vern av strukturar og samanhengar i bymiljø eller til vern mot ytre påverknadar rundt freda kulturmiljø. Heimelen skal òg gjelde for automatisk freda bygningar.

I kulturminnelova har dei tre ulike dispensasjonsheimlane same ordlyd, og dei inneheld vilkår om at det må liggje føre særlege tilfelle, og at inngrepet ikkje kan vere vesentleg. *Utvalet* har vurdert om desse vilkåra skal først vidare i kulturmiljølova. Vilkåra vart tekne inn i lova ved lovendringa i 1992. I forarbeida seier departementet at det er naudsynt å ha ei avgrensa moglegheit til å gje dispensasjon, sidan ein ikkje kan sjå føre seg alle situasjonar som kan oppstå etter tidspunktet for fredinga, men at rammene må vere strenge.<sup>120</sup> Dersom det er naudsynt å gjere inngrep som er

<sup>120</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92).

vesentlege, må hovudregelen vere at kulturmiljøstyresmakta nyttar reglar om omgjerung og dimed gjer om vedtaket heilt, eller berre delar av det.

Der det likevel er naudsynt med dispensasjon, meiner *utvalet* det er gode grunnar som taler både for og mot å føre dei to vilkåra vidare i den nye lova. Kriteria er godt innarbeidde, både i forvaltninga og hjå eigarar, og vilkåra legg samla opp til ei avveging mellom dei samfunnsmessige behova som ligg til grunn for tiltaket, og den negative verknaden på kulturmiljøet. Vilråa utfyller kvarande på den måten at særlege tilfelle kan tolkast vidt, medan forbodet mot vesentlege inngrep sikrar at skjønnet for kva som er særlege tilfelle, ikkje blir strekt for langt. Det vil vere høve til å ta omsyn til dei personlege behova til eigarar og brukarar, og samfunnsmessige omsyn vil vege tungt. Dette betyr ikkje at styresmakta skal gje dispensasjon der det er ei overvekt av slike omsyn. Det avgjerande er kor mykje kulturmiljøet toler, og om det er ein risiko for at dispensasjon kan svekkje verneverdiane som ligg til grunn for fredinga.

Praksis viser likevel at endringar som folk flest kan oppfatte som mindre tiltak, kan vurderast som vesentlege av kulturmiljøstyresmakta, til dømes fordi kulturmiljøa har nådd tolegrensa for endringar. Praksis har òg vist at det er svært usikkert korleis ein skal utøve skjøn når ein vurderer kva som er vesentleg. Forvaltningspraksisen viser at det i fleire tilfelle er vanskeleg for kulturmiljøstyresmakta å vurdere om det er omfanget av tiltaket i seg sjølv eller betydninga for den kulturhistoriske verdien som skal vere avgjerande.

Eit anna omsyn som taler mot at vilkåra blir førte vidare med den eksisterande ordlyden, er at dei, slik dei blir tolka i dag, er lite tilpassa behovet for større endringstiltak. Slike tiltak kan vere naudsynte for å sikre framtidig bruk, alternativ bruk eller vedlikehald av til dømes større freda institusjonsbygningar og anlegg. Forvaltningspraksisen i dag ser likevel ut til å vere at det blir gjeve dispensasjonar som er meir omfattande enn ordlyden i lova var meint å opne for. Samstundes meiner fleire, både blant eigarane og i forvaltninga sjølv, at vilkåra i for liten grad opnar for å gjere tilpassingar som blir opplevde som naudsynte for vidare bruk, gjenbruk eller ombruk av freda kulturmiljø. Døme kan vere tekniske tilpassingar, endringar i rominndeling og modernisering av kjøkken og våtrom. Dette kan reflektere at vilkåra ikkje er tilpassa det samfunnet vi har i dag og behova til eigarar og brukarar. Andre samfunnsomsyn, til dømes miljøomsyn, kan òg vere argument for å tillate andre typar endringar i dag, enn då vilkåra vart tekne inn i lova for over tretti

år sidan. Her kan ein innvende at det heller ikkje skal vere slik at vilkåra for unntak skal vere tilpassa alle behov som kan oppstå, sidan dette i stor grad bryt med fredingsprinsippet. For å sikre vedvarande bruk og vern gjennom bruk kan dei på den andre sida heller ikkje vere heilt statiske.

*Utvalet* føreslår ein dispensasjonsheimel som er felles for alle kategoriar og typar av kulturmiljø som er freda ved vedtak, og for automatisk freda bygningar. Føresegna bør vere utforma generelt og opne for å kunne gje dispensasjon ut frå dei konkrete verdiane kulturmiljøet har. *Utvalet* meiner det kan vere føremålstenleg å sjå til heimelen for dispensasjon i plan- og bygningslova § 19-2 når ein skal utforme dispensasjonsføresegnene i kulturmiljølova.

Plan- og bygningslova er innretta for å akte på fleire omsyn og vege ulike interesser mot kvarandre, mellom anna nasjonale og regionale sektorinteresser på den eine sida og omsynet til utnytting av fast eigedom på den andre. Det som særleg skil dispensasjon etter kulturmiljølova og plan- og bygningslova frå kvarandre, er at grunnlaget etter plan- og bygningslova, ofte er arealplanar, medan det i saker som gjeld kulturminne, ofte er meir konkrete vedtak. I begge samanhengar har ofte allmenne og samfunnsmessige interesser vorte ein del av ei føregåande vurdering, men ikkje alltid. Regelen i plan- og bygningslova gjev òg høve til dispensasjon frå forbod i lova, til dømes byggjeforbodet i hundremetersbeltet. På den måten kan denne regelen tene som modell for dispensasjon både frå freding ved vedtak og frå automatisk freding, som er tufta på eit slikt grunnlag. I saker etter kulturmiljølovgevinga, som i større grad er meir knytt til tiltak enn til arealbruk, er det større grunn til å leggje konkret vekt på personlege eller økonomiske fordelar for søkjaren. I saker etter plan- og bygningslova er dette i utgangspunktet ikkje relevant, slik at det er dei meir allmenne eigarinteressene som eventuelt kan få gjennomslag dersom dei andre interessene ikkje veg tynge.

I § 19-2 andre avsnitt er det to vilkår som må vere oppfylte før ein søknad om dispensasjon kan innvilgast. Begge vilkåra må vere oppfylte. Første setning inneheld eit absolutt forbod mot å gje dispensasjon dersom føremålet i lova og føresegnene det er søkt om dispensasjon frå, blir vesentleg sett til side. Denne terskelen tilseier at ein søknad ikkje skal innvilgast dersom omsyna framleis gjer seg gjeldande med styrke. Dersom dei ikkje blir sette til side, må det etter andre setning i tillegg vurderast om fordelane med å gje dispensasjon er klart større enn ulempene. Dersom vilkåret i før-

ste setning ikkje er oppfylt, er det ikkje naudsynt å vurdere fordelar og ulemper. Når det er vurdert om vilkåra i kulturminnelova er oppfylte, kan ikkje vurderinga prøvast rettsleg. Det kan derimot vurderingar av vilkår etter plan- og bygningslova Kommunen må etter dette vurdere om dei vil gje dispensasjon. Denne vurderinga blir gjort etter eit fritt skjøn, og kommunen har òg høve til å avslå ein søknad sjølv om vilkåra for dispensasjon er innfridde. Dette kan vere aktuelt i tilfelle der dispensasjonar som isolert sett kan ha overvekt av fordelar, kan ha ein uheldig verknad i eit større samfunnsperspektiv, til dømes ved at område blir bygde ned bit for bit. Som i forvaltningsretten elles er forvaltningsskjøn underlagde forbodet mot maktmisbruk, typisk forbodet mot usakleg skilnadshandsaming.

Når kommunen vurderer søknaden, skal vurderinga vere godt fagleg grunngeven, både i tilfelle der søknaden blir innvilga, og i tilfelle der han blir avlegen. Hovudregelen er at det ikkje skal vere rutinemessig å få innvilga ein søknad. Praksisen hjå klageinstansen er difor streng.

Inngrep i freda kulturmiljø er i nokre tilfelle avhengig av at det blir gjeve dispensasjon etter både kulturminnelova og plan- og bygningslova. Sjølv om vurderingstema i dispensasjonsføresegnene kan verke veldig ulike, har vurderingane slik *utvalet* ser det, fleire fellestrekk. Det vil difor vere føremålstenleg med ein systemlikskap mellom føresegnene i kulturmiljølova og plan- og bygningslova. Sidan terminologien og vurderingstema i plan- og bygningslova er godt innarbeide, vil det slik *utvalet* oppfatar det, vere føremålstenleg at lovene liknar på kvarandre og har same vurderingstema i alternativa. Samstundes er det viktig å ha i mente at dispensasjon etter plan- og bygningslova vil vere knytt til enkeltsituasjonar innanfor større område, til dømes føresegner i ein reguleringsplan som kan omfatte hundrevis av eigedomar, krav i kommuneplanar eller generelle lovkrav, til dømes byggjeforbodet i hundremetersbeltet, der dei generelle føresegnene i relativt liten grad byggjer på ei konkret førehandsvurdering av kvar enkelt bygning eller eigedom. Ei freding byggjer derimot på ei konkret vurdering av kvar enkelt bygning, med omsyn til både kulturhistorisk verdi og i nokon grad bruk og eigarinteresser. Difor vil vurderinga etter kulturmiljølova i stor grad vere annleis enn vurderinga etter plan- og bygningslova.

*Utvalet* føreslår at ordlyden i dispensasjonsføresegnene som gjeld kulturmiljø som er freda i

vedtak, og automatisk freda bygningar, blir mest mogleg lik føresegna om dispensasjon etter plan- og bygningslova, men med dei skilnadene og presiseringane som står opp under freding etter kulturmiljølova. Det vil seie at vurderinga er knytt til kva innverknad tiltaket har på føremålet med fredinga, og ikkje det fysiske omfanget av tiltaket i seg sjølv. Når ein skal vurdere om føremålet blir sett til side i vesentleg grad, meiner *utvalet* at ein framleis må sjå på kva slags inngrep det er snakk om, og kor stort inngrepet er, sett opp mot kva slags kulturmiljø det er snakk om, kor stort det er, og kva kulturhistoriske verdier det har.

Ein viktig skilnad frå plan- og bygningslova er at det spissa føremålet i kulturmiljølova er å ta vare på kulturmiljø, sjølv i tilfelle der ei heilskapleg vurdering av andre samfunnsinteresser kan tale for at kulturmiljøa bør fjernast eller endrast. Til skilnad frå dispensasjonar etter plan- og bygningslova vil ikkje dispensasjonar for tiltak i eit freda kulturmiljø alltid ha verknadar for andre enn eigaren eller brukaren.

Slik *utvalet* ser det, vil både eigar- og brukarinteresser og personlege tilhøve kunne vere blant fordelane med å gje dispensasjon. Tiltak som er fordelar for eigarar eller brukarar kan til dømes vere utskifting eller rehabilitering av bad eller kjøkken, energieffektivisering, brannsikring, universelle tilpassingar eller andre tiltak som er naudsynte for å sikre bruken. Når det gjeld fordelar for samfunnet, meiner *utvalet* det er naturleg å leggje vekt på i kva grad tiltaket vil verne kulturmiljø eller på anna vis stå opp under føremålet med fredinga. Tilpassingar som vil leggje til rette for ei vidareføring av eksisterande bruk, eller tilpassingar til ny bruk, vil òg kunne vere viktige for samfunnet. I vurderinga må det òg takast høgd for at krav i andre lover, til dømes om helse, miljø og tryggleik, kan gjere det naudsynt med tiltak som har innverknad på dei kulturhistoriske verdiane.

*Utvalet* understrekar at ein dispensasjon er eit enkeltstående unntak frå lover, føresegner eller vedtak. Det er difor ikkje slik at ein søkjar har krav på dispensasjon så snart vilkåra i lova er oppfylte. Terskelen for å gje dispensasjon skal framleis vere høg, og kulturmiljøstyresmakta bør i samråd med eigaren eller brukaren prøve å kome fram til løysingar som ikkje treng søknad. Dispensasjon skal berre gjevast der dette er grundig og fagleg grunngeve.

*Utvalet* føreslår at dispensasjonsføresegna i kulturmiljølova blir utforma etter mønster av den som er gjeven i plan- og bygningslova.

#### 19.7.6.6 Utarbeiding av forvaltnings- og skjøtselsplanar

Forvaltnings- og skjøtselsplanar kan bidra til å gje føreseielege vilkår for eigarar og brukarar i bruken av freda eigedomar. Slike planar er òg med på å sikre omsynet til fredingsføremålet. Eit spørsmål er om kulturmiljølova bør regulere bruken av slike planar i samband med fredingar.

Forvaltningsplanar blir i dag særleg nytta i samband med større fredingar, som til dømes kulturmiljøfredingar etter kulturminnelova § 20. Dei er eit viktig hjelpemiddel for kulturmiljøstyresmakta ved handsaming av dispensasjonssøknader. Bruken av slike planar er ikkje regulert direkte i kulturminnelova. Etter forskrift om freding av statens kulturhistoriske eigedomar § 1-5 skal departementa syte for at det blir utforma forvaltningsplanar for freda byggverk og anlegg dei er ansvarlege for. Forskrifta er heimla i kulturminnelova § 22 a.

Fordelen med bruken av slike planar blir i ei evaluering av kulturmiljøfredingar frå 2017 omtalt slik:

utarbeiding av gode forvaltningsplaner har vist seg å være en nesten nødvendig suksessfaktor for å sikre at [frednings]forskriften blir forstått riktig og for et godt senere forvaltningsregime. Der gode skjøtsel- og vedlikeholdsplaner fantes eller ble utarbeidet som en del av prosessen, syntes en å ha oppnådd ytterligere forståelse og tilslutning til fredningsforslaget<sup>121</sup>

Slik *utvalet* ser det, vil bruken av slike planar gjer den vidare forvaltninga av freda eigedom meir føreseieleg for både kulturmiljøstyresmakta, eigarar og brukarar. Planar kan gje rettleiing om kva ein kan gjer utan å søkje om dispensasjon, og vil difor kunne redusere tid brukt på administrasjon. Samstundes krev det ressursar å utarbeide slike planar.

Ved freding av større område, og ved komplekse fredingar, bør kulturmiljøstyresmakta som hovudregel utarbeide planar for fredinga. Når det gjeld freding ved vedtak, vil fredingsobjektet kunne variere frå ein enkelt mindre bygning og eit jordfast kulturminne til større og meir kompliserte teknisk-industrielle anlegg, kulturmiljø, bygningsmiljø og område. Slik *utvalet* ser det, vil det vere for strengt å lovfeste eit krav om å utarbeide forvaltnings- eller skjøtselsplanar for alle vedtaksfreda objekt. *Utvalet* meiner at kulturmiljøsty-

resmakta særleg bør vurdere behovet for slike planar ved større fredingar, særleg anleggsfredingar, vern av større kulturmiljø og vern av område.

*Utvalet* meiner at kulturmiljøstyresmakta bør ha fleksibilitet til å gjer ei kulturmiljøfagleg skjønsvurdering av behovet for slike planar i kvart enkelt høve. Når føremålet med vernet krev at den freda eigendomen blir halden i bruk, er det eit moment som taler for å utarbeide slike planar.

I naturmangfaldlova er det eit lovfest krav om skjøtselsplanar for landskapsvernområde og naturreservat i tilfelle der bruk er ein føresetnad for å oppfylle verneføremålet.<sup>122</sup> For nasjonalparkar skal skjøtselsplanar leggjast fram samstundes med vernevedtaket der det er aktuelt.<sup>123</sup> I kva grad vedlikehald og skjøtsel er ein føresetnad for å oppfylle verneføremålet, er etter *utvalet* sitt syn eit moment i vurderinga av behovet for planar for skjøtsel eller vedlikehald etter kulturmiljølova. Tilsvarende gjeld der oppgåvene ved vedlikehald eller skjøtsel er særleg krevjande eller komplekse, til dømes krav om visse metodar, materiale og liknande. I kva grad planane bidreg til å ta vare på kulturmiljøverdiane, står òg sentralt i vurderinga av behovet.

Kulturmiljøstyresmakta må òg vurdere om planane gjer vilkåra for vernet meir føreseielege for eigarane, og om dei treng slike planar. Om så er tilfellet, skal det leggjast vekt på i vurderinga av behovet. Tilsvarende gjeld om eigarar og brukarar sjølve ønskjer at forvaltninga utarbeider slike planar. Det same gjeld oppdatering av ein plan som alt er fastsett. *Utvalet* meiner òg at eigarar og brukarar skal få høve til å medverke ved utarbeiding av slike planar.

I evalueringa av kulturmiljøfredingar frå 2017 står det at det «er en fordel at forvaltningsplanen utarbeides parallelt med fredningsforslaget».<sup>124</sup> Til samanlikning skal naturforvaltninga etter naturmangfaldlova leggje fram eit utkast til forvaltningsplan, og ved behov skjøtselsplan, samstundes med eit vernevedtak. For kulturmiljøfredingar etter kulturminnelova er praksisen å utarbeide forvaltningsplanen parallelt med utkastet til fredningsforskrift. Skjøtselsplanar blir normalt utarbeidde etter at det ligg føre ein godkjend forvaltningsplan.

*Utvalet* meiner at forvaltnings- og skjøtselsplanar som hovudregel bør utarbeidast parallelt med nye fredingsvedtak, og foreslår difor at eit framlegg til slike planar bør leggjast fram sam-

<sup>122</sup> Naturmangfaldlova 2009: § 36 og § 37.

<sup>123</sup> Naturmangfaldlova 2009: § 35.

<sup>124</sup> Hoff 2017: s. 7.

<sup>121</sup> Hoff 2017: s. 92.

stundes med fredingsvedaket, og at den endelige planen seinast skal liggje føre eitt år etter fredingsvedtaket. For eldre fredingsvedtak føreslår ikkje fleirtalet nokon lovfest frist.

*Utvalet* føreslår at høvet til å inngå avtalar om vedlikehald eller skjøtsel kjem tydeleg fram av føresegna. Kulturmiljøstyresmakta må tilpasse slike avtalar om økonomisk godtgjersle til budsjettammene sine.

I evalueringa går det fram at det vil vere ein fordel «at de som skal forvalte fredningen også er involvert i å utvikle forvaltningsplanen». <sup>125</sup> *Utvalet* meiner at den fredingsstyresmakta som har ansvar for fredinga, er nærast til å følgje henne opp òg. *Utvalet* føreslår difor at det skal gå tydeleg fram av lova at det er kulturmiljøstyresmakta som er ansvarleg for å utarbeide, finansiere og ved behov oppdatere slike planar.

*Mindretalet i utvalet, medlemene Fjeldheim, Holm, Myklebust og Olsson*, legg vekt på at det er særleg viktig å gjere det mogleg for private eigarar å ta ansvar for forvaltninga av egne eigendomar. Motiverte eigarar er viktige for å sikre at freda eigendomar blir tekne vare på. Difor bør dei ha ein rett til å krevje utarbeiding av forvaltnings- og skjøtelsplanar av dei freda eigedomane sine. Der slike krav blir sette fram, skal kulturmiljøstyresmakta utarbeide planane innan rimeleg tid frå kravet vart sett fram. Det same gjeld oppdatering av vedtekne planar, med mindre slik oppdatering er openbert unaudsynleg. Kulturmiljøstyresmakta bør i utforminga av planane kunne nytte seg av malar. *Mindretalet* meiner dette vil vere med på å sikre at eigarar kan ta ansvar for å forvalte sine egne eigendomar, irekna dei kulturhistoriske verdiane. Dette vil kunne føre til mindre sakshandsaming på sikt, då det vil redusere behovet for avklarings mellombels eigaren og kulturmiljøstyresmakta og redusere behova for dispensasjonar.

## 19.8 Moment i vurderinga av om kulturmiljø skal bli freda ved vedtak

Det at eit kulturminne oppfyller vilkåra for freding, inneber ikkje naudsynlegvis at freding etter kulturmiljølova er det rette verkemiddelet for vern. *Utvalet* meiner det er behov for å synleggjere og gjere tilgjengeleg nokre moment som skal vere viktige i vurderinga av om freding er det rette verkemiddelet, og om det er naudsynt. Momenta som blir nemnde, er ikkje uttømmende.

<sup>125</sup> Hoff 2017: s. 7.

### Anna vern

Når forvaltninga vurderer om freding er det rette verkemiddelet, er det etter dagens forvaltningspraksis vanleg å vurdere om andre vernetiltak kan gje kulturminnet tilstrekkeleg vern. Det kan vere om kulturminnet frå før er verna etter anna lovverk på ein slik måte at verneverdiane alt er sikra. Dette kan til dømes vere at det er verna gjennom plan- og bygningslova, at det blir teke vare på i museum, eller at det alt er lagt under eit administrativt vern, slik som kyrkjer og til dels dei verneverdige bygningane til staten er i dag. <sup>126</sup>

For å vurdere kva som er tilfredsstillande vern, må kulturmiljøstyresmakta ta utgangspunkt i objektet, i utsiktene for varig vern, i kva ei freding tilfører, i statusen som freda etter kulturmiljølova og i tilhøva elles. Det at eit kulturminne alt er verna etter plan- og bygningslova, utgjer i seg sjølv ikkje nokon skranke for å frede det.

### Interessene til eigarar og brukarar

Omsynet til interessene til eigarar og brukarar er etter forvaltningspraksisen relevant når kulturmiljøstyresmakta skal vurdere om eit objekt skal bli freda. Kulturmiljøstyresmakta legg vekt på kor inngripande fredinga blir for eigaren, eller at eigaren sjølv ønskjer at eigedomen skal bli freda. Etter forvaltningspraksisen skal det vere viktige grunnar for å frede noko mot eigaren sin vilje.

*Utvalet* vurderer at omsynet til eigaren og brukaren av kulturminnet framleis må vere eit vesentleg og viktig moment i vurderinga av om noko skal bli freda etter kulturmiljølova. Freding er avhending av rådvelde og eit inngrep i eigendomsretten. Fredingsføresegnene må òg ta omsyn til eventuelle ulemper fredinga fører til. Medverknad frå og engasjement hjå eigarar og brukarar er sentralt for å sikre det freda kulturminnet langsiktig vern. Omsynet til eigarar og brukarar må balanse- rast mot føremålet med fredinga.

### Trugsmål og sikringsbehov

Om det er naudsynt, blir freding i dag nytta som eit verkemiddel for å ta vare på eit kulturminne som er truga av riving, byggjetiltak eller andre former for skadelege inngrep. *Utvalet* meiner at når forvaltninga vurderer om eit kulturminne skal bli freda, må dei framleis kunne leggje vekt på behovet for å sikre kulturminne mot eit førespegla trugsmål. I første omgang kan mellombels freding

<sup>126</sup> Holme 2020: s. 170.



hindre skade eller øydelegging av kulturminne som elles vil gå tapt.

#### Naturverdiar

Når forvaltninga vurderer verneverdiar, kan dei i dag leggje vekt på viktige naturverdiar ved kulturminna.<sup>127</sup> Naturverdien kan utgjere ein viktig tilleggsverdi, men kan ikkje åleine vere grunnlag for freding etter kulturminnelova.<sup>128</sup> Til dømes kan naturverdiar gje utslag for valet mellom vern av to kulturminne av like stor kulturhistorisk verdi.

*Utvalet* meiner at kulturmiljøstyresmakta framleis må kunne leggje vekt på naturverdiane i ei fredingsvurdering etter den nye kulturmiljølova. Det same gjeld naturverdiar med sjølvstendig verneverdi, til dømes menneskepåverka artsmangfald som inngår i fredingsområdet.

#### Viktige samfunnsinteresser

Kulturmiljøstyresmakta må vurdere freding opp mot andre viktige samfunnsinteresser, til dømes utbygging av offentleg infrastruktur eller ein nyleg vedteken reguleringsplan. Sakshandsamingsreglane i kulturminnelova § 22 har til føremål å avklare slike interesse motsetnader. Det å kartleggje og vege motstridande samfunnsomsyn og eventuelt tilpasse fredinga etter desse er ein viktig del av sakshandsaminga ved freding.

Slik *utvalet* ser det, må omsynet til andre viktige samfunnsinteresser framleis inngå i vurderinga av om eit kulturminne skal bli freda etter kulturmiljølova.

#### Administrative og økonomiske konsekvensar

Administrative konsekvensar av fredingsvedtaket gjeld særleg sakshandsaminga. Det gjeld ressursbruk for å greie ut grunnlaget for og gjennomføre fredinga. I tillegg kjem ressursbruk og andre kostnader til oppfølging i form av sakshandsaming, kontroll, administrasjon og eventuell klagehandsaming. Eigargar kan få tilskot for å kompensere for meirkostnadene dei har som følge av krav til antikvarisk utføring når dei skal sikre, setje i stand, halde ved like og skjotte objektet.

Slik *utvalet* vurderer det, bør administrative og økonomiske konsekvensar for forvaltninga vere eit moment når forvaltninga vurderer om freding skal nyttast som verkemiddel i ei konkret sak. I valet mellom to objekt av same kulturhistoriske

verdi kan kostnadene ved freding og oppfølging av freding vere ein del av vurderinga.

Talet på fredingar er ikkje spesielt høgt. *Utvalet* stiller spørsmål til om Riksantikvaren burde vedta fleire fredingar og heller redusere ressursbruken for kvart fredingsvedtak. Riksantikvaren bør sjå på tiltak for å gjere prosessen meir effektiv. Eit mogleg tiltak kan vere å vurdere om ein kan overlate meir til forvaltningsplanane. *Utvalet* foreslår likevel ikkje å lovfeste særlege krav til utgreiinga av økonomiske og administrative konsekvensar før ein gjer vedtak om freding etter kulturmiljølova. Kulturmiljøstyresmakta må tilpasse bruk av ressursane i den enkelte fredingsprosessen og tilpasse omfanget og frekvensen av fredingar til den økonomiske ramma som kulturmiljøstyresmakta til kvar tid har.

#### Heilskapleg vurdering

Sjølv om alle vilkåra for freding er oppfylte, gjer kulturmiljøstyresmakta i dag ei heilskapleg vurdering.

*Utvalet* foreslår at gjeldande rettstilstand blir ført vidare. Det inneber at kulturmiljøstyresmakta òg etter kulturmiljølova må gjere ei heilskapleg vurdering av om noko skal bli freda. Det er viktig for å gje forvaltninga fleksibilitet til å kunne vurdere kvart enkelt tilfelle for seg.

Freding er ikke noko mål i seg sjølv. Det overordna målet er å i størst mogleg grad bidra til at føremålet med kulturmiljølova blir oppfylt, på tvers av verkemiddel og sektorar.

## 19.9 Omsyn ved utforming av fredingsføresegna i vedtaket

Ei freding har konsekvensar for eigargar og brukarar av det freda objektet. Fredinga legg restriksjonar på bruken og inneber ulike forpliktingar. Til dømes vil eit fredingsvedtak gje føringar for vedlikehald og bruk av materiale i vedlikehaldsarbeidet. Etter forvaltningspraksisen blir det i dag teke omsyn til interessene til eigargar, ikkje minst ved utforminga av føresegnene i fredingsvedtaket. Det er likevel eit spørsmål om kva omsyn kulturmiljøstyresmakta skal ta overfor eigargar i den vidare forvaltninga, og om kva føresegner lova skal ha om dette.

Vernet må vere naudsynt og samhovande ut frå rammene i egedomsretten. I vurderinga av om vernet er samhovande, skal kulturmiljøstyresmakta ta omsyn til kor inngripande reguleringa er for eigargar og brukarar. Vern av kulturmiljø er

<sup>127</sup> Kulturminnelova 1978: § 2 fjerde avsnitt, siste setning.

<sup>128</sup> Jamfør Ot.prp. nr. 52 (2008–2009): s. 459.

likevel eit langsiktig omsyn. Ulike eigarar vil over tid kunne ha ulike føresetnader og interesser, noko som tilseier at behova og ønska kan vere ulike. Dette kan igjen tale for at dei langsiktige omsyna bør leggjast meir vekt på enn omsynet til eigarane i dag.

*Utvalet* foreslår å lovfeste kor mykje omsynet til eigarar og brukarar skal leggjast vekt på. Det inneber i stor grad å lovfeste forvaltningspraksisen. *Utvalet* viser til både Danmark, Sverige og Finland som har lovfest at når fredingsvedtak blir utforma, skal det takast omsyn til eigarar og brukarar av egedomen. Å tydeleggjere forvaltningspraksisen på dette punktet er viktig for å skape forståing for korleis fredingsprosessar går føre seg. Om det blir lovfest at vernet må vere samhovande med rammene i eigedomsretten, vil det gjere rettstryggleiken tydelegare for eigarar og brukarar. Kulturmiljøstyresmakta er alt pålagd å vurdere kor samhovande vernet er, når dei gjer inngrep i den private eigedomsretten. *Utvalet* foreslår difor å lovfeste at kulturmiljøstyresmakta ikkje kan påleggje eigarar meir omfattande forbod og forpliktingar enn det som er naudsynt for å halde ved lag den kulturhistoriske verdien til kulturminnet. Endringa av ordlyden vil synleggjere dei avgrensingane som alt følgjer av anna regelverk, men endringa er ikkje meint å innskrenke ytterlegare. Dette betyr at det òg i denne standarden ligg krav om at pålegga skal vere samhovande.

*Utvalet* meiner òg at fredinga gjev best vern der eigarar og brukarar får medverke i oppfølginga etter at vedtaket er gjort. Dette kan skje gjennom at til dømes bruken av det som blir freda, blir teke rimeleg omsyn til når fredingsvedtak blir utforma. I ei slik vurdering bør ein òg sjå på kva slags økonomiske konsekvensar ulike restriksjonar fører til, og om dei er samhovande med fredingsføremålet. *Utvalet* foreslår difor at lova òg nemner at forvaltninga må ta omsyn til eksisterande og framtidig bruk av egedomen i utforminga av fredingsvedtaket, utan at det inneber noka endring av forvaltningspraksisen eller at omsyn til næring blir vekta tyngre enn det som følgjer av forvaltningspraksisen i dag. Med framtidig bruk siktar ein då til kva som er kjent på fredingstidspunktet, og kva eigarar og brukarar eventuelt gjev uttrykk for om dette i fredingsprosessen. *Utvalet* meiner dette òg harmonerer godt med konvensjonen om vern av faste kulturminne i Europa, der Noreg har forplakta seg til å fremje «bruk av vernede eiendommer i samsvar med samtidens behov» og «tilpassing av gamle bygnin- ger til nye bruksmåter, når det er formålstjenlig».

Dette skal skje under «behørig hensyntaken til faste kulturminners historiske og arkitektoniske karakter».<sup>129</sup> Som i dag vil det vere tilfelle der kulturmiljøomsyn må vege tyngst. Her må kulturmiljøstyresmakta som elles bruke skjøn.

*Utvalet* foreslår at ei slik omsynsføresegn blir gjord generell for alle typar vedtak om vern som blir tekne i medhald av kulturmiljølova. Kulturmiljøstyresmakta har eit særskilt ansvar for å medverke til å finne gode løysingar for dei som ikkje får støtte frå arkitektar og andre profesjonelle rådgjevarar. Omsyna som er nemnde her, vil slik *utvalet* ser det, òg gjelde andre typar vernevedtak. Vektlegging av omsyna må likevel vere tilpassa kva slags kategori og type kulturminne vernevedtaka gjeld, ut frå kor inngripande det er å regulere desse.

### 19.10 Val av vedtaksform – enkeltvedtak eller forskrift

I *utvalet* sitt framlegg til første avsnitt i lovføresegna om freding ved vedtak går det fram at kulturmiljø kan bli freda ved vedtak. Med vedtak siktar *utvalet* her til både enkeltvedtak og forskrift. Som rettleiing om når kulturmiljøstyresmakta skal nytte seg av den eine eller andre vedtaksforma, meiner *utvalet* det trengst nokre føringar.

*Utvalet* meiner freding ved enkeltvedtak må vere hovudregelen. Det avgjerande må vere om fredingsvedtaket er meint å få noko å seie for alle som bruker området, eller berre for ein eller fleire bestemte personar. Dette er normalordninga i forvaltningslova, jamfør forvaltningslova § 2 bokstav a og b. Til dømes kan ei streng og generell ferdselsregulering føre til at eit vedtak, eller i det minste sjølve ferdselsreguleringa, må fastsetjast i forskriftsform.

Der forskriftsforma blir nytta, vil likevel verknadene bli som for enkeltvedtak for grunneigarar og rettshavarar som blir ramma av vernevedtaket. I naturmangfaldlova har ein funne grunn til å presisere denne koplinga i § 34, der det går fram at: «Overfor grunneiere og rettighetshavere som blir berørt av forskriften, gjelder også forvaltningslovens regler om enkeltvedtak». *Utvalet* meiner det same skal følgje av praktiseringa av kulturmiljølova, og foreslår at ei slik presisering blir teken inn i lova.

Der freding gjeld fleire egedomar eller mindre bygningsmiljø, vil eit vedtak gjelde fleire bestemte personar, og då er enkeltvedtaksforma

<sup>129</sup> Granadakonvensjonen 1985: art. 11.

den rette framgangsmåten. Å kunne frede slike miljø ved enkeltvedtak vil vere meir i tråd med systemet i forvaltningslova. Førarbeida til forvaltningslova viser til at det generelt vil vere «en fordel for den private at vedtaket blir regnet for individuelt, idet det er der borgerne er tillagt flest rettigheter».<sup>130</sup> Ved tvilstilfelle bør ein òg sikte mot den individuelle vedtaksforma.

Når det gjeld freding av større område, meiner *utvalet* at vedtaksforma framleis skal vere forskrift. Det samsvarer med slik kulturmiljøfredingar etter kulturminnelova § 20 blir praktiserte i dag. I slike høve vil vedtak òg vere å rekne som enkeltvedtak for grunneigarar og rettshavarar som blir ramma av vedtak, jamfør forklaringa ovanfor. Det inneber i utgangspunktet at reglane om enkeltvedtak i forvaltningslova vil gjelde med mindre anna går fram av sakshandsamingsreglane i kulturmiljølova. Når det gjeld høvet til å klage på desse vedtaka, vil dette ha lite eller ingenting å seie i praksis, då det ikkje er mogleg å klage på vedtak gjorde av Kongen i statsråd, jamfør forvaltningslova § 28.

### 19.11 Mellombels freding

Mellombels freding er eit verkemiddel kulturmiljøstyresmakta kan nytte i tilfelle der det er naudsynt å gje eit kulturmiljø formelt vern for å unngå at viktige kulturmiljøverdier går tapt. Etter forvaltningspraksisen blir verkemiddelet i hovudsak nytta i tilfelle der det som følgje av eit pågåande eller planlagt tiltak ligg føre ein akutt fare for at viktige kulturmiljø går tapt om ein følgjer dei ordinære sakshandsamingsreglane. Sjølv om mellombels freding ikkje i seg sjølv gjev eit varig vern, er det viktig for å sikre at viktige kulturmiljøverdier ikkje går tapt før ein får høve til å vurdere dei og får sikra verdiane gjennom fredingsvedtak, utgraving eller dokumentasjon.

Normalt sett skal mellombels freding følgjast opp av eit vedtak om permanent vern, men det kan òg vere naudsynt for å sikre at kulturmiljøet mot forbigåande fare, til dømes der ein ønskjer å forhindre dykking og vrakplyndring av skipsfunn gjennom vedtak om områdefreding før vraket er nærare undersøkt av kulturmiljøstyresmakta, anten gjennom registrering, dokumentasjon eller utgraving. Verkemiddelet kan i tillegg nyttast for å sikre at kulturmiljøstyresmakta får høve til å undersøkje om kulturmiljøet har slike kvalitetar at ei fredingssak bør bli sett i gang. Mellombels fred-

ing følgjer som hovudregel sakshandsamingsreglane for enkeltvedtak i forvaltningslova, men desse kan til ein viss grad fråvikast. Dette gjeld særskilt reglane om førehandsvarsling, både fordi kulturmiljøstyresmakta treng å handle raskt, òg fordi førehandsvarsling kan gjere at tiltaket blir gjennomført før kulturmiljøstyresmakta rekk å gje vedtak, slik at kulturmiljøverdiane likevel går tapt.

Kulturminnelova inneheld ikkje nokre konkrete vilkår for i kva tilfelle ei mellombels freding kan vedtakast, men trugssmål som kan grunnge eit slikt vedtak, er til dømes at det ligg føre eit vedtak om riving etter plan- og bygningslova. Lova har heller ikkje nokon frist for kor lenge eit mellombels vern kan vare. Ut frå kompleksiteten eller storleiken på saka kan det i nokre tilfelle ta fleire år før ei endeleg avklaring, men lova føreset at prosessen med å avklare verneverdiar, gjennomføre naudsynte undersøkingar eller varsle oppstart av fredingssak blir gjort utan ugrunna opphald. Normalt bør det ikkje ta meir enn seks månader å avklare om ei fredingssak skal startast, og endeleg fredingssak bør vere gjennomført innan to år, men det kan ta lengre tid om saka er komplisert eller spesielt omfattande. Dette bør gjelde tilsvarende i tilfelle der mellombels freding blir vedteken fram til kulturmiljøet har vorte undersøkt, eventuelt grave ut, utan at føremålet har vorte å starte ei fredingssak.

Kjem kulturmiljøstyresmakta fram til at kulturmiljøet ikkje har verdiar som grunngeiv freding, eller at det er tilstrekkeleg å undersøkje og dokumentere kulturmiljøet, skal den mellombelse fredinga bli oppheva straks etter at ei slik avgjerd er teken, eller etter at undersøkingane er gjennomførte. Eit vedtak om mellombels freding skal som hovudregel òg opphevast når det ikkje lenger ligg føre ein trugsmålsituasjon. Dette gjeld både i tilfelle der det ikkje er teke avgjerd om å starte fredingssak, og i tilfelle der fredingsprosessen er i gang. Fordi fredingsprosessen ikkje gjev rettsverknader, blir vedtaket i dei fleste tilfelle likevel ståande fram til fredinga er endeleg vedteken.

*Utvalet* meiner at mellombels freding er eit viktig verkemiddel som må først vidare i den nye kulturmiljølova. Verkemiddelet er dynamisk, treffsikkert og proporsjonalt og er naudsynt for å gje kulturmiljøstyresmakta høve til å gripe inn straks i situasjonar der viktige kulturmiljøverdier elles kan bli øydelagde. *Utvalet* meiner at det ikkje er grunnlag for å gjere endringar i reglane om mellombels freding, og føreslår at gjeldande rett blir ført vidare.

<sup>130</sup> Innst. O. II. (1966–67): s. 3.

I kapittel 17 foreslår utvalet at den nye kulturmiljølova skal innehalde mekanismar som gjev kulturmiljøstyresmakta høve til å sikre viktige kulturhistoriske verdier i jordfaste kulturmiljø som ikkje er freda automatisk. I denne samanhengen vil mellombels freding kunne nyttast til å sikre at kulturminneverdiane ikkje blir øydelagde før dei kan takast vare på gjennom arkeologiske undersøkingar ved registrering eller utgraving. I slike tilfelle vil det ikkje vere naudsynt å gje vedtak om permanent freding etter at dei er undersøkte.

### **19.12 Framlegg frå utvalet**

---

Utvalet foreslår

- ein felles heimel for å frede ved vedtak alle kategoriar kulturmiljø av høg kulturhistorisk verd. Heimelen inneber mellom anna at lause kulturminne, alle typar transportminne og naturmangfald i fredingsområde kan fredast ved vedtak, i tillegg til dei kategoriane som kunne fredast frå før

- å lovfeste krav til innhaldet i fredingsvedtaket
- høve til å frede alt inventar saman med byggverk og anlegg
- heimel for å forby tiltak og aktivitetar i nærleiken av eit kulturmiljø freda ved vedtak, dersom tiltaka og aktivitetane kan ha ein unødig negativ innverknad på den kulturhistoriske verdie
- ny heimel for dispensasjon, med presiserte lov-vilkår
- ny føresegn om at det skal takast omsyn til eigaren og til bruken av kulturmiljøet ved utføring av vedtak om freding, og at eigaren ikkje kan påleggjast meir omfattande forbod eller plikter enn det som må til for å oppfylle føremålet med fredinga.

Eit fleirtal foreslår

- ny føresegn om at kulturmiljøstyresmakta kan, og i visse tilfelle bør, leggje fram forvaltnings- og skjøtselsplan saman med eit vedtak om freding

## Kapittel 20

# Heimel for ulike gradar av vern

Riksantikvaren som fredingsstyresmakt har i praksisen sin lagt til grunn at kulturmiljø må ha nasjonal verdi for å bli freda. Det vil seie at kulturmiljøet må vere viktig i ein nasjonal samanheng. Det må ha stor kulturhistorisk verdi for heile landet, eller vere representativt for ein slik type kulturmiljø. Freding har difor vore verkemiddel for vern av eit avgrensa utval av kulturmiljø. I gjeldande rett går ein ut frå at andre kulturmiljø blir verna gjennom planregelverket i plan- og bygningslova, der kommunen er styresmakt. Det gjeld òg kulturmiljø som kan vere særskilte i ein større samanheng, ut over det lokale, men som ikkje når opp til terskelen for freding. Av fleire årsaker er det store variasjonar i kva grad kommunane bruker plan- og bygningslova som eit verkemiddel for vern. Dette inneber at det kan vere store skilnader i kva grad kulturmiljø med interesse ut over det lokale får formelt vern etter kulturminnelova eller plan- og bygningslova.

Det er ikkje tette skott mellom kulturmiljø av nasjonal, regional og lokal interesse. Praksis viser likevel at kulturmiljø som ikkje når opp til terskelen for freding, men som likevel har høg kulturmiljøverdi, har vore vanskeleg å fange opp etter dagens system, i konkurransen med lokale omsyn i kommunane. I kva omfang slikt kulturmiljø går tapt er ikkje dokumentert, men dei siste åra har det vore ei rekkje konfliktsaker som gjeld trussel mot og tap av denne kategorien kulturminne. Konflikta er ofte kjenneteikna av sterkt folkeleg engasjement lokalt og i regionen.

Mandatet ber *utvalet* ta stilling til om lovforslaget bør ha ei føresegn om ulike gradar av vern og alternative måtar å etablere vern på. *Utvalet* kan etter mandatet òg vurdere overføring av ytterlegare oppgåver til fylkeskommunen og Sametinget. Spørsmålet i dette kapittelet er om det trengst eit nytt verkemiddel som kan styrkje vernet av kulturmiljø som er viktig ut over det lokale, men som ikkje blir freda fordi det ikkje er vurdert til å ha nasjonal verdi, som har vore Riksantikvarens terskel for freding.

### 20.1 Gjeldande rett

Etter gjeldande rett er det nasjonale omsyn som avgjer kva som blir freda. Dette følgjer ikkje av ordlyden i kulturminnelova, men av fredingspraksisen hjå Riksantikvaren. Det er òg i førearbeida til endring av lova i 2000 presisert at det er «nasjonale verneverdier som skal ivaretas gjennom anvendelse av loven».<sup>1</sup> Kulturmiljø som ikkje når opp til denne terskelen for freding, kan i praksis berre få rettsleg vern ved at kommunane bruker plan- og bygningslova. Fylkeskommunen og Sametinget har ingen direkte rettsleg bindande verkemiddel i kulturminnelova for å gje langsiktig vern til slike kulturmiljø. Dei kan vedta mellombels freding, men dette er ei rein unntaksløysing ved akutt fare for tap av kulturmiljø, som i praksis berre blir nytta der kulturmiljø er forventa å ha nasjonal verdi.

På fleire måtar kan fylkeskommunen og Sametinget likevel spele ei rolle i å ta vare på kulturmiljø. Dei kan rettleie kommunane og gje innspel i enkeltsaker og til kommuneplanar og reguleringsplanar etter plan- og bygningslova. Dei kan òg fremje motsegner til kommunale planar om dei meiner at viktige regionale eller samiske kulturmiljøverdier er truga, og dei kan klage på kommunale vedtak. Gjennom regional planstrategi og regionale planar kan fylkeskommunen setje mål for vern av kulturmiljø av regional betydning og gje føringar for kulturminnevern i kommunane. I tillegg kan fylkeskommunen og Sametinget kartleggje kulturmiljø og verddivurdere, dokumentere og gje råd om vern. Vidare kan dei utarbeide og fremje framlegg om freding. Fredingsarbeidet skjer i samarbeid med Riksantikvaren, som er styresmakta som kan treffe vedtak om freding. Fylkeskommunen kan òg ha økonomiske tilskotsordningar til eigarar av kulturhistorisk viktige kulturmiljø.

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 51 (1991–92): s. 10.

## 20.2 Utanlandsk rett

I Sverige er det kulturmiljøforvaltninga i Länsstyrelsen som gjer vedtak om fredning ut i frå eit regionalt perspektiv, etter den ordinære fredingsføsegna i kulturmiljölagen.

I både Danmark og Finland skjer fredning ut frå eit nasjonalt perspektiv, av ei nasjonal fredingsstyresmakt. Regionale og lokale styresmakter har avgrensa høve til å gje direkte rettsleg vern til kulturmiljø.

## 20.3 Er det behov for eit enklare og mindre omfattande verkemiddel for vern av kulturmiljø?

Det er store kulturhistoriske verdiar óg ved kulturmiljø som er ikkje når opp til det som har vore terskelen for fredning etter kulturminnelova. To døme om kyrkjebygg og jernbane viser dette:

Arkitekten Karl Norum teikna ei mengde kyrkjer, mange av dei svært like, til dømes Neiden kapell i Finmark, Buksnes kyrkje i Nordland og Veøy og Holm kyrkjer i Romsdalen. Frå eit nasjonalt perspektiv kan det vere tilstrekkeleg å sikre ein eller to av desse gjennom fredning. Dei andre tre kyrkjene er likevel viktige regionalt. Dei markerer kyrkjestadene og fornyinga av kyrkjene i den regionen i perioden.

Enkelte jernbanestasjonar er freda som del av *Nasjonale verneplanar for kulturminner i jernbanen*. Dei er valde ut mellom anna fordi ein har ønskt å ta vare på eit eksemplar av kvar type stasjon, for å vise fram utviklinga i nasjonal jernbanehistorie og arkitekturhistorie. Samstundes var jernbanestasjonane viktige for den regionale utviklinga, mellom anna i Akershus og i Hedmark. Stasjonane var infrastrukturen som stadene vaks rundt, og som regionane vaks ut frå. I tillegg var stasjonane arkitektoniske førebilete, som mellom anna var med på å spreie sveitserstilen i åra mellom 1850 og 1920. Stasjonane er nøkkelbygg både for regional infrastruktur og for utbreiinga av arkitektur.

Fredning er eit inngripande verkemiddel, som i tillegg er ressurskrevjande å gjennomføre. Riksantikvaren har difor prioritert å frede dei objekta som er vurderte som viktigast i eit nasjonalt perspektiv, og ut over det eit representativt utval. I lovframlegget frå *utvalet* er det ikkje eit vilkår for fredning at kulturmiljø har nasjonal verdi eller interesse. Både nasjonalt, regionalt og lokalt viktige kulturmiljø kan bli freda, så lenge kulturminna har høg kulturhistorisk verdi. *Utvalet* legg likevel til grunn at Riksantikvaren, som er direkto-

rat med ei overordna rolle, framleis i hovudsak vil nytte fredning som verkemiddel for å sikre kulturmiljø som er viktig for heile landet. Riksantikvaren vil heller ikkje alltid ha kompetanse eller kapasitet til å vurdere dei regionale kulturmiljøverdiane.

Plan- og bygningslova har i utgangspunktet gode og fleksible høve til å verne kulturmiljø som ikkje blir freda etter kulturmiljølova. Samstundes viser erfaring at plan- og bygningslova i praksis ikkje i tilstrekkeleg grad sikrar kulturmiljøverdiane som ikkje når opp til terskelen for fredning, men som likevel har stor verdi. For det fyste har plan- og bygningslova ingen allmenne plankrav i saker som gjeld vern av kulturmiljø, og eit ønske om vern vil sjeldan i seg sjølv utløyse krav om plan. For det andre har kommunane, som har ansvar for den lokale planlegginga, ofte lite kapasitet til å lage reguleringsplanar som skal sikre slikt kulturmiljø. Mange ulike omsyn som ikkje står i samanheng med kulturmiljøomsyn må óg bli avklart i ein planprosess, så om føremålet åleine er å etablere vern kan prosessen bli vurdert som for omfattande med tanke på tid, ressursar og kostnader.

Som regel gjeld reguleringsinitiativ ønske om utbygging, og initiativet ligg i stor grad hjå private føreslagsstillarar. Det gjer at vernet kan bli reaktivt. Behovet for vern blir gjerne ikkje avdekt før ein er godt i gang med prosessane, og kan då ofte stå i motstrid til motivet for å starte planprosessen. Praksisen viser at det i slike tilfelle kan vere vanskeleg for kommunane å la omsynet til kulturmiljø gå føre andre lokale og meir kortsiktige behov. Det kan òg gjelde kulturmiljø som er vurderte som viktige ut over det lokale. I tillegg er det ei utfordring med vern gjennom kommunal plan at planlegginga først og fremst har eit lokalt perspektiv. Kommunane har avgrensa høve til å sjå kulturhistoriske interesser på tvers av kommunegrensar.

Endå eit moment er at mange kommunar har ein relativt liberal dispensasjonspraksis. Det resulterer i eit mindre langsiktig vern enn det som er føremålet i kulturmiljølovgevinga. Mange kommunar manglar óg, eller har for få kulturmiljøfaglege ressursar til å vurdere kulturmiljø og sikre vern og forsvarleg forvaltning.

Fylkeskommunane driv regional planlegging etter plan- og bygningslova og kan få fram og tydeleggjere regionale og lokale kulturarvverdiane. Høvet fylkeskommunen har til å fremje motsegner ved kommunale planar etter plan- og bygningslova, gjev i seg sjølv ikkje grunnlag for eit rettsleg bindande vern. I praksis har òg fylkeskommunen svært lite høve til å etablere eit retts-

leg bindande vern av kulturmiljø. Ordninga etter plan- og bygningslova gjev i tillegg lite høve til å jobbe strategisk og målretta før planprosessen. Bruken av desse verkemidla er dessutan i praksis lagd under sterke avgrensingar, både regionalt og frå nasjonale styresmakter.

*Utvalet* vurderer at det etter dagens rettstilstand er manglar i det gjeldande verkemiddelapparatet for vern av kulturmiljø. Det er i svært avgrensa grad mogleg for kulturmiljøforvaltninga å gje rettsleg vern til viktig kulturmiljø som ikkje når opp til den terskelen Riksantikvaren har for freding. Eit nytt rettsleg verkemiddel for vern etter kulturmiljølova, der restriksjonsnivået ikkje treng å vere like inngripande som dei fredingane som vert vedtekne av Riksantikvaren, vil kunne vere med på å ta vare på desse verdiane.

*Utvalet* ønskjer å lage eit regelverk som er enkelt å forstå og bruke, og som i størst mogleg grad har felles føresegnar. Det er til dømes foreslått felles heimel for freding av kulturmiljø. Ei særleg ordning for vern av viktig kulturmiljø som til no ikkje har nådd opp til terskelen for freding vil til ein viss grad avvike frå disse intensjonane. Ei anna innvending mot å innføre eit nytt verkemiddel for vern er at det kan gjere ansvarsfordelinga mellom kulturmiljøstyresmaktene og verkemiddelapparatet mindre oversynleg. Systemet blir meir fragmentert og vanskeleg, både for forvaltninga og for privatpersonar som må ta omsyn til regelverket. Eit motargument kan òg vere at eit slikt verkemiddel for kulturmiljøstyresmaktene i nokon grad vil avgrense handlingsrommet til kommunane etter plan- og bygningslova.

*Utvalet* konkluderer likevel med at det trengst eit nytt rettsleg verkemiddel for å ta vare på kulturmiljøverdiar som ligg mellom Riksantikvaren si freding etter kulturmiljølovgjevinga og det kommunale vernet etter plan- og bygningslova.

Eit slikt verkemiddel for vern reduserer behovet for å heve fredingsgrensa for byggverk og anlegg ut over det som er føreslege (jamfør kapittel 18), og legg til rette for eit meir fleksibelt og målretta vern. *Fleirtalet i utvalet*, som har føreslege ei fredingsgrense for jordfaste kulturminne ved 1650, vil peike på at verkemiddelet ikkje skil mellom ulike typar fredingsobjekt, og at ho dimed i visse høve kan brukast til å gje vern av jordfaste kulturmiljø som ikkje er omfatta av den automatiske fredingsgrensa.

Verneforma kan dessutan vere godt eigna for å ta vare på kulturminne som gjeld nasjonale minoritetar. Det er eit nasjonalt ansvar å ha ein strategi for å ta vare på kulturmiljøa til nasjonale minorite-

tar gjennom freding. Eit rettsleg verkemiddel for vern der fylkeskommunen og Sametinget er vedtaksstyresmakt, kan vere med på å oppfylle den nasjonale fredingsstrategien. Det vil òg kunne vere eit verkemiddel for å gje vern til staten sine kulturhistoriske eigedomar i verneklasse 2. Dette er byggverk som ikkje er freda, men som er forutsett å få vern gjennom plan- og bygningslova, utan at dette fullt ut er følgd opp. Vern av statens kulturhistoriske eigedomar er omhandla i kapittel 24.

## 20.4 Rettsleg omgrep

*Utvalet* meiner at ei ny verneform bør ha eit namn som tydeleg signaliserer kva ho går ut på, og som skil ho frå freding. Omgrepet «freding» har lang tradisjon i kulturmiljølovgjevinga. Ulempa med å nytte dette omgrepet om eit nytt rettsleg verkemiddel, er at det er naudsynt å skilje det frå fredingskompetansen til Riksantikvaren, og skiljet kan bli uklart. Ein kan òg stille spørsmål ved om det å bruke fredingsomgrepet om ei mindre inngripande form for vern vil svekkje oppfatninga av fredingsinstituttet som eit sterk og omfattande vern. *Utvalet* er ikkje uroa for dette. Eit av måla med lovframlegget er nettopp å nytte fredingsinstituttet på ein meir fleksibel måte når det gjeld omfang og restriksjonsgrad. Eit mogleg namn på ei ny verneform er «regionalt vern». Slik *utvalet* ser det, er det likevel gode prinsipielle og pedagogiske grunnar til å ikkje introdusere «vern» som ein måte å ta vare på kulturmiljø etter kulturmiljølova. Det er freding som er det sentrale omgrepet i kulturmiljølova. «Regionalt vern» gjev heller ikkje tydeleg uttrykk for kva eit slikt vern gjeld. «Regional» peiker på kven som fredar, og ikkje på innhaldet i fredinga. «Regional» passar heller ikkje godt om eit verkemiddel som skal nyttast av Sametinget. «Lett-freding» kan vere eit alternativ. Det gjev assosiasjonar om restriksjonsnivået. Samstundes kan det lett bli sett på som ei nedgradering av vernet.

*Utvalet* meiner at fredingsomgrepet alt i alt er best eigna til å gje forståing av kva vernet går ut på. Det er naudsynt at namnet òg gjev uttrykk for at verneforma har ein annan type innhald enn vanleg freding, med eit anna omfang og lågare restriksjonsnivå. Det bør òg vise at sjølve fredingsprosessen kan vere noko enklare enn dei ordinære prosessane fram til fredingsvedtak hjå Riksantikvaren. *Utvalet* har landa på omgrepet «forenkla freding».

## 20.5 Kva organ bør ha kompetanse til å bruke forenkla freding?

Utgangspunktet for ordninga med forenkla freding er at det skal vere eit verkemiddel for vern av kulturmiljø som ikkje Riksantikvaren prioriterer å frede ut i frå sine ressursar og si vurdering. Forenkla freding skal ikkje vere eit verkemiddel for Riksantikvaren.

Fylkeskommunane har etter regionsreforma i 2020 fått fleire oppgåver og kompetanse på kulturmiljøområdet. Dei har monaleg kulturmiljøfagleg kompetanse, erfaring med å førebu fredingssaker, god regional og lokal kunnskap og nær samhandling med kommunane. Ut frå desse perspektiva meiner *utvalet* at det er riktig at fylkeskommunen får høve til å verne kulturmiljø ved ei forenkla freding. Fylkeskommunal kulturmiljøstyresmakt er lagd under folkevald styring. Det gjer at avgjerder om forenkla freding blir demokratisk forankra. Ein slik heimel vil samsvare godt med Farokonvensjonen og Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken. Engasjement, bærekraft og mangfold*, som legg vekt på mangfald og medverking i kulturmiljøvernet.

Sametinget har òg fått fleire oppgåver og kompetanse på kulturmiljøområdet etter 2020. Sametinget har mindre nytte av ein eigen heimel til å frede, ettersom den automatiske fredingsgrensa for samiske kulturminne er 1917. Samstundes taler *utvalet* sitt framlegg om krav til samtykke frå kulturmiljøstyresmakten for riving av byggverk i Nord-Troms og Finnmark frå tida fram til og med 1945, for at Sametinget bør ha heimel til å gjere vedtak om forenkla freding av samiske kulturmiljø frå tida etter 1917. Framlegget om krav til samtykkje til riving er omhandla i kapittel 25. Eit argument mot at Sametinget skal ha heimel til å nytte forenkla freding, er at det kan ha ei uoversynleg rekkjevidd. Særleg er dette ein fare dersom retten er nytta til å frede kulturminne med bruk og opphav som òg har tilknytning til andre nasjonale minoritetar. Dette vil særleg vere praktisk for kvenske kulturminne. Ein klagerett til Riksantikvaren, som deler av *utvalet* foreslår, vil kunne gå denne innvendinga i møte. *Utvalet* føreset at det i saker om forenkla freding òg vil vere dialog mellom Sametinget og fylkeskommunen i tilfelle der eit kulturminne både kan ha tilknytning til samisk, norsk eller nasjonale minoritetar. Ut frå systemet i lovframlegget er det i alle fall ryddig at Sametinget får heimel til å nytte forenkla freding, ettersom lova på andre område gjev same avgjerdsamt til fylkeskommunen og Sametinget.

Samla sett meiner *utvalet* at det bør vere løysinga òg for forenkla freding.

Ein heimel for fylkeskommunen og Sametinget til å verne kulturhistorisk viktige kulturmiljø vil i nokon grad avgrense handlingsrommet til kommunane i reguleringsplan etter plan- og bygningslova, og i einskilde saker om løyve til riving og ombyggingar. *Utvalet* meiner dette er eit moment som først og fremst er viktig for praktiseringa av heimelen. Det vil vere opp til kvar enkelt fylkeskommune i kva grad dei nyttar verkemiddelet. *Utvalet* legg vekt på at dette vil bli styrt på folkevalt nivå og med ein administrasjon som står i nær kontakt med kommunane. Sakshandsaminga av slike fredingssaker må sikre medverknad og samarbeid med kommunen.

*Utvalet* legg til grunn at fylkeskommunen sitt vedtak om forenkla freding normalt vil bli gjort av fylkestinget eller av andre fylkeskommunale (politiske eller faglege) organ som fylkestinget delegerer til. I lovframlegget er Riksantikvaren klageinstans for vedtak som fylkeskommunen gjer etter kulturmiljølova. *Utvalet* meiner dette òg bør vere ordninga for vedtak om forenkla freding. Riksantikvaren må kunne prøve om rettslege vilkår for freding etter lova er oppfylte, men ikkje skjønsvurderingane i fylkeskommunen av om det er grunn til å frede kulturmiljø. For vedtak gjort av Sametinget er *utvalet* delt om kva som er klageinstans, sjå kapittel 40. Kompetansen til klageorganet vil likevel vere den same som ved klage over fredingsvedtak frå fylkeskommunen, både om det er Riksantikvaren eller ei klagenemnd innanfor Sametinget som er klageorgan.

## 20.6 Kva kulturmiljø bør kunne få vern ved forenkla freding?

*Utvalet* meiner at alle typar kulturmiljø som kan bli freda ved vedtak, òg bør kunne få vern ved forenkla freding. Dette legg til grunn at kulturmiljøet er vurdert til å ha høg kulturhistorisk verdi. Det vil seie at det har høg kunnskapsverdi, kulturell verdi eller opplevingsverdi, og at det ikkje er freda. Heimelen for forenkla freding bør difor vere generell. Verkemiddelet vil nok likevel vere mest aktuelt for bygningar og anlegg. Anna kulturmiljø som det kan vere aktuelt å gje vern ved forenkla freding er kulturmiljø frå andre verdskrigen, kulturmiljø som gjeld næringsverksemd og busetnad, slik som til dømes spor etter tidleg industri og tufter etter husmannsplassar og stølar, og kulturmiljø som gjeld nasjonale minoritetar.



Vernet bør vere avgrensa til å gjelde enkelte kulturminne. Dette kan omfatte fleire enkeltobjekt som utgjer ein heilskap, men bør normalt vere avgrensa til ein eigedom eller eit fåtal eigedomar. Ordninga er mindre egna for vern av større kulturmiljø og område. Desse vil ofte gjelde større areal, fleire objekt og fleire eigarar, retts-havarar og interessentar. Freding av større kulturmiljø og område grip òg i større grad inn i kompetansen til kommunane som arealplanleggingsstyresmakt. Slik freding krev ein meir omfattande fredingsprosess, som etter *utvalets* syn bør ligge hos Riksantikvaren som nasjonal kulturmiljøstyresmakt. I nokre tilfelle kan det være aktuelt å nytte forenkla freding for kulturmiljø som blir vurdert som viktig nasjonalt, om til dømes ordinær freding er uaktuelt av omsyn til ressursar hjå Riksantikvaren, eller fordi same type kulturmiljø alleie er freda ein annan stad i landet. Føresetnaden er at det ikkje er naudsynleg å frede interiør eller laust inventar, ettersom dette ikkje skal inngå i ei forenkla freding.

## 20.7 Vedtak om forenkla freding, rettsverknad av vern, dispensasjon og anna forvaltning

*Utvalet* meiner at forenkla freding skal vere ei verneform som er enklare å handtere for eigaren enn det anna freding er. Innhaldet i ordninga må difor vere meir avgrensa og mindre inngripande enn ordinær freding, likare vern etter plan- og bygningslova. Føremålet skal vere å sikre at kulturmiljøet sitt hovuduttrykk blir teke vare på. Forenkla freding av byggverk kan ikkje omfatte interiør. Vern av interiør er meir inngripande enn eksteriørfreding, og må krevje ordinær freding. Rammene for forenkla freding må vere at det gjev eit forbod mot å rive, byggje på eller gjere store endringar på det utvendige av og konstruksjonen til kulturmiljøet. Aktuelle fredingsføresegner kan gjelde uttrykk, eksteriør, materialbruk og bygningskonstruksjon, og dessutan føresegner om korleis ytre vedlikehald og skjøtsel skal gjerast. For jordfaste kulturminne kan det til dømes vere aktuelt å gje føresegner som forbyr å skade, ødeleggje, grave ut, flytte, forandre, dekkje til eller skjule kulturminnet.

Vanleg vedlikehald og skjøtsel av eit kulturminne som er forenkla freda må vere tillate. Rettsverknaden av vernet må elles følgje av fredingsvedtaket. Eit førande omsyn bør vere at vernet ikkje skal vere til hinder for bruk. Det må vere eit krav at det blir laga fredingsføresegner, på

same vis som ved ordinær freding etter kulturmiljølova. Dei andre krava som lova stiller til fredingsvedtak, må òg gjelde ved forenkla freding.

For å gjere forenkla freding til eit effektivt verkemiddel bør kulturmiljøstyresmakta òg ha heimel til å gjere vedtak om mellombels forenkla freding.

Vilkåra for å gje dispensasjon frå vedtak om forenkla freding må vere som for ordinær freding. Dispensasjonsvurderinga må skje ved bruk av skjøn og vil avhenge av føremålet med vernet og karakteren til kulturminnet.

*Utvalet* meiner at ordninga med forenkla freding ikkje gjev heimel for kulturmiljøstyresmakta til å påleggje eigarar og rettshavarar å halde kulturminnet ved like eller setje det i stand. Ettersom restriksjonsnivået vil vere lågare enn ved alminnelig freding, bør det vere dei alminnelege føresegnene i plan- og bygningslova om vedlikehald og istandsetjing som gjeld for å ta vare på kulturminne, i tillegg til dei nye reglane *utvalet* føreslår om spekulativt forfall. Ordninga bør heller ikkje gje nokon særskild lovfesta rett til tilskot. Samstundes kan slikt vern vere eit kriterium for å få tilskot etter andre ordningar, slik som Norsk kulturminnefond, på linje med kulturmiljø som er verna med heimel i plan- og bygningslova.

Regler for sakshandsaming av vedtak om forenkla freding er omtala i kapittel 38.

## 20.8 Økonomiske og administrative konsekvensar av ordninga med forenkla freding

*Utvalet* ventar at den føreslegne heimelen for forenkla freding kan føre til meir sakshandsaming i fylkeskommunen og Sametinget. Det vil krevje ressursar til utgreiing og avgjerder om forenkla freding, handsaming av søknader om dispensasjon og klagehandsaming. Talet på fredingar må bli tilpassa ressursane i administrasjonen, i kva grad fylkeskommunen og Sametinget vel å nytte dette verkemiddelet, og i kva grad kommunane vel å bruke plan- og bygningslova som alternativ.

Fordi restriksjonsnivået ved forenkla freding skal vere lågare enn for freding der Riksantikvaren tek avgjerda, er det grunn til å tru at både saksutgreiinga av fredingssaker, utarbeidinga av forvaltningsplan og handsaminga av dispensasjonssaker vil krevje mindre ressursar enn i vanlege fredingssaker. Pålegg frå kulturmiljøstyresmakta vil det ikkje vere heimel for. Slik sakshandsaming er difor ikkje aktuelt.

*Utvalet* forventar at talet på klager og behovet for ressursar til klagehandsaming vil vere avgrensa på grunn av det lågare restriksjonsnivået.

For eigaren vil vedtak om forenkla freding innebere ei råderettinnskrenking for eigedomen, og ønske om å gjere tiltak som krev dispensasjon vil krevje ekstra administrasjon i form av søknad og eventuelt klage. I tilfelle der eigaren får dispensasjon, kan eventuelle vilkår for dispensasjonen innebere meirkostnader.

## **20.9 Framlegg frå utvalet**

---

Utvalet føreslår

- ny heimel for forenkla freding, som gjev fylkeskommunen og Sametinget høve til å frede det utvendige av og konstruksjonen til kulturmiljø med høg kulturhistorisk verdi

## Kapittel 21

# Avfreding

Freding skal gje eit permanent og føreseieleg vern av kulturmiljø. Freding står sterkt i samfunnet. Behov som kan oppstå for å gjere inngrep i freda kulturmiljø, kan i mange tilfelle dekkjast ved dispensasjon frå fredinga eller løyve til inngrep.

Endringar i samfunnet påverkar samstundes freda kulturminne, og unntaksviis trengst det å kunne oppheve freding, jamvel ut over unntaka lova gjev heimel for. Eit døme er oppheving av fredinga av Haukelifjell vegstrekning på grunn av trafikktryggleik og høvet til vinterdrift. Eit anna døme gjeld delar av interiørfredinga av Arendal sjukehus, som vart oppheva av omsyn til forsvarleg sjukehusdrift. Enkelthendingar som brann, skred og liknande kan øydeleggje eit freda kulturminne slik at kulturminneverdiane går tapt. Branen i Lærdalsøyri i 2014 førte til oppheving av eit fredingsvedtak. Dessutan kan faktiske endringar over tid, sjølv om endringane er små, gjere at kulturmiljøverdiane blir svekte eller går tapt, og at det blir naudsynt eller ønskjeleg å endre eller oppheve freding av kulturmiljø. Ved fredingsgjennomgangen på 2010-talet oppheva Riksantikvaren ei rekkje fredingar frå perioden 1923 til 1978 utan særskild heimel.

Ved oppheving av fredingsvedtak bruker Riksantikvaren i dag reglane i forvaltningslova om omgjering. Spørsmålet er om det trengst ein særskild heimel i ny kulturmiljølov for å avfreda freda kulturmiljø.

### 21.1 Gjeldande rett

Kulturminnelova har ikkje reglar om avfreding, korkje av automatisk freda kulturminne eller kulturminne som er freda ved vedtak. Avfreding av kulturminne som er freda ved vedtak er likevel kjent i forvaltningspraksis, men då gjennom fullstendig eller delvis forvaltningsrettsleg omgjering av fredingsvedtak med heimel i forvaltningslova § 35 første avsnitt bokstav a. Oppheving av vedtak om freding for å tillate riving eller flytting av bygningar har i praksis ikkje vore tillate bortsett frå i

heilt spesielle tilfelle. I dei seinare åra har oppheving av freding vore mest aktuelt for statleg eigedom, der fredinga ikkje har vore foreneleg med andre viktige samfunnsomsyn. Det er i desse tilfella Riksantikvaren som fredingsstyresmakt som har stått for opphevinga.

Kulturminnelova har berre éi føresegn som gjeld oppheving av freding. I § 18 er det ei retningslinje for ein slik prosess når eit freda kulturminne blir skadd ved brann eller liknande. Dette er likevel ikkje ein avfredingsheimel.

For staten sine kulturhistoriske eigedomar som er freda ved forskrift etter § 22 a, har kulturmiljøstyresmakta på grunnlag av Ot.prp. nr. 50 (1998–99) skapt ein praksis om at freding kan endrast dersom tungvegande omsyn taler for det, men då ved endring av forskrifta.

I kulturminnelova § 8 er det heimel for at kulturmiljøstyresmakta kan gje løyve til inngrep som inneber fullstendig eller delvis øydelegging og fjerning av automatisk freda kulturminne, til dømes å fjerne ein steinalderbuplass fordi han ligg i den planlagde traseen for ein ny veg. I praksis ligg eit vedtak om å fjerne eit kulturminne ikkje langt frå ei avfreding, men eit slikt løyve gjeld berre for det konkrete tiltaket søknaden gjeld. Nye inngrep vil kreve nye løyve. Sjå nærare om løyve til inngrep i kapittel 17.7.3.

For kulturmiljø som er freda etter vedtak med heimel i kulturminnelova §§ 15, 19, 22 og 22 a, kan kulturmiljøstyresmakta gjere unntak frå fredinga etter kulturminnelova § 15 a for tiltak som ikkje medfører vesentlege inngrep. Det same gjeld erklærte freda bygningar frå perioden mellom 1537 og 1649, jamfør § 4 tredje avsnitt. Terskelen for dispensasjon etter § 15 a er høgare enn etter § 8. Kulturmiljøstyresmakta kan etter § 15 a berre dispensere i «særlege tilfelle», og berre for tiltak som «ikke medfører vesentlege inngrep». Løyve til fullstendig fjerning eller øydelegging av kulturminne som er freda ved vedtak med heimel § 15 a, er etter praksis ikkje aktuelt, men i visse tilfelle kan dispensasjonane tillate nokså omfattande endringar og inngrep.

## 21.2 Lovhistorikk

---

Etter bygningsfredingslova av 1920 skulle fredingslista reviderast kvart femte år, men dette vart aldri gjort i praksis.

## 21.3 Utenlandsk rett

---

*Utvalet* er ikkje kjent med at andre nordiske land har reglar om avfreding i si kulturmiljølovgeving. Dei har som Noreg heimlar for å tillate inngrep eller dispensasjon i freda kulturmiljø.

## 21.4 Utvalet sine vurderingar

---

*Utvalet* er av den oppfatninga at freding med heimel i kulturmiljølova skal stå sterkt, og at freding er eit signal om at kulturmiljøverdiane skal takast vare på over tid og i liten grad endrast. Freding skal både vere og symbolisere permanent vern, anten vernet følgjer direkte av lova (automatisk freding) eller gjennom eit vedtak om freding.

Det er viktig å oppretthalde det prinsipielle skiljet mellom vedtak om permanent vern etter kulturmiljølova og vedtak om vern etter plan- og bygningslova. Sjølv om kulturmiljøvern i kommunane gjennom plansystemet er eit viktig verkemiddel for å ta vare på kulturarven, følgjer det av systemet i lova at planar kan endrast. På den måten kan dei utfordre det juridiske vernet av kulturmiljøverdiane oftare enn dersom fredinga er gjort med heimel i kulturmiljølova. Ei årsak er at plan- og bygningslova er av meir dynamisk karakter og etter føremålet sitt skal fremje berekraftig utvikling. Verneinteressene blir vegne opp mot andre samfunnsomsyn, og med skiftande politiske konstellasjonar og utvikling over tid blir planar endra. Kulturmiljøvern etter plan- og bygningslova kan difor vere meir utsett enn ved freding.

Det vil likevel vere situasjonar der det kan vere unauddsynt eller for inngripande å halde oppe dei rådveldeinnskrenkingane som følgjer av freding. Freding bør ikkje gå lenger enn det som er naudsynt for å ta vare på kulturmiljøverdiane.

For automatisk freda jordfaste kulturminne vil føresegnene om løyve til inngrep langt på veg dekkje behovet for avfreding, fordi han opnar for både inngrep i kulturminne, fjerning av kulturminne og heil eller delvis øydelegging av kulturminne. *Utvalet* føreslår at kulturmiljøstyresmakta kan gje løyve til «å setje i verk tiltak eller andre aktivitetar som er eigna til å øydeleggje, skade, grave ut, flytte, endre, dekkje til eller skjule jordfaste kul-

turminne som er freda». Forvaltninga kan setje vilkår for løyvet. Vilkår kan òg vere krav om dokumentasjon.

*Utvalet* føreslår likevel ein allmenn heimel for avfreding som er felles for alle fredingsformer. Det vil seie at han òg kan brukast for automatisk freda jordfaste kulturminne. *Utvalet* går ut frå at det i liten grad vil vere behov for å avfreda jordfaste kulturminne så lenge reglane om løyve til inngrep tillèt øydelegging og fjerning av heile eller delar av kulturminnet. Ein eventuell bruk av føresegna på jordfaste kulturmiljø må utvikle seg gjennom praksis i kulturmiljøforvaltninga.

*Utvalet* meiner behovet for å kunne avfreda er særleg aktuelt for automatisk freda bygningar. Hovudkriteriet for automatisk freding er alder, og aldersvurderinga erstattar ei konkret vurdering av kulturmiljøverdiane i forkant av eit vedtak om freding. Sjølv bygningar der berre ein del av bygget oppfyller alderskriteriet, blir rekna som freda. Lovframlegget om å utvide fredingsgrensa fører til at om lag 1000 bygningar frå 1650 eller tidlegare er automatisk freda. Det same gjeld om lag 900 samiske bygningar som er automatisk freda fordi dei er frå 1917 eller tidlegare. Desse bygningane er i mindre grad dokumenterte enn dei som er freda ved vedtak, der dokumentasjon er ein del av prosessen før freding, og der kulturmiljøverdiane går fram av vedtaket. Enkelte av bygningane kan ha tapt dei kulturhistoriske verdiane heilt eller delvis. Typisk kan dei vere forfalne eller endra på ein slik måte at fredinga gjev lita mening. Då vil det ikkje vere naudsynt å halde oppe fredinga berre på grunn av eit alderskriterium. Å halde oppe freding av bygningar som ikkje lenger har tilstrekkelege kulturmiljøverdiane, kan svekkje fredingsinstituttet. Ein regel om avfreding kan gjere det mogleg å rydde opp blant freda bygningar der verdiane har gått tapt, og gjere vernet etter alderskriteriet meir treffsikkert.

Ei anna grunngeving for ei føresegn om avfreding for automatisk freda bygningar er avgrensingane i dispensasjonsregelen. Det er etter lovframlegget ikkje mogleg med dispensasjon i tilfelle der omsyna bak føresgna det blir dispensert fra, føremålet med fredinga eller dei kulturhistoriske verdiene blir vesentleg satt til side. Der det av samfunnsomsyn er naudsynt å gjere større inngrep enn denne avgrensinga tillèt, vil det vere behov for eit alternativ til dispensasjon.

For bygningar som er freda ved vedtak, vurderer *utvalet* det slik at det sjeldan vil vere aktuelt å avfreda. Her er det gjort ei vurdering av kulturmiljøverdiane i forkant av fredingsvedtaket, og fredingsvedtaket bør ha stor autonomi. Endringsbe-

hov kan og bør løysast ved bruk av dispensasjonsregelen, men avfreding kan i visse høve vere ein tryggingsventil som gjer det mogleg å gå lenger enn det er heimel for ved dispensasjon, til dømes der kulturhistoriske verdiar er øydelagde etter ein brann.

*Utvalet* føreslår at avfreding skal skje etter dei same sakshandsamingsreglane som gjeld for freding ved vedtak. Dette sikrar ein open prosess der motargument kan kome fram. I tillegg vil den som har rettsleg klageinteresse, både eigarar, retts-havarar og kulturmiljøorganisasjonar, ha høve til å klage på vedtaket. Vilkår knytte til eit vedtak om avfreding kan til dømes vere krav om dokumentasjon av attståande kulturhistoriske verdiar. Avfredingsstyresmakta bør vere den same som fredingsstyresmakta.

Ein heimel for avfreding er ikkje til hinder for å gjere om eit fredingsvedtak, til dømes fordi det

er ugyldig, jmfør forvaltningslova § 35. Der eit vedtak er grunna i materielle tilhøve, som endring i kulturmiljøverdiane, må vedtak om avfreding nyttast.

Oppheving av mellombels freding er ikkje avfreding og må handsamast etter reglane om mellombels freding og dei allmenne reglane i forvaltningslova.

## 21.5 Framlegg frå utvalet

---

Utvalet føreslår

- ny heimel for avfreding der dei viktigaste kulturhistoriske verdiane har gått tapt eller sterke samfunnsomsyn krev det

## Kapittel 22

# Erstatning og førehandsskjøn ved vedtak om fredning

Eit vedtak om fredning av kulturmiljø kan innebere restriksjonar på framtidig bruk eller endringar av privat eigedom, og kan slik sett vere ei innskrenking i rådveldet over eigedomen eller gjenstanden. Hovudregelen etter gjeldande rett er at fredning ikkje gjev grunneigarar eller rettshavarar rett til erstatning frå staten.

Rett til erstatning ved vedtak om fredning er ikkje nemnt i mandatet som eit tema *utvalet* særskilt skal sjå på. *Utvalet* meiner at det likevel er grunn til å ta opp spørsmålet om ei ny kulturmiljølov bør utvide retten til erstatning.

### 22.1 Gjeldande rett

Grunnlova § 105 gjev rett til «fullt vederlag» til den som må «gje frå seg sin faste eller rørlege eigedom til offentleg bruk». Føresegna gjeld direkte berre ved avståing av eigedom, og ikkje ved regulering som inneber innskrenking i rådveldet. Fredning vil likevel kunne vere så inngripande at det fører med seg erstatningsansvar for det offentlege. I ei avgjerd i Høgsterett er det slege fast at det «bare i særlege unntakstilfeller» kan bli erstatning når det offentlege grip inn med generell regulering av rådveldet til eigaren.<sup>1</sup> Vidare heiter det at det «skal meget til for at det må betales erstatning etter prinsippet i Grunnloven § 105».

I førearbeida til fornminnelova av 1905 vart det slege fast at automatisk fredning som hovudregel ikkje gjev krav på erstatning.<sup>2</sup> Det vart seinare stadfest av Høgsterett.<sup>3</sup> Det står òg i førearbeida til kulturminnelova at fredning ikkje er meint å utløyse erstatningsplikt, med mindre dette følgjer av ålmenne rettsgrunnsetningar.<sup>4</sup>

Rettspraksisen om erstatning ved fredning etter den tidlegare naturvernlova, har lagt til grunn at inngrep må vere vesentlege for at det skal vere aktuelt med erstatningsplikt for det offentlege.<sup>5</sup> I førearbeida til revisjonen av kulturminnelova i 2000 er det vist til moment i vurderinga av kva som vil kunne oppfylle kravet om vesentleg inngrep.<sup>6</sup> Det må gjerast ei heilskapleg vurdering, der mellom anna tap som følgje av inngrepet må vurderast i samanheng med dei totale ressursane på eigedomen. Vidare må det vurderast om inngrepet fører til avgrensingar i bruk som er i gang, eller i ønske om bruksendring. Grunneigaren eller rettshavaren må ha ei aktuell og økonomisk interesse i bruken av området.<sup>7</sup> Fredning som fører til avgrensingar for framtidige bruksendringar, gjev som regel ikkje rett til erstatning.<sup>8</sup>

Reglane om erstatning er ikkje nemnde i kulturminnelova. At eigarar og rettshavarar i nokre tilfelle kan ha krav på erstatning, går likevel fram av lova § 26 om førehandsskjøn. Føresegna gjev departementet rett til å krevje rettsleg skjøn for det eventuelt blir gjort vedtak om fredning av område eller kulturmiljø etter § 19 og § 20. Departementet kan etter denne føresegna få slege fast om, og eventuelt i kva utstrekning, eit vedtak om fredning vil føre til erstatningsansvar for det offentlege. Retten til førehandsskjøn gjeld berre ved vedtak om områdefredning og kulturmiljøfredning etter kulturminnelova § 19 og § 20.

Det er berre Klima- og miljødepartementet, ikkje eigaren eller rettshavaren, som kan krevje førehandsskjøn. Departementet må dekkje dei naudsynte utgiftene til motparten etter skjønssprosesslova § 42.<sup>9</sup> Kulturminnelova har ein frist for å gjere vedtak om fredning innan eitt år etter at skjønnet er rettskraftig. Er det ikkje gjort vedtak innan

<sup>1</sup> Rt. 1979 s. 67.

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 28 (1904–05): s. 7.

<sup>3</sup> Rt. 1963 s. 146.

<sup>4</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 23, Innst. O. nr. 45 (1977–78): s. 4 og s. 10 og Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 40.

<sup>5</sup> Sjå mellom anna Rt. 1979 s. 971, Rt. 1987 s. 311, Rt. 1988 s. 890, Rt. 1989 s. 1339, Rt. 1993 s. 321 og Rt. 2005 s. 469.

<sup>6</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 40.

<sup>7</sup> Holme 2020: s. 27.

<sup>8</sup> Ot.prp. nr. 50 (1989–99): s. 40.

<sup>9</sup> Skjønssprosesslova 1917.

fristen, fell skjønnet bort. Dette verkar likevel ikkje inn på høvet til å gjere vedtak om freding.

Om departementet ikkje nyttar høvet til å krevje førehandsskjøn, må eit mogleg erstatningsansvar for det offentlege avgjerast ved avtale eller dom.<sup>10</sup>

## 22.2 Erstatning og førehandsskjøn i framlegget til ny lov

Naturmangfaldlova har i § 50 ein særregel om utvida rett til erstatning frå staten ved økonomisk tap som følgje av alle typar områdefreding etter naturmangfaldlova. Utvida rett til erstatning gjeld der vern «medfører en vanskeliggjøring av igangværende bruk». Erstatninga blir fastsett i samsvar med utmålingsreglane i ekspropriasjonserstatningslova.<sup>11</sup> Stortinget meinte ved innføringa av føresegna at bandlegging gjennom områdevern kan gje så store avgrensingar av næringsverksemda for nokre grunneigarar at det er rimeleg å erstatte økonomisk tap. Det vart òg lagt vekt på at ei slik ordning ville vere gunstig for samarbeidet med grunneigarar og rettshavarar i prosessen fram mot vedtak om vern og i forvaltninga av etablerte verneområde.<sup>12</sup>

På kulturmiljøområdet har det, etter det *utvalet* er kjent med, ikkje vore debatt om erstatningsordninga. Vedtak om freding er i stor grad basert på at det er frivillig frå eigaren og rettshavaren.

Når vedtaka skal utformast freistar kulturmiljøforvaltninga å finne løysingar som er tenlege for alle partar.

*Utvalet* meiner at det ikkje trengst nokon særregel i kulturmiljølova som utvidar retten til erstatning ut over det som følgjer av gjeldande rett. Den klare hovudregelen bør framleis vere at freding er ei innskrenking av rådvelde som ikkje gjev rett til erstatning. Unntak kan, som etter gjeldande rett, følgje av allmenne rettsgrunnsetningar i tilfelle der freding av område inneber eit vesentleg inngrep i den eksisterande bruken.

Spørsmålet om rett til erstatning kan vere av interesse for mange som bruker lova. Av pedagogiske grunnar føreslår *utvalet* ei eiga føresegn som gjev uttrykk for dei gjeldande rettsreglane om erstatning.

Føresegna om førehandsskjøn i kulturminnelova er lite brukt. Ein grunn kan vere at det er få tilfelle der erstatning ved freding er aktuelt. Slik *utvalet* ser det, er det likevel nyttig at lova har ei slik ordning. *Utvalet* føreslår å føre heimelen for førehandsskjøn vidare i den nye lova, med nokre få endringar. Sjølv om erstatning først og fremst vil vere aktuelt ved freding av område, bør føresegna vere generell, slik at ho gjev høve til førehandsskjøn ved alle typar freding. Retten til å be om slikt skjøn bør framleis liggje hjå departementet.

## 22.3 Framlegg frå utvalet

Utvalet føreslår

- ta inn ei føresegn om gjeldande erstatningsregler inn i lova, av pedagogiske omsyn

<sup>10</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 34.

<sup>11</sup> Ekspropriasjonserstatningslova 1984.

<sup>12</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009): s. 427.

## Kapittel 23

# Vern av kulturhistoriske verdier i kyrkjer, på gravplassar og i kyrkjeomgjevnader

Kyrkjer, gravplassar og kyrkjeomgjevnader har mykje å seie for historia og kulturhistoria i Noreg, både nasjonalt, regionalt og lokalt. Kyrkjer er symbolbygg, og dei er i bruk til religiøse seremoniar og samlingar. Dei har òg – særleg i eldre tid – vore heilt sentrale møteplassar for lokalsamfunna. Fordi det i norsk mellomalder og hundreåra etter vart reist få verdslege praktbygg, var det kyrkja som representerte det ypparste av byggjekunst, handverk og kunst. I inventaret til kyrkja er kunstgjenstandar frå alle hundreåra etter kristninga, som er særskilde for kyrkjene og representerer ei historie som berre blir fortald der. Kyrkjebygga gjev difor innsikt både i historisk religiøst liv og samfunnsniv, politisk historie, arkitektur, stilhistorie, førestillingar og ritual og i immaterielle verdier som materialbruk og handverkstradisjonar, frå mellomalderen og fram til vår tid.<sup>1</sup>

Gravplassar er ei kjelde til kunnskap om samfunnsstruktur, verdisyn og kva folk tenkte om liv og daude.<sup>2</sup> Den arkitektoniske utforminga, gravminna, grøntstrukturane og plantematerialet som finst der, gjev òg kunnskap om kyrkjeleg historie og stilhistorie.

Kyrkjias omgjevnader kan òg ha stor kulturhistorisk betydning. Kyrkja er ofte plassert som landemerke i landskapet, på sentrale og framstående plassar som framhevar og strekar under kor viktig kyrkja er i lokalsamfunnet. Bygningsmasse og landskapsstruktur utanfor kyrkja sitt eige område kan vere nært knytte til kyrkja og blir gjerne opplevd som at det høyrer til kyrkjestaden. Ofte inneheld kyrkjestaden kulturminne frå ulike tidsepokar, frå førkristen tid òg, som samla speglar att utviklinga av tru og samfunn. Kyrkja og elementa i omgjevnadane har altså stor verdi kvar for seg som kulturminne, men òg samla som kulturmiljø.<sup>3</sup>

I dagens kulturminnelov er det ingen særreglar om kyrkjer, gravplassar eller kyrkjeomgjevnader. Dei kulturhistoriske verdiane dei representerer, må takast vare på gjennom dei alminnelege føresegnene i lova om automatisk freding og vedtaksfreding. Av om lag 1640 kyrkjer som er førte opp frå første halvdel av 1100-talet og fram til i dag, er 191 frå før 1537, og difor automatisk freda. 19 kyrkjer frå perioden 1537–1649 er erklærte som automatisk freda, og 5 kyrkjer er freda ved vedtak. Det vil seie at ca. 13 prosent av kyrkjene har vern etter kulturminnelova. Det finst om lag 2200 gravplassar i Noreg. Om lag halvparten ligg direkte i nærleiken av ei kyrkje, og cirka 700 av desse ligg direkte i nærleiken av ei freda eller listeført kyrkje. Ein god del av dei, eller delar av dei, er automatisk freda. Dei kan òg vere freda ved vedtak, anten i seg sjølve eller ved områdefreding. *Utvalet* har ikkje oversyn over kor mange av kyrkjegardane som er freda.

Det er både historiske og praktiske årsaker til at berre eit fåtal av kyrkjene er freda ved vedtak, trass i den store kulturhistoriske verdien dei har. Kulturmiljøstyresmakta har aldri prioritert å aktivt frede kyrkjer. Dei kulturhistoriske verdiane har vore oppfatta som godt nok verna gjennom kyrkjelovgjevinga, som har gjeve statleg kontroll med kyrkjebygga. Seinare er dette ført vidare gjennom ordninga med listeføring. Dei kulturhistoriske verdiane i kyrkjer frå etter 1650 som ikkje er vedtaksfreda er i dag tekne vare på gjennom listeføringsordninga, som er gjeven i kyrkjebyggforskrifta med heimel i trussamfunnslova. Det gjeld i dag cirka 750 kyrkjer, om lag 46 prosent av alle kyrkjer i Noreg. Av desse er 308 førte opp i perioden mellom 1650 og 1850, og 437 er frå etter 1850. Når desse kyrkjebygga blir forvalta, følgjer Den norske kyrkja sjølv særlege sakshandsamingsreglar som skal sikre dei kulturhistoriske

<sup>1</sup> Barne- og familiedepartementet & Klima- og miljødepartementet 2020.

<sup>2</sup> Barne- og familiedepartementet & Klima- og miljødepartementet 2020: s. 25.

<sup>3</sup> Barne- og familiedepartementet & Klima- og miljødepartementet 2020: s. 25.



verdiane, og som mellom anna involverer Riksantikvaren. Dette betyr at det gjeld to ulike forvaltningsregime for kyrkjebygga: kulturminnelova og listeføringsordninga i kyrkjebyggforskrifta.

Mandatet ber *utvalet* drøfte om ei ny kulturmiljølov bør ha særlege lovføresegner om vern av kyrkjer, gravplassar og kyrkjeomgjevnader. *Utvalet* er òg bede om å vurdere ordninga med vern gjennom listeføringa og alternative måtar å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane i kyrkjebygg på. Det er presisert at *utvalet* må sjå til Den norske kyrkja sitt eige regelverk for forvaltning av kyrkjer, både når det gjeld sakshandsamingsreglar og omsynet til balansen mellom bruk og vern. Mandatet trekk fram at lovframlegget bør ha reglar om sikring av kulturhistoriske verdiar på kyrkjefeltet som er enklare og meir einskaplege enn dagens regelverk. Oppgåva er avgrensa mot spørsmål som gjeld krigsgraver.

*Utvalet* vurderer i dette kapitlet i kva grad ei ny kulturmiljølov bør ha særlege føresegner om kyrkjer, gravplassar og kyrkjeomgjevnader. Særlege spørsmål er for det første om ordninga i kyrkjebyggforskrifta og lista til Riksantikvaren over kulturhistorisk verdifulle kyrkjer framleis bør vere verkemiddel for å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane i kyrkjebygga, eller om kyrkjene heller bør ha vern gjennom kulturmiljølova. Så vurderer *utvalet* kva ordning lova eventuelt bør ha for å sikre vern av kulturhistorisk verdifulle kyrkjer. Til sist ser *utvalet* på om det trengst særlege føresegner for interiøret i kyrkja, for gravplassar og for andre kyrkjeomgjevnader. Dagens regelverk om fordeling av avgjerdsrett og oppgåver som gjeld for forvaltninga av dei kulturhistoriske verdiane i kyrkjene og i andre kyrkjelege kulturmiljø er komplisert. Spørsmål om korleis dette bør bli løyst etter ei ny kulturmiljølov, blir handsama i kapittel 40.

Med *kyrkjer* meiner *utvalet* bygg som har status som kyrkje etter trussamfunnslova kapittel 3, det vil seie kyrkjer som er knytte til Den norske kyrkja. Det omfattar òg stopular og andre tilhøyrande bygg av kulturhistorisk verdi. Kyrkjebygga og gravplassen er i hovudsak eigedomen til soknet. Nokre få kyrkjer er likevel eigde av andre, både private eller offentlege organ, som Fortidsminneforeninga, musea og statlege institusjonar som fengsel og sjukehus. Vedlikehaldet av kyrkjene og gravplassane er eigaren sitt ansvar, men der soknet er eigar, er det kommunane som har det økonomiske ansvaret.<sup>4</sup>

## 23.1 Gjeldende føresegner om vern

Fleire regelverk har føresegner som tek eller kan ta vare på kulturhistoriske verdiar i kyrkjebygg, på gravplassar og på kyrkjestader: kulturminnelova med ansvarsforskrifta, trussamfunnslova med kyrkjebyggforskrifta, gravplasslova med gravplassforskrifta og plan- og bygningslova. Rundskriv Q-06/20 om forvaltning av kyrkje, gravplass og kyrkjeomgjevnader som kulturminne og kulturmiljø (kyrkjerundskrivet), som er gjevne med heimel i trussamfunnslova, gravplasslova og kulturminnelova, har utfyllande rettleiing og råd for korleis kyrkjer, kyrkjestader og gravplassar som kulturmiljø skal forvaltast. I tillegg gjeld det for kyrkjene føresegner som er gjevne av Kyrkjemøtet i kyrkjeordninga for Den norske kyrkja, i medhald av trussamfunnslova.

### 23.1.1 Kyrkjer

Alle kyrkjer frå før 1537 er automatisk freda etter kulturminnelova § 4 første avsnitt, jamfør § 3. Det same gjeld om dei er frå perioden 1537–1649 og erklært som automatisk freda, jamfør § 4 tredje avsnitt. Ei kyrkje som er definert som samisk, og som er frå år 1917 eller tidlegare, vil òg vere automatisk freda. I tillegg kan kyrkjer fredast ved vedtak etter § 15, inngå i vedtak om kulturmiljøfreding etter § 20 og inngå i statlege anlegg som er forskriftsfreda etter § 22 a.

I den automatiske fredinga og vedtaksfredinga etter kulturminnelova § 15 inngår vanlegvis interiøret og det faste inventaret i kyrkja, til dømes benker, preikestol, orgel, døypefont og kunstnarisk utsmykking. Interiør kan òg inngå i forskriftsfreding etter § 22 a. Kulturmiljøfreding etter § 20 gjeld berre eksteriør. Laust inventar og kyrkjekunst, til dømes kyrkjetekstil, kyrkjesølv og prosesjonskors, er verna som lause kulturminne etter kulturminnelova § 12 og § 13 om dei er frå tida før 1537.

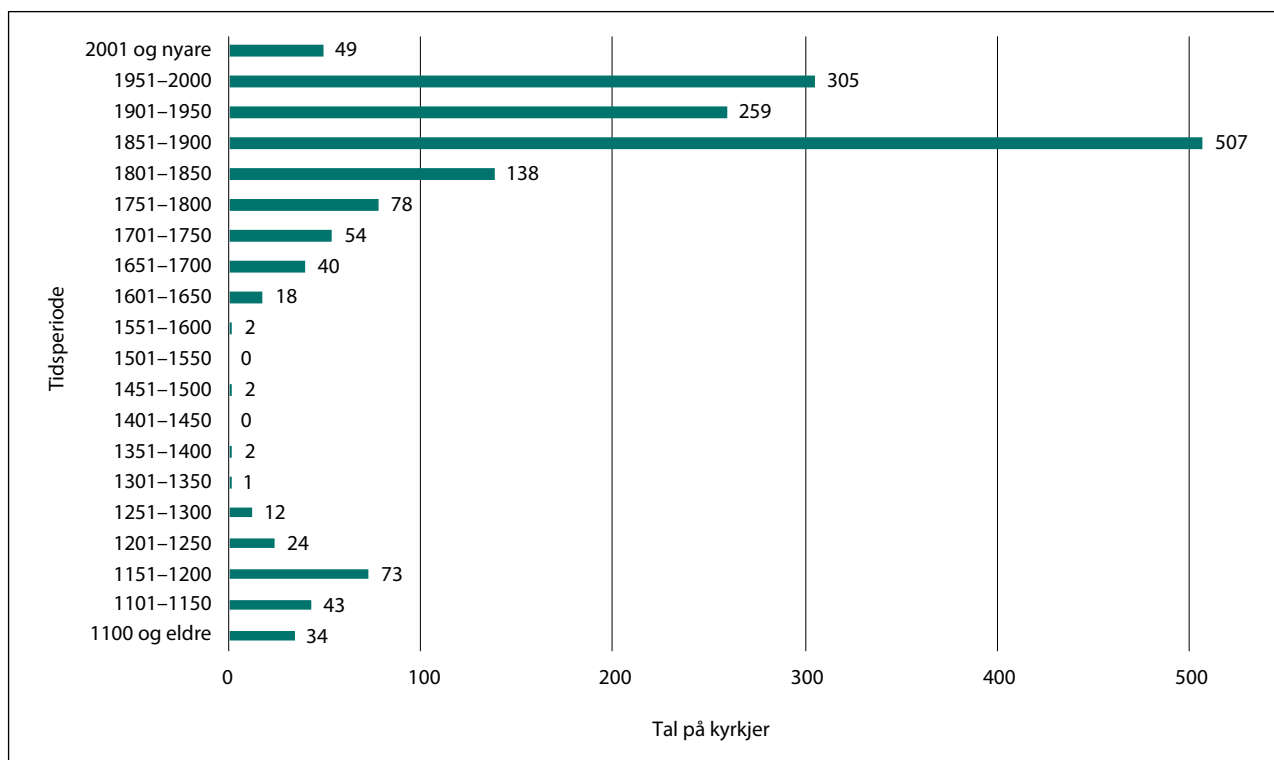
Mange kyrkjer (knytte til Den norske kyrkja) som ikkje er freda etter kulturminnelova, har vern etter listeføringsordninga som følgjer av kyrkjebyggforskrifta med heimel i trussamfunnslova.<sup>5</sup> Dette gjeld alle kyrkjer som er bygde i perioden 1650–1850, og eit utval yngre kyrkjer.<sup>6</sup> Det er Riksantikvaren som listefører dei yngre kyrkjene.

Listeføringa gjev ikkje eit formelt juridisk vern, men betyr at kyrkjene er definerte som verneverdige og har nasjonal verdi. Etter kyrkjebyggforskrifta og kyrkjerundskrivet gjeld det særlege

<sup>4</sup> Trussamfunnslova 2020: § 15 og § 14 andre avsnitt.

<sup>5</sup> Kyrkjebyggforskrifta 2020.

<sup>6</sup> Kyrkjebyggforskrifta 2020: § 1 tredje avsnitt.



Figur 23.1 Ståande kyrkjer frå ulike periodar

Kjelde: Kyrkjebyggdatabasen (KA 2023).

sakshandsamingsføresegner ved tiltak ut over vanleg vedlikehald. Biskopen må godkjenne alle slike tiltak.<sup>7</sup> Det same gjeld tiltak på slikt fast inventar som inngår i ein kulturhistorisk samanheng med kyrkjebygget. Avhending eller riving av listeførte kyrkjer krev godkjenning av Kyrkerådet.<sup>8</sup> I tillegg skal Riksantikvaren gje fråsegn i slike saker før dei blir avgjorde. Sjølv om Riksantikvaren berre skal gje fråsegn, og ikkje har makt til å ta avgjerd i saka, er direktoratet i praksis involvert på tilnærma same måte som ved forvaltninga av kyrkjebygg som er freda etter kulturminnelova. Kyrkjemøtet har fastsett eigne reglar som pålegg biskopen å konsultere Riksantikvaren og ved innkjøp av alt nytt inventar og utstyr i freda og listeførte kyrkjer.<sup>9</sup>

Etter kyrkjeordninga for Den norske kyrkja § 20 fjerde avsnitt skal soknerådet føre liste over inventar og utstyr i kyrkjene i soknet. Innkjøp og avhending av inventaret og utstyret i kyrkja skal godkjennast av biskopen.

Plan- og bygningslova gjev kommunane høve til å gje verneverdige kyrkjer rettsleg vern gjen-

nom planar. I kommuneplanen skal det som hovudregel setjast av ei omsynssone (med retningslinjer) rundt verneverdige kulturminne og landskap, jamfør plan- og bygningslova § 11-8 tredje avsnitt bokstav c. Retningslinjene kan avgrense verksemd og fastsetje vilkår for tiltak og sakshandsamingsprosedyrar for søknader om tiltak. Det kan gjevast generelle føresegnar for slike vilkår, jamfør plan- og bygningslova § 11-9. I reguleringsplanar vil arealføremålet for kyrkjer og gravplassar normalt vere bygningar og anlegg, med underføremål som viser kva funksjon bestemte delar av området skal ha. I tillegg til arealføremål skal det vere føresegnar som i detalj omtaler kva som kan eller ikkje kan gjerast i området. Omsynssoner kan nyttast for å vise omsyn i eit bestemt område. For reguleringsplanar gjev lova § 12-5 nummer 5 høve til å regulere kulturmiljø og kulturminne, og § 12-7 nummer 6 opnar for føresegnar om vern. Sjå elles omtalen av vern etter plan- og bygningslova i kapittel 26.

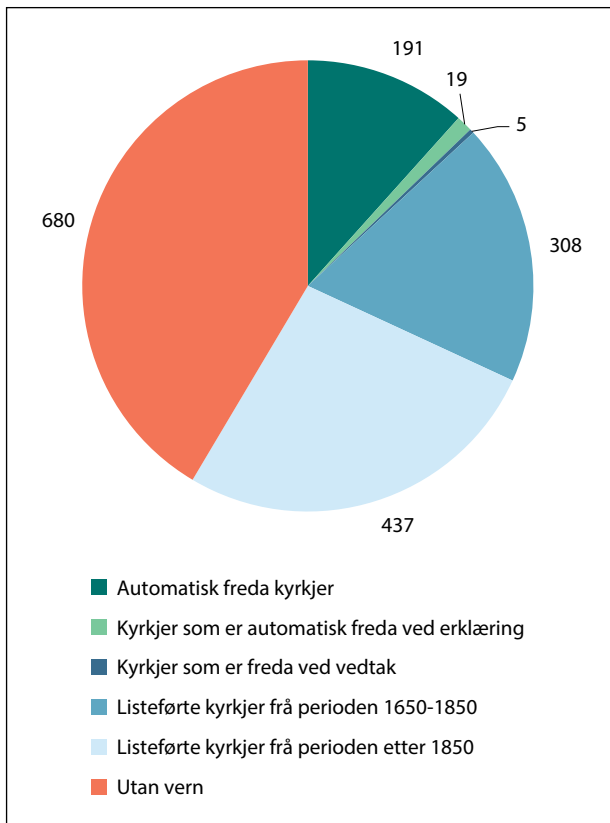
### 23.1.2 Gravplassar og kyrkjeomgjevnader

Gravplassar og kyrkjestader kan òg få vern gjennom freding etter dei alminnelege føresegnene i kulturminnelova om automatisk freding og vedtaksfreding. For kyrkjestader frå mellomalderen,

<sup>7</sup> Kven som er godkjenningorgan etter kyrkjebyggforskrifta, følgjer av kyrkjeordninga.

<sup>8</sup> Kyrkjebyggforskrifta 2020: § 4 første avsnitt, jamfør § 3.

<sup>9</sup> Reglar om liturgisk inventar og utstyr 2024: § 24.



Figur 23.2 Verneform, ståande kyrkjer

Figuren viser kor mange av dei ståande kyrkjene som har vern etter dagens regelverk, og kva form for vern dei har.

Kjelde: Kyrkjebyggdatabasen (KA 2023)

som er automatisk freda, vil det gjelde heile området som har vore brukt til kyrkjelege føremål, som grunnen under kyrkja, kyrkjebakken og kyrkjeallmenningen med båtstøer og liknande.<sup>10</sup>

Plan- og bygningslova kan gje vern til gravplassar gjennom kommunal arealplanlegging etter § 11-8 tredje avsnitt bokstav c, i kombinasjon med føremåla busetnad og anlegg/grav- og urnelund. Lova kan òg sikre vern av kulturhistoriske interesser i større område ved kyrkjer og gravplassar gjennom arealplanar, på same måte som for kyrkjer. Ved byggje- og anleggstiltak som er søknadspliktige etter lova, og som kan verke inn på freda kyrkjer og gravplassar, har kommunen plikt til å leggje saka fram for kulturmiljøstyresmakta før løyve blir gjeve, jamfør § 21-5. For automatisk freda kyrkjer eller gravplassar vil det då bli vurdert om tiltaket på utilbørleg måte vil skjemma det freda kulturminnet, jamfør kulturminnelova § 3.

Enkelte tiltak er ikkje søknadspliktige etter plan- og bygningslova, til dømes mindre frittlig-

gjande bygningar og mindre tiltak utandørs. I uteområdet til ei kyrkje kan dette gjelde tiltak som å setje opp lyktestolpar, varmpumpehus eller mindre servicebygg, å endre gravplassinngjerding og å endre strukturar i grøntanlegg.<sup>11</sup> Omfattar området gravplass, skal slike tiltak handsamast etter gravplasslova, sjå nedanfor. Ved slike tiltak på uteområdet ved ei listeført kyrkje som ikkje har ein gravplass knytt til seg, fatsett kyrkjeordninga for Den norske kyrkja at tiltak krev godkjenning frå biskopen, om dei vil kunne verke negativt inn på kulturhistoriske verdiar, jamfør kyrkjeordninga § 23 sjuande avsnitt. Saka skal først leggjast fram for kulturmiljøstyresmakta, som skal uttale seg. Kyrkjerundskrivet seier òg at tiltak som vil kunne ha negativ verknad på kulturhistoriske verdiar, ikkje bør setjast i verk utan godkjenning av det kyrkjelege godkjenningsorganet og fråsegn frå den rette kulturmiljøstyresmakta.

Gravplasser kan òg få vern etter gravplassforskrifta. Den lokale gravplassstyresmakta kan vedta ein bevaringsplan, jamfør § 27 i forskrifta. Etter gravplasslova skal dessutan vesentlege endringar av gravplassar og bygningar på gravplassar leggjast fram for godkjenning av Statsforvaltaren i Vestfold og Telemark, som er nasjonal gravplassstyresmakt, jamfør § 4 første avsnitt i lova. Tiltak som er eigna til å verke negativt på kulturhistoriske verdiar, vil normalt reknast som vesentlege endringar. Ved endringar av uteområde ved listeførte kyrkjer skal Statsforvaltaren hente inn fråsegn frå kulturmiljøstyresmakta før løyve blir gjeve. Kommunen må òg gje tilslutnad ved denne typen tiltak.

## 23.2 Lovhistorikk

Kyrkjebygga har vore eit viktig tema alt frå byrjinga av kulturminnevernet. Etter kyrkjelova av 1897 skulle staten godkjenne avhending, riving og nybygging av kyrkjer. Med dette rekna ein med at kulturhistorisk verdifulle kyrkjer hadde tilstrekkeleg vern, slik at dei var unnatekne då fortidsminnelova i 1905 etablerte automatisk freding av faste fornminne frå før år 1537. Bygningsfredingslova frå 1920, som gav heimel for vedtaksfreding av bygningar, vart avgrensa til verdslege bygningar. Først med fornminnelova i 1951 vart ordninga med automatisk freding utvida til å gjelde kyrkjer òg. I 1975 vart bygningsfredingslova endra, slik at

<sup>10</sup> Barne- og familiedepartementet & Klima- og miljødepartementet 2020: s. 28.

<sup>11</sup> Døme frå Barne- og familiedepartementet & Klima- og miljødepartementet 2020: s. 34.

det vart opna for å frede kyrkjebygg ved vedtak. Dette vart ført vidare i kulturminnelova 1978.

Eit nytt kyrkjerundskriv i 2000 etablerte ordninga med Riksantikvaren si listeføring av kulturhistorisk verdifulle kyrkjebygg og ein særleg sakshandsamingsrutine for Den norske kyrkja sine organ i saker om ombygging eller utviding av dei listeførte kyrkjene og (for) innkjøp og avhending av inventar.

Etter grunnlovsendringa i 2012, som oppheva statskyrkjeordninga, og forvaltningsreforma i 2017, som skapte eit tydelegare skilje mellom staten og Den norske kyrkja, vedtok Stortinget i 2020 ei ny felles lov om trus- og livssynssamfunn (trussamfunnslova). Lova erstatta frå 1. januar 2021 kyrkelova og tidlegare lovverk om trus- og livssynssamfunn. Føresegna om Den norske kyrkja i den nye trussamfunnslova er avgrensa til å gje naudsynte rammer slik at kyrkja som trussamfunn kan vedta si eiga forvaltning og organisering. I § 15 er det slege fast at kyrkjebygget er eigd av soknet, og at Kyrkjemøtet kan gje eigne føresegner om mellom anna forvaltninga av kyrkjebygg, inventar og utstyr. Slike føresegner har Den norske kyrkja gjeve i kyrkjeordninga. Trussamfunnslova gjev Kongen makt til å gje særskilde føresegner om forvaltninga av kulturhistoriske kyrkjer, jamvel dei som ikkje er freda etter kulturminnelova, det vil seie listeførte kyrkjer. Slike føresegner er no gjevne i kyrkjebyggforskrifta. I førearbeidet til trussamfunnslova<sup>12</sup> er det lagt til grunn at dette regelverket er overgangsføresegner som legg rettsleg grunnlag for å føre vidare den gjeldande forvaltningspraksisen i påvente av endringar i kulturmiljøregelverket.

Den no oppheva kyrkelova gav gravplassane og dei andre kyrkjeomgjevnadene eit visst vern ved å forby oppføring av bygningar nærare ei kyrkje enn 60 meter i grisgrendt område utan dispensasjon frå departementet.<sup>13</sup> Avgjerdsmakta var delegert til biskopen, som skulle leggje slike saker fram for Riksantikvaren når dei gjaldt kyrkjer bygde før 1850 eller listeførte kyrkjer bygde etter 1850. Ansvaret for omgjevnadene vart flytt frå Riksantikvaren til fylkeskommunen i samband med ei ny kyrkjeordning i 2012. 60-meterføresegna vart ikkje ført vidare i trussamfunnslova. I førearbeida til lova er det uttrykt at omsynet som føresegna skulle ta vare på, i staden bør vurderast gjennom dei ordinære plan- og byggjeprosessane etter plan- og bygningslova.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Prop. 130 L (2018–2019).

<sup>13</sup> Kyrkelova 1996: § 21.

<sup>14</sup> Prop. 130 L (2018–2019): s. 230.

## 23.3 Utanlandsk rett

I Sverige har *kulturmiljölagen* eit eige kapittel om «kyrkliga kulturminnen», med føresegner om vern av kulturhistoriske verdier i kyrkjebygg, kyrkjetomter, kyrkjeleg inventar og gravplassar. Lova etablerer eit særskilt automatisk vern av kyrkjebygg og kyrkjetomter frå før 1940, jamfør 3 §. Det same gjeld gravplassar frå før 1940, jamfør 11 § og følgjande. Lova har heimel for å frede yngre kyrkjer ved vedtak. Ho har òg føresegner om vern av kyrkjeinventar av kulturhistorisk verdi, jamfør 6 § og følgjande. Det krevst løyve frå kulturmiljøstyresmakta for tiltak som gjeld det listeførte inventaret.

I Danmark gjeld *bygningsfredningsloven* ikkje for kyrkjebygg eller kyrkjegardar som høyrer til Den Danske Folkekirke og er i drift. Drift og vedlikehald av slike kyrkjer og kyrkjegardar er regulert i *lov om folkekirkens kirkebygninger og kirkegårde*, som ligg under By-, Land- og Kirkeministeriet. Lova har som eit av fleire føremål å sikre at kulturverdiane hjå kyrkjebygningar og kyrkjegardar ikkje blir øydelagde. Lova krev godkjenning frå «stiftsøvrigheden» ved utviding, ombygging og endring av kyrkjebygningar, og ho krev at Nationalmuseet skal involverast ved restaurering av kalkmåleri.

I Finland er det gjeve særlege føresegner om vern av kyrkjer i *kyrkolagen* og *lag om ortodoxa kyrkan*. *Kyrkolagen* vernar alle evangelisk lutherske kyrkjer frå før 1917, inkludert fast inventar, kyrkjekunst, klokketårn, mausoleum og så bortetter. Lova gjeld òg gravplassar. Kyrkjer som er oppførte etter 1917 kan få vern gjennom vedtak frå kyrkjerådet. Vernet inneber at vesentlege endringar krev godkjenning av kyrkjerådet. Om kyrkja er verna eller har vore i bruk i minst 50 år, må kyrkjelyden få kulturmiljøstyresmakta til å uttale seg før ei avgjerd blir teken. Kulturmiljøstyresmakta gjev òg rettleiing og kan be om alternative framgangsmåtar eller løysingar. For ortodokse kyrkjer gjeld liknande føresegner.

## 23.4 Vern av kyrkjer i den nye kulturmiljølova

### 23.4.1 Trengst det særlege føresegner om vern og forvaltning av kyrkjer som kulturminne?

Opphevinga av statskyrkjeordninga i 2012 og prinsippet om lik handsaming av trussamfunn i den nye lova om trus- og livssynssamfunn frå 2020 taler i utgangspunktet for at regelverket om vern

av bygningar og stader for der ein utøver tru, må vere det same for alle trussamfunna. Dette kan anten vere i form av særlege føresegner for alle trussamfunn eller slik at desse bygningane og stadene blir regulerte som andre kulturminne, etter dei alminnelege føresegnene i lova. Trussamfunnslova har likevel særlege reglar for Den norske kyrkja, mellom anna ei føresegn om kyrkjebygg i § 16.

Mandatet ber *utvalet* drøfte om ei ny kulturmiljølov bør ha særlege lovføresegner om vern av kyrkjer, gravplassar og kyrkjeomgjevnader. Bakgrunnen er slik *utvalet* forstår det, den lange historia og den store kulturhistoriske betydninga som kyrkjene og omgjevnadene deira har i Noreg, kombinert med det store talet på kyrkjebygg og den særlege forvaltningsordninga som gjeld i dag med vern gjennom listeføring. Dette gjer det naudsynt å vurdere om lova bør verne desse kulturminna på andre måtar enn ved listeføring, og om det bør skje ved særlege føresegner på grunn av det store talet på slike kulturminne. Bygningar som blir brukte til å utøve tru i andre trussamfunn kan ha store kulturhistoriske verdiar, men dei finst ikkje i like stort tal. Det at *utvalet* vurderer særlege reglar for vern av kulturhistoriske kyrkjer knytte til Den norske kyrkja, er difor ikkje eit ønske om å handsame trussamfunna ulikt. *Utvalet* meiner at dei alminnelege føresegna om freding i lovframlegget er godt egna til å ta vare på bygningane og stadene andre trussamfunn bruker for å utøve tru.

Ved vern av kulturhistorisk viktige bygningar som blir brukte til å utøve tru, kan det oppstå særlege spørsmål om tilhøvet mellom vern og bruk. Det vil vere avgrensingar på kva kulturmiljøstyresmakta kan gripe inn i når ho forvaltar slike kulturminne. Dette er reflektert i mandatet, som seier at *utvalet* skal sjå til Den norske kyrkja sitt eige regelverk for forvaltninga av kyrkjer, når det gjeld omsynet til balanse mellom bruk og vern. Det at kyrkjene har vore i langvarig og kontinuerleg bruk, er med på å forsterke den kulturhistoriske verdien dei har. Brukskontinuitet som ein immateriell verdi er nærare omhandla i kapittel 29. Det er viktig at kulturmiljøstyresmakta i forvaltninga av freda kyrkjer legg til rette for at bruken kan halde fram. Slike omsyn må, slik *utvalet* oppfattar det, gjelde for alle bygningar og stader som blir brukte til å utøve tru og har vern etter kulturmiljølova, uavhengig av religion. Kva særlege avgrensingar som skal liggje på kulturmiljøstyresmakta, må avklarast gjennom deira praksis, i dialog med dei trussamfunna det gjeld. Dette er ikkje godt egna for regulering i kulturmiljølova.

### 23.4.2 Bør listeføringsordninga avviklast?

Eit første spørsmål er om dei kulturhistorisk verdifulle kyrkjebygga framleis bør forvaltast gjennom ordninga i kyrkjebyggforskrifta og Riksantikvaren si liste over kulturhistorisk verdifulle kyrkjer, eller om slike kyrkjer heller bør ha vern gjennom kulturmiljølova, ved freding.

Listeføring har på ein effektiv måte sikra vern av kulturhistoriske verdiar i eit stort tal kyrkjer. I praksis inneber ordninga at dei listeførte kyrkjene har ei forvaltning som liknar på den som etter kulturminnelova gjeld for freda kyrkjer. *Utvalet* har inntrykk av at ordninga stort sett fungerer greitt, fordi soknene og Den norske kyrkja sjølv, som eigarar og forvaltarar, er oppteken av å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane i kyrkjebygga. Sjølv om eigarane ikkje er ei heilt einsarta gruppe, ser det ut til at kulturmiljøverdiar knytte til kyrkjene er godt tekne vare på, uavhengig av vernestatusen. Dei kulturhistoriske verdiane i dei listeførte kyrkjebygga verkar i avgrensa grad å vere truga.

Det er likevel ikkje slik at kulturmiljøstyresmakta og eigarane og forvaltarane alltid vil ha samanfallande syn og interesser i vernespørsmål. Og det er for ivaretakinga av dei kulturhistoriske verdiane fleire ulempe ved at listeføringa og forvaltning etter kyrkjebyggforskrifta ikkje gjev same vern som fredingsinstituttet. Kulturmiljøforvaltninga har inga formell makt i vernespørsmål, ingen heimel til å krevje retting av feil, og heller ikkje sanksjonshøve når tiltak er utførte i strid med verneomsyna. At mange kyrkjer er underlagde ei slik eiga forvaltningsordning, bidreg òg til at forvaltninga av dei kulturhistoriske verdiane til kyrkjebygga blir kompleks og kan oppfattast som uklar. Prinsipielt er dette ei form for vern som ikkje passar inn i eit system med freding etter kulturminnelova eller vern etter plan- og bygningslova som dei sentrale verkemidla for å ta vare på kulturmiljø med høg kulturmiljøverdi.

Å oppeve listeføringsordninga og gje kyrkjer med høg kulturhistorisk verdi vern gjennom freding vil i utgangspunktet ikkje ha store konsekvensar for kulturmiljøstyresmakta. Det vil i liten grad føre til endring i dei ressursane som går med til sakshandsaming, ettersom kulturmiljøstyresmakta alt etter listeføringsordninga er involverte i sakshandsaminga av alle søknadspliktige tiltak i alle listeførte kyrkjer, på liknande måte som ved forvaltninga av freda kyrkjer. Freding vil gje kulturmiljøstyresmakta nye heimlar til å handsame situasjonar som gjeld lovbrøt, eller som krev pålegg om retting eller utbetring, men det er ikkje grunn til å tru at dette vil føre til at dei treng fleire

ressursar. At dagens listeføringsordning ikkje har slike heimlar, kan skape like store eller større utfordringar og ressursbruk for forvaltninga. Fredingsstatus kan i tillegg gje ei klarare forståing hjå dei som forvaltar bygga i det daglege, og gje mindre risiko for at slike situasjonar oppstår. Likevel vil truleg talet på klagesaker auke noko, som følgje av fleire vedtak etter lova.

For soknene og Den norske kyrkje, vil det at kyrkjebygg blir freda etter kulturminnelova bety eit inngrep i råderetten deira, ved at avgjerdsmakta for tiltak på kyrkjebygga som er freda blir flytt ut av deira eiga forvaltning og over til kulturmiljøstyresmakta. Dette vil bety lite i praksis, ettersom kulturmiljøstyresmakta allereie er sterkt involvert i saker om tiltak på kulturhistorisk verdifulle kyrkjer. Det at dei fleste kyrkjebygga er i aktiv bruk, kan gjere det naudsynt å tilpasse bygga på måtar som kan kome i konflikt med verneomsyn. Balansen mellom bruk og vern må då løysast gjennom kulturmiljøstyresmakta sin praksis. Dette må skje innanfor rammene av kulturmiljølova og trussamfunnslova, på same vis som ved freding av bygningar som er brukte til å utøve tru i andre trussamfunn.

#### Vurdering og konklusjon

*Utvalet* meiner at det både av prinsipielle og praktiske årsaker er uheldig at mange kyrkjebygg ikkje er underlagde det regelverket som nettopp har til føremål å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane som dei representerer. Skiljet mellom stat og kyrkje som tredde i kraft frå 2017 bidreg til å forsterke dette. Det å erstatte listeføringsordninga frå kyrkjerundskrivet med formelt vern etter kulturmiljølova vil òg gje eit meir heilskapleg og oversiktleg regelverk. *Utvalet* meiner difor at den forvaltningsordninga som er etablert gjennom kyrkjebyggforskrifta og listeføringsordninga, bør erstattast av eit formelt vern. Det vil først og fremst seie gjennom freding av dei kyrkjebygga som er fredingsverdige etter kulturmiljølova. Etter det *utvalet* forstår, er det òg lagt opp til dette i førearbeida til trussamfunnslova. Der heiter det at regelverket er overgangsføresegner som legg rettsleg grunnlag for å føre vidare den gjeldande forvaltningspraksisen i påvente av endringar i kulturmiljøregelverket.<sup>15</sup> I tillegg meiner *utvalet* at kommunane bør nytte plan- og bygningslova til å gje vern til kulturhistorisk viktige kyrkjebygg gjennom plansystemet.

#### 23.4.3 Korleis bør ei ny kulturmiljølov gje vern til kyrkjene?

Det neste spørsmålet er korleis ei ny kulturmiljølov bør sikre vern av dei kulturhistorisk viktige kyrkjene.

Kyrkjer oppførte fram til og med 1650 vil etter framlegget til *utvalet* vere automatisk freda etter den generelle fredingsgrensa for bygningar. Dette gjeld 210 kyrkjebygg. Vurderinga av om automatisk freding er eit føremålstenleg verkemiddel for vern av bygningar fram til og med 1650, går fram av utgreinga i kapittel 18. *Utvalet* legg til grunn at alle kyrkjer frå tida fram til og med 1650 er kartlagde og har ein svært høg kulturhistorisk verdi. Automatisk freding vil slik *utvalet* ser det, vere et eigna verkemiddel for å verne desse kyrkjene, på linje med andre bygningar frå tida fram til og med 1650. Lovframlegget legg opp til at forvaltninga av automatisk freda bygningar i hovudsak følgjer dei føresegnene som gjeld for vedtaksfreda kulturminne, heller enn føresegnene som gjeld for jordfaste automatisk freda kulturminne. Det gjeld både åtferdsnorma og føresegna om dispensasjon. Slik *utvalet* forstår dagens praksis for forvaltning av automatisk freda kyrkjebygg, ligg denne alleie nær det som gjeld for vedtaksfreda bygningar. *Utvalet* legg difor til grunn at endringa vil ha lite å seie for innhaldet i fredinga av desse kyrkjebygg.

For kyrkjer oppførte etter 1650 som har høge kulturhistoriske verdiar, kan det vere aktuelt å etablere vern etter kulturmiljølova på tre ulike vis: ved automatisk freding, ved vedtaksfreding eller ved forskriftsfreding.

#### Automatisk freding etter 1650?

Om kyrkjer som er oppførte etter 1650, skal vernast ved automatisk freding, vil det innebere at lova får ei særleg, høgare, automatisk fredingsgrense for kyrkjebygg. *Utvalet* meiner at 1850 er det årstalet som frå eit kulturhistorisk perspektiv best kan grunnkje ei eventuell særgrense for kyrkjer. Årstalet dannar eit klart tidsskilje i historia til kyrkjebygginga i Noreg. Endringa av kyrkelova i 1850 førte til både storstilt riving og storstilt bygging av kyrkjer på kort tid. Ein slutta å byggje dei kyrkjetypane som tidlegare var vanlege lokalt, og fekk «typekyrkjer» som i stor grad var felles for heile landet. Dette årstalet er òg sett som grense for automatisk listeføring i kyrkjebygggrundskrivet. Riksantikvaren har tidlegare føreslege dette årstalet som særskild fredingsgrense for kyrkjer.<sup>16</sup>

<sup>15</sup> Prop. 130 L (2018–2019).

Ei automatisk freding av kyrkjer som er oppførte fram til og med 1850, vil bety at 310 kyrkjer blir freda i tillegg til dei 210 kyrkjebygga som vil vere automatisk freda etter den alminnelege føresegna om automatisk freding for alle bygg frå tida fram til og med 1650. Totalt vil talet på automatisk freda kyrkjer vere 520 med ei fredingsgrense ved 1850.

Fordelen med automatisk freding av kyrkjebygg frå tida fram til og med 1850, er at det gjer det mogleg å etablere vern av dei kulturhistoriske verdiane i eit stort tal kyrkjebygg med inventar på ein enkel og ressurseffektiv måte. Det vil ikkje krevje særlege ressursar frå kulturmiljøstyresmakta til å gå gjennom og vurdere kva kyrkjebygg som skal vere freda, eller til å fastsetje fredingsføresegner for kvar av kyrkjene. Ei slik ordning vil heller ikkje ha store konsekvensar for ressursane kulturmiljøstyresmakta bruker til å forvalte dei automatisk freda kyrkjebygga. Kulturmiljøstyresmakta er alt gjennom dagens system med listeføring involvert i sakshandsaminga av alle tiltak i listeførte kyrkjer frå 1850 og tidlegare, som går ut over vanleg vedlikehald.

Ulempa med å gje vern gjennom ei særleg automatisk fredingsgrense er først og fremst at eit stort tal kyrkjer blir freda utan noka individuell vurdering av den kulturhistoriske verdien deira, ut over den verdien som er knytt til alderskriteriet. Det er på det reine at dei kulturhistoriske verdiane i kyrkjebygga frå før 1850 varierer. Automatisk freding føreset likevel ikkje at kulturmiljøstyresmakta prioriterer kyrkjene etter verdi. Ordninga gjev heller ikkje noko konkret føremål med vernet eller fredingsføresegner tilpassa det enkelte kyrkjebygget. Mangel på individuell vurdering av fredingsverdi, føremål og fredingsføresegn gjer at vernet, og involveringa av kulturmiljøstyresmakta, kan gå lenger enn naudsynt. Det vil truleg òg gjere at forvaltninga av kyrkjene krev meir ressursar frå både kulturmiljøstyresmakta og eigaren, enn det som er tilfellet når fredinga har eit føremål og fredingsføresegner. Ei ulempe ved ei særleg fredingsgrense kan i tillegg vere at det gjev fleire særreglar i lova. Regelverket om freding blir mindre einsarta, og meir uoversynleg og komplisert.

#### Freding ved enkeltvedtak

Om dei kulturhistorisk verdifulle kyrkjebygga som er førte opp etter 1650 får vern ved vedtaksfreding, kan det skje både gjennom den alminne-

lege heimelen i lova for vedtaksfreding og gjennom heimelen for forenkla freding. Forenkla freding har likevel ei sentral avgrensing i at det berre kan gje vern til eksteriør, og ikkje til interiøret i kyrkja.

Fordelen ved å gje kyrkjene vern ved vedtaksfreding, er at behovet for vern blir vurdert og tilpassa individuelt for kvart kyrkjebygg. Det gjer at fredinga ikkje går lenger enn naudsynt, og ho kan ta omsyn både til særlege bruksbehov og særlege verneverdiar ved den enkelte kyrkja. Det at fredinga har eit fastsett føremål og fredingsføresegner, bidreg òg til å gjere forvaltninga meir effektiv, og det gjer forvaltninga meir føreseieleg for kulturmiljøstyresmakta og for eigarane og brukarane av kyrkjebygga. Det er mogleg å frede fleire kyrkjer i same vedtak, og det er mogleg å lage både fredingsføresegner og fredingsføresegner som er individuelle, eller som er felles for kyrkjene som inngår i same vedtak.

Ulempa med å leggje opp til at kyrkjebygg skal få vern gjennom vedtaksfreding, er at det tek tid og ressursar å etablere fredinga. Det gjeld både samhandlinga med eigarane, berørte styresmakter og andre interessentar, og det arbeidet kulturmiljøstyresmakta må gjere med å kartleggje kulturminneverdiene og utarbeide fredingsvedtak. Samstundes kan fredingsprosessen bidra til betre tilpassa fredingar og til lokalt engasjement og oppslutnad om fredinga. Kulturmiljøstyresmakta har òg til ein viss grad høve til å tilpasse saksutgreiinga til eit nivå som gjer det mogleg å få gjennomført dei ønskjelege fredingane.

Dei store ressursane som krevst for å gjennomføre vedtaksfreding vil truleg føre til at eit lågare tal på kyrkjer blir freda, enn dei som i dag har vern gjennom listeføringsordninga. Det vil krevje noko mindre ressursar til forvaltning enn det som er tilfellet i dag. Samstundes vil det i ein overgangsperiode kunne vere naudsynt å halde listeføringa ved lag, medan vedtaksfredinga går føre seg.

#### Freding ved forskrift

Eit tredje alternativ er at kulturmiljølova gjev kulturmiljøstyresmakta ein særleg heimel til å frede kyrkjer frå etter 1650 ved forskrift. Forskriftsfreding vil vere eit avvik frå dei alminnelege formene for freding i lova, automatisk freding og vedtaksfreding. Det vil innebere at lova har ei særleg regulering av ein særskild type kulturminne. I dagens kulturminnelov er det heimel for å forskriftsfrede kulturmiljø og dei kulturhistoriske eigedomane til staten, jamfør §§ 20 og 22 a.

<sup>16</sup> Riksantikvaren 2016.

Forskriftsfreding vil krevje ein systematisk gjennomgang og prioritering av dei mest verdifulle og representative kyrkjene, og det vil krevje utarbeiding av fredingsføre mål og fredingsførese gner. Dette krev tid og ressursar. Forskrifter følger sakshandsamingsprosedyren i forvaltningslova kapittel VII i staden for dei særlege sakshandsamingsføresegnene for fredingsvedtak i kulturmiljølova. Det innebere færre krav til kontakt og involvering av eigarane, offentlege styresmaktar og interesseorganisasjonar enn fredingsprosedyren etter kulturmiljølova. Ein fordel ved forskriftsfreding er difor at det vil kunne vere raskare og meir ressurseffektivt enn ordinær freding, særleg ved fredinga av eit stort tal på objekt som ligg på ulike stader. Samstundes kan det òg i saker med forskriftsfredingar vere behov for stor grad av involvering for å sikre ein god og forsvarleg prosess for både kulturmiljøstyresmakta, eigarane og andre interessentar.

Det er òg ei fordel med forskriftsfreding framfor automatisk freding, at forskriftsfreding har førese gner om føremålet med fredinga og kva ho inneber. Fredingsførese gner bidreg til å gjere forvaltninga føreseieleg og effektiv for både kulturmiljøstyresmakta, eigarar og brukarar. I kva grad desse føresegnene er felles for alle objekta som inngår i fredinga, eller er individuelle, kan tilpassast etter fredingsbehov og ressursar.

Ei forskriftsfredingsordning vil, som ved vedtaksfreding, truleg gje behov for ei strengare prioritering av kva kyrkjebygg som skal ha vern. Det inneber at færre kyrkjer vil få vern enn dei som i dag er verna gjennom listeføringa. Det vil igjen gje noko mindre behov for ressursar til forvaltninga av kyrkjer enn i dag.

Det vil ved forskriftsfreding som ved vedtaksfreding vere naudsynt med ei overgangsordning der listeføringsordninga i kyrkjebyggforskrifta heilt eller delvis blir halden ved lag, medan kulturmiljøforvaltninga har høve til å gjere fredingsvedtak.

Freding av kulturhistorisk verdifulle kyrkjer gjennom ei forskriftsfreding med landsverneplan har tidlegare vore føreselege av Handlingsplanutvalet i 1992 og av Riksantikvaren i brev til Klima- og miljødepartementet i 2016.<sup>17 18</sup>

#### Vurdering og konklusjon

*Utvalet* meiner at automatisk freding er den mest effektive og beste måten å sikre vern på for kyr-

kjebygga frå tida fram til og med 1850. På bakgrunn av den særst viktig posisjonen kyrkjene har hatt i lokalsamfunna, og at desse bygningane er mellom 175 og 375 år gamle i dag, meiner *utvalet* at eit stort fleirtal av dei har så stor kulturhistorisk verdi i seg sjølve at dei kvalifiserer til freding. Ut frå den nasjonale interessa, som etter forvaltningspraksisen dei siste tiåra har vore terskelen til Riksantikvaren for vedtaksfreding (nasjonal verdi), kan det vere ein del av kyrkjene som ikkje er unike, og som såleis kan seiast å vere tekne vare på ved at andre liknande kyrkjer andre stader i landet er freda. Sett frå det enkelte lokalsamfunnet si side er det likevel grunn til å tru at dei aller fleste kyrkjer frå tida fram til og med 1850, vil vere sett på som fredingsverdige. Fram mot 1850 var kyrkjene så godt som dei einaste fellesskapsbygningane utanfor byane, med unntak av nokre få skular og enkelte andre bygg.

*Utvalet* meiner både vedtaks- og forskriftsfreding av alle kyrkjene frå etter 1650 og til i dag med høg kulturhistorisk verdi vil vere ei svært omfattande oppgåve. Det vil uansett krevje mykje tid og ressursar for forvaltninga å sikre eit meir individuelt vern av dei kulturhistorisk verdifulle kyrkjene frå etter 1850. Om dette skal omfatte kyrkjene frå tida etter 1650 og fram til 1850 òg, blir oppgåva så omfattande at ein realistisk sett må føre vidare ordninga med listeføring for eit stort tal på kyrkjer i lang tid framover, noko *utvalet* meiner er lite ønskeleg.

Ordninga med forenkla freding eller kommunalt vern etter plan- og bygningslova vil i nokon grad kunne fange opp enkelte av dei kyrkjene som i dag ikkje har anna vern enn det som ligg i listeføringa. Desse ordningane er mindre eigna for vern av interiør, som vil vere viktig for mange av kyrkjene.

Ut frå dette meiner *utvalet* at automatisk freding av kyrkjer frå tida fram til og med 1850, er det mest føremålstenlege grepet. Heller enn å bruke ressursar på kartlegging og fredingsprosessar, bør kulturmiljøstyresmakta gje rettleiing og lage verneplanar for kyrkjer som er automatisk freda. Verneplanar sikrar ei målretta forvaltning, jamvel utan individuelle fredingsførese gner. Lovframlegget har òg heimel for kulturmiljøstyresmakta til å presisere kva som er føremålet med den automatiske fredinga, og gje særlege fredingsførese gner som kan gje rettleiing ved dispensasjonsvurderingar, vedlikehald og bruk. Det vil gje kulturmiljøstyresmakta høve til å tydeleggjere innhaldet i den automatiske fredinga der det er særleg behov for det. Av omsyn til ei effektiv forvaltning og til eiga-

<sup>17</sup> Miljøverndepartementet 1992: s. 70 flg.

<sup>18</sup> Riksantikvaren 2016.



rane og brukarane av kyrkjebygga ventar *utvalet* at dette høvet blir teke aktivt i bruk.

*Utvalet* meiner at dei automatisk freda kyrkjebygga bør bli forvalta etter samme forvaltningsordning som andre automatisk freda bygningar. Det vil seie på linje med dei vedtaksfreda bygningane. I praksis bli allereie kyrkjer frå før 1850 forvalta på dette viset.

Når det gjeld dei listeførte kyrkjene frå etter 1850, meiner *utvalet* derimot at det bør gjerast ein konkret vurdering av behovet for freding for kvart enkelt kyrkjebygg. Spørsmålet er då om freding bør skje gjennom den alminnelege føresegna om freding ved vedtak, eller om lova bør ha ei særføresegn om forskriftsfreding av kyrkjer.

Av totalt 1120 ståande kyrkjebygg frå etter 1850, er i dag 437 listeførte av Riksantikvaren. Sjølv med ei streng prioritering vil det vere snakk om eit stort tal av desse kyrkjene som bør vere freda. Det vil vere ei omfattande oppgåve, som vil krevje mykje tid og ressursar både ved freding gjennom enkeltvedtak og ved forskriftsfreding.

*Utvalet* meiner at det av prinsipielle og lovtekniske grunnar er ønskeleg at desse kyrkjebygga får vern gjennom vedtaksfreding, som ei av dei to hovudformene for freding i lova, og ikkje gjennom forskriftsfreding, som vil innebere ei særordning for ein særleg type kulturmiljø.

Det er ved vedtaksfreding, på same vis som ved forskriftsfreding, mogleg å frede mange objekt på same tid, og med fredingsføresegn som i stor eller nokon grad er felles for dei freda objekta. Framgangsmåten ved freding ved enkeltvedtak krev at eigarar, styresmakter og andre interessentar er meir involverte enn sakshandsamingsprosedyren for forskrifter i forvaltningslova. Dette tek tid og ressursar. Den sakshandsamingsprosedyren for fredingsvedtak som *utvalet* føreslår, legg likevel opp til ein noko enklare prosess for involvering enn etter dagens lov, og det gjer skilnaden på dei to fredingsformene mindre. Dessutan vil ei eventuell forskriftsfreding av kyrkjene òg krevje ein grundig medverknadsprosess. Dei prosessuelle skilnadene på dei to fredingsformene vil difor slik *utvalet* ser det, i praksis ikkje bli så store.

Det er òg fleire tilhøve ved kyrkjene som slik *utvalet* ser det, vil bidra til å gjere både vedtaksfredingsprosessen og utarbeidinga av fredingsvedtak med føremål og fredingsføresegnar vesentleg enklare enn ved mange andre individuelle fredingar. Kyrkjene er ein type bygg med mykje likskap og eit einsarta bruksføresegn, dei har i hovudsak ein lik eigarstruktur og godt kartlagde og organiserte interessegrupper. Verneverdiane i

dei enkelte kyrkjebygga er stort sett godt kartlagde, og mange er godt dokumenterte. I tillegg har kulturmiljøstyresmakta lang erfaring med å forvalte kyrkjebygga.

På denne bakgrunnen meiner *utvalet* at dei kulturhistorisk viktige kyrkjene frå etter 1850 bør få vern gjennom den alminnelege ordninga med vedtaksfreding i kulturmiljølova. *Utvalet* føreslår ingen særlege føresegner for desse kulturminna. Av omsyn til den framtidige forvaltninga av kyrkjene, både frå kulturmiljøstyresmakta og Den norske kyrkja sjølv, er det ein fordel om det i fredinga blir gjevne klare og tilpassa fredingsføresegn og fredingsføresegnar for dei individuelle kyrkjebygga. Samstundes må kulturmiljøstyresmakta finne eit detalj- og individualiseringsnivå som gjer det praktisk mogleg å gjennomføre freding av dei kyrkjebygga som har høgast kulturhistorisk verdi.

Høvet for forenkla freding og vern etter plan- og bygningslova vil i nokon grad kunne bidra til å ta vare på nokre av kyrkjebygga. At høvet for vern etter ordninga med forenkla freding er avgrensa til eksteriøret på kyrkja, er likevel ei vesentleg avgrensing, ettersom mange kyrkjer har kulturhistorisk viktig interiør som òg bør bli sikra formelt vern.

Det er eit særleg spørsmål om freding av kyrkjer bør utløyse krav på tilskot for å dekkje dei antikvariske meirkostnadene som kan kome til ved vilkår som er sette i dispensasjonsvedtaka frå kulturmiljøstyresmakta. Det å gje kulturhistorisk verdifulle kyrkjer vern etter kulturmiljølova vil bety ein stor auke i talet på ein særleg type freda bygningar og i talet på freda bygningar generelt. Kyrkjebygga får i dag tilskot gjennom særlege tilskotspostar, som Riksantikvaren sin bevaringsstrategi for kyrkjebygg. Mellom anna gjeld det Kyrkjebevaringsfondet, som nyleg er etablert av regjeringa for å ta vare på kyrkjene. Fondet inneber at staten dei neste 20–30 åra skal bruke inntil 500 millionar kronar årleg for å setje i stand dei kulturhistorisk verdifulle kyrkjebygga. Strategien gjeld både kyrkjer som er freda og listeførte, kyrkjer som er kommunalt eigde, og andre kyrkjer. Om kyrkjeieigarane i tillegg skal få dekt meirkostnadene sine frå tilskotsordninga for freda kulturminne i privat eige, eller om tilskot bør gjevast over slike særlege program, går *utvalet* ikkje nærare inn på. Dette må bli avklart i tilskotsforskrifta.

#### 23.4.4 Vern av inventaret i kyrkja

I automatisk freda kyrkjer vil fast inventar vere ein del av fredinga, på same vis som ved automatisk

freding av andre bygningar. Det betyr etter *utvalet* sitt lovframlegg at fredinga gjeld naglefast inventar, men òg inventar som er særskilt tilpassa bygningen.

Inventar i kyrkjer som er freda ved vedtak, kan få vern på same måte som inventar i andre freda bygningar. Inventar som er fastmontert eller særskilt tilpassa bygningen, inngår i fredinga, om ikkje anna går fram av fredingsvedtaket. Laust inventar og gjenstandar kan inngå i fredinga dersom det stør opp føremålet med fredinga.

Laust inventar i kyrkjer som ikkje er freda, vil ha vern som lause kulturminne om det oppfyller kriteria for lause kulturminne.

*Utvalet* meiner desse alminnelege føresegnene i lovframlegget vil vere godt eigna til å ta vare på inventaret i kyrkja, og fremjar ikkje framlegg om særlege verneføresegner for kulturhistorisk verdifullt kyrkjeinventar.

#### 23.4.5 Vern av kyrkjegardar og kyrkjeomgjevnader

Gravplassar og andre delar av kyrkjestaden frå tida fram til og med 1650 vil etter *utvalet* sitt lovframlegg vere automatisk freda etter den alminnelege føresegna i lova om automatisk freding av jordfaste kulturminne.

*Fleirtalet i utvalet, medlemene Andersen, Felldheim, Gierløff, Holm, Hæreid, Myklebust og Olsson* meiner at det ikkje er grunn til å ha den same fredingsgrensa for kyrkjegardane som for kyrkjebygga. Kyrkjegardane er i stor grad i bruk til gravlegging, på ein måte som ikkje er sam-

hovande med freding, og vil krevje mange dispensasjonar. Det å heve fredingsgrensa for gravplassar vil difor ha store administrative og praktiske konsekvensar. Dei kulturhistoriske verdiane hjå gravplassar og andre delar av kyrkjestaden frå tida etter 1650, bør først og fremst sikrast gjennom alminnelege føresegner i kulturmiljølova om vedtaksfreding.

*Mindreatalet i utvalet, medlemene Anfinset og Falch* meiner at gravplassar frå tida fram til og med 1850 bør vere automatisk freda, på same vis som kyrkjene. *Dette mindreatalet*, som har føreslege automatisk freding av jordfaste kulturminne som er frå tida fram til og med 1850, viser til at gravplassar blir omfatta av regelverket for automatisk freda jordfaste kulturminne.

For gravplassar og kyrkjestader som ikkje er automatisk freda, meiner *utvalet* at den alminnelege føresegna om vedtaksfreding i lova må nyttast for å sikre vern, der det er naudsynt. Der slike kulturmiljø er viktige i regionen sin, vil lovframlegget om forenkla freding gje utvida høve for vern. I tillegg kan plan- og bygningslova og gravplasslova med gravplassforskrifta bidra til å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane.

### 23.5 Framlegg frå utvalet

---

Utvalet føreslår

- å oppheve listeføringsordninga
- å utvide grensa for automatisk freding av kyrkjer til og med 1850

## Kapittel 24

# Vern av statens kulturhistoriske eigedomar

Staten eig ei stor mengd kulturhistoriske eigedomar over heile landet. Dette er eit mangfald av byggverk og anlegg, frå monumentale bygningar og forsvarsverk til veger, bruer og ferjekaiar. Dei har verdi for landet, mellom anna fordi dei fortel om historia til Noreg og utviklinga av den norske staten. Mange av bygningane er i bruk til ulike samfunnsoppgåver. Andre er ikkje lenger i bruk, til dømes fordi dei ikkje høver til dei samfunnsoppgåvene dei ein gong var bygde for. Karakteristisk for mange av dei er at dei er store og komplekse.

Kulturminnelova har i § 22 a ein særskild heimel for å frede kulturhistorisk viktige byggverk og anlegg i statleg eige ved forskrift. I dag er 2900 enkeltminne freda etter denne heimelen. Av desse er 1739 bygningar. Dei forskriftsfreda byggverka og anlegga er i hovudsak freda gjennom forskrift 9. november 2011 nr. 1088 om freding av statens kulturhistoriske eigedomar (SKE-forskrifta). Det er òg gjeve ei forskrift 6. mai 2004 nr. 718 om freding av bygningar og anlegg i Landsverneplan for Forsvaret, og fleire andre forskrifter om freding av andre enkeltståande byggverk og anlegg.

Mandatet ber *utvalet* vurdere om det er grunn til å gjere endringar i føresegna om forskriftsfreding av verneverdige statlege eigedomar, jamfør kulturminnelova § 22 a og SKE-forskrifta. Aktuelle problemstillingar er for det første om ei ny kulturmiljølov bør ha ein heimel for forskriftsfreding av kulturhistoriske eigedomar i statleg eige, eller om slike eigedomar i framtida bør bli freda på vanleg måte, det vil seie ved enkeltvedtak. Det er òg eit spørsmål om lova bør ha særlege føresegner om dispensasjon frå freding av kulturhistoriske eigedomar i statleg eige, av omsyn til dei samfunnsbehova som kan vere knytt til bruken av eigedomane. *Utvalet* tek i tillegg opp enkelte sider ved den statlege forvaltninga og avhendinga av freda og verneverdige eigedomar. Til sist er det eit spørsmål om lova bør ha føresegner om vern av statlege kulturhistoriske byggverk og anlegg som ikkje er freda, men som er i såkalla verneklasse 2.

### 24.1 Lovhistorikk

Då det i 1920 vart innført heimel i kulturmiljølov-gjevinga til å frede byggverk ved vedtak, var bygningar som staten eigde ikkje omfatta. Styresmaktene meinte at staten var ein god forvaltar av eigen eigedom, og at formelle fredingsvedtak ikkje var naudsynte for å ta vare på statlege bygningar. På 1930-talet laga Riksantikvaren ei liste med rundt 1100 bygningar i statleg eige som vart vurderte som verneverdige. Dei vart rekna som «administrativt freda» ved innføring på lista, som vart publisert i Fortidsminneforeningens årbøker for 1933 og 1934. Dette gjaldt i hovudsak byggverk som vart vurderte å vere nasjonalt viktige for oppbygginga og utviklinga av Noreg. Byggverka vart grupperte etter kva sektor dei høyrde til. Store grupper av bygningar vart likevel ikkje med i listeføringa.

Over tid vart det klart at det var utfordringar med eit administrativt vern. Føresetnaden om at staten ville forvalte sin eigen bygningsarv på ein antikvarisk forsvarleg måte, viste seg ikkje å fungere tilfredsstillande. Mange bygg vart rivne, og mange vart sterkt endra. Ein del vart selde ut av statleg eige utan at vernet vart formalisert. På 90-talet sette fleire statlege sektorar i samarbeid med Riksantikvaren i gang arbeidet med å lage verneplanar for eigedomar i statleg eige. Det vart òg teke inn i Avhendingsinstruksen for sal av statleg eigedom at Riksantikvaren skulle ha varsel i god tid ved avhending av eigedomar med bygg eldre enn 50 år, for å kunne vurdere spørsmålet om bevaringsverdi.

Kulturminnelova av 1978 gav heimel for å frede byggverk og anlegg i statleg eige ved vedtak. For å sikre desse eigedomane på ein meir effektiv og ressursparande måte fekk lova i 2000 òg heimel for å frede dei ved forskrift. Bakgrunnen for innføringa av forskriftsfreding var at statleg eigedom i aukande grad vart avhenda, og at fleire større statlege eigedomsforvaltarar vart gjorde om til statsføretak eller statlege aksjeselskap. I slike tilfelle vart dei gjeldande, men ufor-

melle avtalane uformelle avtalar om «listeførte bygningar» ikkje lenger gyldige. Det vart i førearbeida til lovendringa vist til at mange offentlege etatar ikkje følgde plikta til å varsle Riksantikvaren ved avhending, og dessutan at det var ei kapasitetsutfordring for kulturmiljøstyresmakta å vurdere verneverdien for eit større tal eigedomar ved omgjering av statlege eigedomsforvaltarar til andre eigeformer.<sup>1</sup>

I 2002 vart prosjektet *Statens kulturhistoriske eigedomar* (SKE-prosjektet) oppretta av Arbeids- og administrasjonsdepartementet, for å koordinere det sektorvise arbeidet med å lage landsverneplanar og kartleggje statleg kulturhistorisk eigedom. Det vart oppretta ein SKE-database der over 13000 statlege bygningar og anlegg vart registrerte, og i 2005 laga Riksantikvaren ein eigen rettleiar for arbeidet.<sup>2</sup> Prosjektet vart i 2006 formalisert gjennom kongeleg resolusjon.<sup>3</sup> Resolusjonen påla statlege sektorar å lage oversyn over eigedomsporteføljane sine med sikte på å frede eller verne dei kulturhistorisk viktigaste eigedomane. Vurderinga skulle munne ut i ein sektorvis landsverneplan med oversyn over verneverdige eigedomar og føremål med, omfang av og grunngeving for vernet. Planane skulle lagast etter sektorprinsippet, som inneber at kvart enkelt fagdepartement er ansvarleg for eigedomane i kvar sin sektor. Sektorane skulle sjølve velje ut kva eigedomar som skulle inngå i landsverneplanen, vurdert etter kulturhistoriske og arkitektoniske kriterium og kor viktige dei var for sektoren. Det vart òg fastsett plikt for sektorane til å utarbeide ein forvaltningsplan for kvar av dei kulturhistoriske eigedomane.

Landsverneplanane hadde to vernekategoriar: verneklasse 1 for kulturminne som skulle fredast etter kulturminnelova § 22 a, og verneklasse 2 for kulturminne som sektoren sjølv skulle verne. Det var ein føresetnad at verneklasse 2-objekta skulle handsamast av sektoren «som om de er fredet», med sektoren sjølve som dispensasjonsstyresmakt. Riksantikvaren var tungt involvert i utveljinga av objekt, og dei endelege landsverneplanane vart utforma ut frå semje mellom sektorane og Riksantikvaren. Prinsippet om semje var viktig fordi forskrifta ikkje gjev klagerett, slik ordinære fredingsvedtak etter § 15 gjer. Det gjorde at verneklasse 2 i ein del tilfelle vart brukt som eit kompromiss der ein ikkje oppnådde semje om freding. Det gjaldt òg for nokre kulturminne som

vart vurderte å ha nasjonal verdi, og som Riksantikvaren i utgangspunktet ønskte å frede.

SKE-prosjektet munna ut i SKE-forskrifta. Forskrifta fredar dei kulturhistorisk mest verdifulle av eigedomane i statleg eige. Dei skal representere breidda i statsverksemda og bidra til forståing av den norske samfunnshistoria og samfunnsutviklinga.

Frå 2009 overtok Miljøverndepartementet ansvaret for SKE-prosjektet. Det vart formelt avslutta i 2014, men arbeidet held framleis fram. Til dømes vart kulturmiljø for Kartverket i 2022 freda gjennom SKE-forskrifta. Riksantikvaren fekk i 2023 utført ei evaluering av landsverneplanane for statlege kulturhistoriske eigedomar.<sup>4</sup>

## 24.2 Gjeldande rett

Kulturminnelova § 22 a gjev departementet heimel til å frede gjennom forskrift byggverk og anlegg av kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi som er i statleg eige. Heimelen dekkjer same type byggverk og anlegg som kan fredast ved vedtak etter kulturminnelova § 15, til dømes bygningar, parkanlegg, hagar, festningsanlegg, vegar, bruer og offentlege minnesmerke. Han gjeld byggverk eller anlegg som er eigde eller forvalta av statlege organ eller av rettssubjekt som er oppretta av staten for å drive slik forvaltning.

Ved freding ved forskrift gjeld ikkje sakshandsamingsføresegna i kulturminnelova § 22, men føresegna om forskrifter i forvaltningslova kapittel VII.

Forskrifta om freding kan fastsetje kva fredinga gjeld gjennom individuelle fredingsføresegner, til dømes om ho gjeld berre eksteriør eller interiør òg, og kva restriksjonsnivå som gjeld. Om ho ikkje har særlege fredingsføresegner, gjeld den same fredingsnorma som for andre freda objekt, i § 15 fjerde avsnitt. Dei fredingsforskriftene som til no er gjevne, har både generelle føresegner som gjeld for alle byggverk og anlegg som er freda etter forskrifta, og eit eige kapittel som fastset særskilde fredingsføresegner for enkelte byggverk eller anlegg.

Kulturminnelova § 22 a gjev ikkje heimel for å frede område rundt byggverk og anlegg. Trengst det av omsyn til det freda kulturminnet vern av området rundt, må det skje med vedtak etter kulturminnelova § 19 og etter den alminnelege sakhandsamingsføresegna i § 22, som er parallell med føresegna om utarbeiding av regulerings-

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 20.

<sup>2</sup> Riksantikvaren 2005.

<sup>3</sup> Kongeleg resolusjon 2006.

<sup>4</sup> Menon Economics 2023.

planar. Grunngevinga er at områdefreding ofte set avgrensingar for utnyttinga av eit større areal, og fleire interesser kan bli råka. Omsynet til deltaking frå regionale og lokale styresmakter og befolkninga elles gjer seg sterkare gjeldande enn når freding aleine gjeld statlege byggverk.

Kulturmiljøstyresmakta kan gje dispensasjon frå fredinga etter § 15 a, etter same vilkår som gjeld for objekt som er freda ved enkeltvedtak. For byggverk og anlegg freda etter SKE-forskrifta, er det fastsett i forskrifta at styresmaktene ved avgjerd om kva som utgjer «særlige tilfelle», skal leggje vekt på «i hvilken grad tiltaket er nødvendig av hensyn til formålet med fredinga» (§ 1-4 andre avsnitt). I tillegg kan dei leggje vekt på «tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning, som for eksempel hensynet til sikkerhet og andre forhold av vesentlig betydning» (§ 1-4 tredje avsnitt). Dette er òg praksisen når kulturmiljøstyresmakta vurderer dispensasjon frå fredingar etter § 15 a.<sup>5</sup> Forskrifta gjev kvart departement ansvar for at det blir utarbeidd forvaltningsplanar for dei freda byggverka og anlegga som sektoren har ansvar for, jamfør § 1-5.

Staten kan avhende eigedom som er freda etter § 22 a til private eller kommunale aktørar, om ingen statleg aktør har behov for eigedomen.<sup>6</sup> Sal eller anna avhending ut av statleg eige endrar ikkje fredingsstatusen. Kulturminnelova § 22 a krev at fredinga blir tinglyst ved sal.

Sjølv om kulturminnelova har ein eigen heimel for å frede ved forskrift byggverk og anlegg i statleg eige, kan slike eigedomar òg fredast ved vedtak etter den alminnelege vedtaksfredingsheimelen i lova § 15. Alle fredingar av statlege eigedomar som er gjorde før 2000, er enkeltvedtak. Dei fleste etter dette tidspunktet er vedtekne i forskrift. Statlege kulturhistoriske eigedomar som er eldre enn fredingsgrensene, er automatisk freda, § 4, jamfør § 3.

Plan- og bygningslova § 11-8 og § 12-6 gjev kommunane høve til å verne statleg eigde byggverk og anlegg ved å regulere eigedomar til «bevaring / omsynssone vern», både på kommunepennivå og reguleringsplannivå.

Byggverk og anlegg i verneklasse 2 er i dag ikkje freda etter kulturminnelova. Dei skal etter kongeleg resolusjon om statlege kulturhistoriske eigedomar vere underlagde eit sjølvpålagt statleg sektorinternt vern, og forvalta på ein slik måte at dei kulturhistoriske kvalitetane blir tekne vare på. Sektorane skal òg syte for at det blir laga ein

forvaltningsplan for kvar enkelt eigedom. Riksantikvaren anbefaler at eigedomar i verneklasse 2, for å få juridisk vern, blir regulert til omsynssone bevaring etter plan- og bygningslova. Ved sal av slike eigedomar skal det vurderast kva verkemiddel som er eigna for å formalisere vernet.

Om statleg eigedom som er verneverdig blir avhenda, følgjer det av avhendingsinstruksen at «staten [skal] dra omsorg for eigedomen gjennom passende klausulering». Det er òg eit krav at Riksantikvaren skal ha informasjon om avhendinga. I praksis skal melding gjevast for eigedomar som er eldre enn 50 år.<sup>7</sup> Riksantikvaren kan då vurdere om eigedomen er bevaringsverdig, og om han bør fredast.<sup>8</sup>

### 24.3 Freding av statlege kulturhistoriske eigedomar etter ny kulturmiljølov

Det første spørsmålet *utvalet* vurderer er om den nye kulturmiljølova bør ha ein særleg heimel for å gje forskrift om å frede statlege kulturhistoriske eigedomar, eller om freding av slike eigedomar bør skje etter den alminnelege fredingsheimelen i lova.

Freding ved forskrift følgjer sakshandsamingsføresegnene i forvaltningslova og ikkje kulturmiljølova. Det fører til ein meir effektiv og ressurs-sparande fredingsprosedyre enn ved freding ved vedtak. Heimelen for å frede ved forskrift har gjort det mogleg å frede mange eigedomar spreidde over eit stort geografisk område på ein gong. I ein evalueringsrapport går det fram at dersom statlege kulturhistoriske eigedomar som er freda ved forskrift, skulle fredast ved vedtak, ville det teke nesten 30 gonger så mange årsverk, tilsvarende ein skilnad på ca. 470 millionar kroner.<sup>9</sup> Freding ved forskrift gjer det òg mogleg i ein viss grad å tilpasse fredingsføresegna til dei enkelte fredingsobjekta eller grupper av objekt.

Samstundes er det ei utfordring med slik freding at fredingsføreålet ofte er mindre spesifikt og at fredingsføresegnene ikkje er presise og detaljerte i same grad som ved freding ved vedtak. *Utvalet* har fått fleire innspel frå kulturmiljøstyresmaktene om at dette kan gjere handsaminga av dispensasjonssøknader krevjande og mindre effektiv. Det same er påpeikt i den nemnde evalueringsrapporten.<sup>10</sup> At fredingsføresegnene er

<sup>5</sup> Riksantikvaren u.å.-i.

<sup>6</sup> Avhendingsinstruksen 1997.

<sup>7</sup> Avhendingsinstruksen 1997: pkt. 2.1, 4. avsnitt.

<sup>8</sup> Avhendingsinstruksen 1997: pkt. 4.2, 3. avsnitt.

<sup>9</sup> Menon Economics 2023: s. 7.

knappe og lite presise, gjer forvaltninga mindre føreseieleg og kan gje skilnader i dispensasjonspraksisen.

*Utvalet* har eit overordna inntrykk av at ordninga med å frede ved forskrift fungerer relativt godt for kulturhistoriske eigedomar i statleg eige. Det er òg ein konklusjon i evalueringsrapporten.<sup>11</sup> Utfordringane som gjeld dispensasjonshandsaminga ved forskriftsfreding, er likevel ei praktisk innvending. Fordi statlege kulturhistoriske eigedomar ofte er i bruk til ulike samfunnsoppgåver som stiller særskilde krav til bygningsmassen av omsyn til effektiv og forsvarleg drift, til dømes sjukehus og skular, kan det vere større og meir omfattande behov for endringar enn for andre freda bygningar.

For *utvalet* er det òg ei innvending at forskriftsfreding er eit avvik frå den alminnelege fredingsordninga. Ordninga kom fordi om lag 80 år med ordinær freding ikkje hadde omfatta statleg eigedom ut over dei som var såkalla administrativt freda. Det var difor eit stort etterslep av kulturhistorisk viktige eigedomar som måtte fredast på kort tid og på relativt enkelt vis. Ordninga har verka i 24 år og har sikra at ei stor mengd kulturhistorisk viktige byggverk og anlegg i statleg eige er freda. Hovudtyngda av statleg eigedom som det til no har vore aktuelt å frede, er freda no. Framover vil behova vere færre og kome litt etter litt. Med færre eigedomar som treng freding, vil det vere meir realistisk å kunne frede statleg eigedom på ordinært vis. *Utvalet* meiner at lova i minst mogleg grad bør ha særlege føresegn om freding av visse typar kulturmiljø. Det er viktig for å få eit enkelt og oversynleg regelverk. Dette taler for at den nye lova bør å gå tilbake til hovudregelen om å frede kulturhistoriske eigedomar i statleg eige ved enkeltvedtak.

Ulempa ved å gå bort frå å frede ved forskrift vil først og fremst vere at fredingsarbeidet vil ta lengre tid og krevje meir ressursar i dei sektorane som ikkje alt har laga landsverneplanar eller fått freda sine kulturhistorisk viktigaste byggverk og anlegg ved forskrift. Det gjeld etter det *utvalet* forstår særleg jernbanesektoren, bergverkssektoren og mange eigedomar etter landsvernplanane til Kommunal- og distriktsdepartementet og regjeringsbygga.

Samstundes har lovframlegget til *utvalet* ei meir fleksibel føresegn for å frede ved vedtak enn i kulturminnelova, som gjev gode høve til å dekkje fredingsbehovet framover. Å frede ved vedtak i

staden for ved forskrift kjem òg i møte eit anna problem som har vore spelt inn til *utvalet*: Fylkeskommunar peiker på at freding ved forskrift etter kulturminnelova § 22 a ikkje gjev høve til områdefreding, og at dette gjer sakshandsaminga komplisert. Dette gjeld til dømes der bygg og hageområde er freda etter denne heimelen, medan området mellom bygget og hageområdet ikkje er freda. Å frede det heile ville sikre ei heilskapleg forvaltning av komplekset. Med ei ordning der slike eigedomar i framtida blir freda etter dei alminnelege og fleksible føresegnene i lova, vil fredinga kunne ta høgd for slike samanhengar. Det gjeld både ved freding av nye anlegg og ved freding av eventuelle manglar i dei noverande porteføljane av kulturhistoriske eigedomar.

Det vil vere ei utfordring at ein del av dei kulturhistoriske eigedomane i statleg eige er store og komplekse, slik at fredingsprosessane kan bli omfattande og arbeidskrevjande. På den andre sida kan dei med meir individuelle fredingsføremål og fredingsføresegn bli enklare å forvalte enn mange av dei eigedomane som no er freda etter kulturminnelova § 22 a.

Konklusjonen til *utvalet* er at lovframlegget ikkje bør ha ein heimel for å frede statlege kulturhistoriske eigedomar ved forskrift. Framtidige fredingar av statseigedom bør skje ved vedtak. Detaljgraden i fredingane må tilpassast ressursane, slik *utvalet* har omtalt i kapittel 19 om vedtaksfreding. Dei eigedomane som no er freda ved forskrift, må framleis vere det gjennom overgangsordningar i lova. For eksisterande forskriftsfredingar er det viktig at kulturmiljøstyresmakta utarbeider gode forvaltningsplanar. Det vil i nokon grad kunne avhjelpe utfordringar som følgje av at mange forskriftsfredingar er lite detaljerte.

#### **24.4 Bør lova ha ei særleg føresegn om dispensasjon for byggverk og anlegg freda som kulturhistorisk eigedom i statleg eige?**

Eit spørsmål er om ei ny kulturmiljølov bør opne for å gje dispensasjon frå freding av kulturhistoriske eigedomar i statleg eige i større grad enn det som gjeld for anna kulturmiljø som er freda ved vedtak.

Dispensasjon frå freding av kulturhistorisk eigedom i statleg eige reiser problemstillingar særleg i to samanhengar. Den første er tilfelle der slike byggverk er i bruk til offentlege samfunnsoppgåver, til dømes sjukehus, skule og kulturut-

<sup>10</sup> Menon Economics 2023: s. 40.

<sup>11</sup> Menon Economics 2023: s. 88.

øving, og endringar i bygningsmassen er naudsynt for å oppretthalde bruken. Den andre er tilfelle der den spesifikke offentlege oppgåva som ein freda statleg kulturhistorisk eigedom er bygd og utforma for opphøyrer, og endringar er naudsynte for å ta eigedomen i bruk til andre føremål. Dette kan vere komplekse transformasjonsprosjekt som krev ei rekkje endringar i den freda bygningsmassen.

*Utvalet* meiner det vil vere prinsipielt uheldig å ha meir lempelege dispensasjonsføresegner for statlege kulturhistoriske eigedomar som er freda, enn for andre bygg. Det er store skilnader mellom kva type statlege kulturhistoriske eigedomar som er freda, og i kva grad dei er i bruk til samfunnsoppgåver eller gjenstand for transformasjon. Nokre byggverk er enkle å handsame på same måte som dei fleste andre kulturminne som er freda ved vedtak. Nokre er meir spesialiserte eller kompliserte. Ikkje alle er i aktiv bruk. Alle endringar, medrekna dei som er grunna i samfunnsbehov eller er meir kompliserte, bør difor handsamast etter dei same kriteria som i ordinære dispensasjonssaker. Dispensasjonsføresegna i framlegget tek, slik *utvalet* ser det, høgd for dei særlege behova som kan oppstå ved freding av statlege kulturhistoriske eigedomar, mellom anna ved at ho i likskap med det som er fastsett i SKE-forskrifta, er knytt til føremålet med fredinga. Fordelane med å gje dispensasjon kan vere koplta til eigar- og brukarinteresser og til samfunnsnyttan av eit tiltak. I vurderinga kan det òg takast høgd for at krav i andre lover, til dømes om helse, miljø og tryggleik, kan gjere det naudsynt med tiltak som verkar innpå dei kulturhistoriske verdiane. *Utvalet* peiker òg på at gode fredingsføresegner, forvaltningsplanar og skjøtelsplanar kan redusere behovet for dispensasjonar.

## 24.5 Forvaltning og avhending av freda og verneverdige eigedomar i statleg eige

*Utvalet* vil framheve at staten har eit særleg ansvar for å ta vare på kulturmiljø, og at dette òg gjeld for staten som eigar. Korleis staten forvaltar dei kulturhistoriske bygningane og anlegga sine, og korleis han formidlar den kulturhistoriske verdien av dei, har signaleffekt overfor samfunnet elles. Det er viktig at staten er eit godt føredøme. Sektoransvaret inneber at ansvaret ligg til kvar enkelt sek-

tor.<sup>12</sup> Sektorane har ansvar for å ta vare på kulturmiljøet som eit felles gode, men òg som eiga historie.

I tilfelle der freda eller verneverdige eigedomar i statleg eige ikkje lenger er i bruk, vil det ofte vere aktuelt å selje eigedomane til private. *Utvalet* har fått fleire innspel om problem som kan oppstå når slike eigedomar blir selde i ein tilstand med stort vedlikehaldsetterslep. Dette er, slik *utvalet* ser det, uheldig på fleire vis. For det første ter staten seg i slike tilfelle ikkje som noko godt føredøme når det gjeld ansvaret for å halde kulturminne ved like. For det andre blir konsekvensen at disse freda byggverka konkurrerer med freda private kulturminne om ei avgrensa mengd tilskotsmidlar. Stortinget har bestemt at tilskot frå ordninga som heiter «freda kulturminne i privat eige, kulturmiljø og landskap», berre gjeld for kulturminne som er eigde av private. Når freda byggverk og anlegg blir selde frå staten til private, vil den nye eigaren som regel kunne søkje tilskot frå denne ordninga. Og søknader om tilskot til kulturminne som tidlegare har vore i offentleg eige, skal ha like vilkår som søknader til andre freda kulturminne i privat eige. At sektorane ikkje oppfyller sin vedlikehaldsoppgåve, kan med dette føre til at det blir mindre tilgjengelege tilskotsmidlar til andre private kulturminne. Det må i denne samanhengen leggjast til at slike statlege eigedomar kan vere store og komplekse, og at dei med stort vedlikehaldsetterslep kan ha behov for store tilskot.

*Utvalet* meiner dette er eit problem som ikkje kan løysast i kulturmiljølova. Det kan vere grunn for styresmaktene til å vurdere om avhendingsinstruksen kan setje krav om at eigedom som blir avhenda, må ha eit akseptabelt vedlikehaldsnivå. I tillegg bør instruksjonen stille krav om at staten som eigar må utarbeide ein forvaltningsplan for den freda eigedomen før han blir seld til private, slik at det blir klart for den nye eigaren kva som er forventna ved forvaltninga av eigedomen.

*Utvalet* vil i tillegg peike på at det finst alternative løysingar for å ta vare på kulturhistorisk viktige eigedomar i statleg eige som ikkje lenger er i bruk som føremålsbygg. Dette kan til dømes vere fellesforvaltning eller ordningar som det britiske National Trust. Det fell utanfor mandatet til *utvalet* å sjå nærare på dette, men *utvalet* meiner at det er god grunn for styresmaktene til å vurdere slike alternativ.

<sup>12</sup> Kongeleg resolusjon 2006.

## 24.6 Vern av statleg kulturhistoriske byggverk og anlegg i verneklasse 2 (vk2)

Eigedomar i verneklasse 2 har ikkje noko juridisk vern etter kulturminnelova, men dei er etter kongeleg resolusjon om statlege kulturhistoriske eigedomar underlagde eit statleg sjølvpålagt sektorinternt vern, og dei skal forvaltast på ein slik måte at dei kulturhistoriske kvalitetane blir tekne vare på. Som del av oppdraget med å sjå på reguleringa av verneverdige statlege eigedomar i den nye kulturmiljølova, vurderer *utvalet* om lova bør ha særlege føresegn om vern av statlege kulturhistoriske byggverk og anlegg som er i verneklasse 2. Mellom anna gjeld det om lova bør ha særlege reglar om vern ved avhending av desse eigedomane.

På bakgrunn av innspela som er komne, har *utvalet* inntrykk av at dei fleste sektorane tek vare på eigedomar i verneklasse 2 på ein god måte. Det er likevel enkelte utfordringar med denne forma for vern. Verneklasse 2 har vorte brukt ulikt av ulike sektorar. For somme er dette objekt som blir handsama på lik måte som freda eigedomar, medan i andre sektorar har verneverdien vorte vurdert som lågare enn for dei freda eigedomane. Det varierer mellom anna korleis sektorane handterer den interne «dispensasjonshandsaminga» si. Ei føresetnad om at objekt i verneklasse 2 skal få vern etter plan- og bygningslova, er i mange tilfelle ikkje innfridd. Utan slikt vern har eigedomane ikkje vern ved avhending ut av statleg eige. Eit liknande bilete kjem fram i evalueringsrapporten.<sup>13</sup> Fleire sektorar seier dei prioriterer ned objekt i verneklasse 2 til fordel for dei freda objekta, og at eventuelle prosessar for «dispensasjonssøknader» er mindre strenge enn fylkeskommunen sin dispensasjonspraksis etter kulturminnelova for dei freda objekta.

Ei føresegn i kulturmiljølova om vern av eigedom i verneklasse 2 gjennom forskrift vil på ein relativt effektiv måte gje kulturmiljøstyresmakta kontroll med dispensasjonshandsaminga for desse eigedomane, og det vil sikre vern jamvel om dei blir avhenda ut av statens eige.

Det talar mot å innføre eit slikt generelt vern at objekta i verneklasse 2 har ulik verneverdi. Nokre har verneverdiar lik dei freda eigedomane, men vart plasserte i verneklasse 2 som ei kompromissløyving. Andre vart plasserte der fordi dei var vurderte å ha ein lågare verneverdi enn dei eigedomane som vart freda. Då verneklasseordninga

vart innført, låg det dessutan til grunn ein føresetnad om at verneklasse 2-objekta ikkje skulle vere freda, men bli forvalte av sektoren sjølve. Å innføre eit generelt juridisk vern av desse kulturminna vil bryte med føresetnaden. Ei slik løysing vil i tillegg bryte med utvalets mål om å unngå særreglar for visse typar kulturmiljø. *Utvalet* vurderer på denne bakgrunnen at det ikkje er rett å innføre eit rettsleg vern for alle eigedomar i verneklasse 2.

For dei byggverka i verneklasse 2 som etter ei konkret vurdering blir funne å ha høgast kulturhistorisk verdi, og der det av omsyn til kulturmiljøverdiane trengst rettsleg vern, meiner *utvalet* at det må vere mogleg å frede ved vedtak, trass i føresetnaden i SKE-prosjektet om at verneklasse 2-objekta ikkje skulle vere freda. Dei vurderingane som vart gjorde ved gjennomføringa av prosjektet tidleg på 2000-talet, kan ikkje for all framtid avgjere kulturmiljøverdien og behovet for vern av dei aktuelle kulturminna. Det må særleg gjelde der det i ettertid har skjedd større endringar som påverkar verneverdiane.

Slik *utvalet* ser det, vil forenkla freding vere det mest sentrale verkemiddelet for å sikre rettsleg vern av byggverk og anlegg i verneklasse 2. For at dette skal vere effektivt, må fylkeskommunen og Sametinget, i tillegg til Riksantikvaren, få varsel etter avhendingsinstruksen ved avhending av statleg eigedom. Ved søknad om løyve etter plan- og bygningslova til riving eller vesentleg endring av slike byggverk og anlegg frå tida fram til og med 1850, vil òg lovframleggets føresegn om krav til samtykke frå kulturmiljøstyresmakta òg gje kulturmiljøstyresmakta høve til å vurdere om det trengst vern etter kulturmiljølova. *Utvalet* meiner forenkla freding vil vere godt eigna for å gje formelt vern til dei objekta i verneklasse 2 som var føresett varetekne gjennom plan- og bygningslova, men som av ulike årsaker ikkje vart eller kjem til å bli regulerte, og som ikkje har slik interesse at dei kvalifiserer til freding av Riksantikvaren.

Om kulturmiljøstyresmakta meiner det er naudsynt å frede i samband med avhending av statlege kulturhistoriske eigedomar i verneklasse 2, kan dei òg nytte mellombels freding eller mellombels forenkla freding.

Plan- og bygningslova må slik *utvalet* ser det, framleis vere eit verkemiddel for å verne byggverk og anlegg i verneklasse 2. Det er fylkeskommunen som har ansvar å synleggjere kulturminneverdiane i planprosessar, slik at kommunen kan leggje ei omsynssone med bevaringsføremål over kulturminne og kulturmiljø i reguleringsarbeid

<sup>13</sup> Menon Economics 2023: s. 89.



eller kommune(del)planarbeid. Det er likevel ingen garanti for at dette raskt kan kome på plass etter ein avhendingsprosess. Kulturmiljøstyresmakta styrer ikkje reguleringsprosessane i kommunane. Regulering er tunge og kostnads-krevjande prosessar, og mange verneklasse 2-anlegg ligg truleg i område der det er lite aktuelt å regulere. Det er difor ein fordel om sektoren sjølv tek eit større ansvar og før avhending fremjar planforslag med omsynssone med bevaringsføremål etter plan- og bygningslova. I tillegg kan sektorane nytte høvet til å leggje inn omsyns-soner for bevaring ved andre endringar som krev planhandsaming. Dette er det same som Riksanti-

kvaren tilrår. Ein kan tenkje seg at dette blir stilt som eit krav i lova. *Utvalet* meiner det vil variere i kva grad eit slik krav er tenleg, og føreslår difor ikkje å lovfeste ei slik løysing.

## 24.7 Framlegg frå utvalet

---

Utvalet føreslår

- å fjerne heimelen for forskriftsfreding av statens kulturhistoriske eigedommar. Nye fredingar bør skje ved vedtak
- overgangsordning for eksisterande forskriftsfredingar.



*Del V*  
*Andre rettslege verkemiddel for vern*



## Kapittel 25

# Riving og vesentleg endring av bygningar frå 1650 til 1850

For å redusere tapet av kulturhistoriske verdier i byggverk og anlegg frå før 1850 har kommunane etter kulturminnelova plikt til å melde frå til kulturmiljøstyresmakta når dei får søknader om riving eller vesentleg endring av slike bygg til handsaming etter plan- og bygningslova. Ordninga skal gjere kulturmiljøstyresmakta merksame på kulturminne som er truga. Meldinga skal òg gje kulturmiljøstyresmakta høve til å påverke avgjerda til kommunen ved at dei får uttale seg i saka, før kommunen treffer vedtaket sitt. I tilfelle der kommunen gjev løyve til riving eller vesentleg endring av eit fredingsverdig byggverk eller anlegg i strid med fråsegn frå kulturmiljøstyresmakta, har kulturmiljøstyresmakta høve til å gjere vedtak om mellombels freding og setje i gang fredingssak for å ta vare på kulturmiljøverdiane.

*Utvalet* meiner det er grunn til å sjå på dagens meldepliktordning er tilstrekkeleg for å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane i eldre byggverk og anlegg som er truga av riving og vesentleg endring, eller om meldeplikta i staden bør bli erstatta av ei form for riveforbod. Riveforbod kan òg vere eit verkemiddel for å sikre vern av den bygningsarven i Nord-Troms og Finnmark som ikkje vart brend under krigen.

### 25.1 Meldeplikta i gjeldande rett

Etter kulturminnelova § 25 andre avsnitt skal kommunen sende søknader etter plan- og bygningslova om riving eller vesentleg endring av ikkje-freda byggverk eller anlegg som er førte opp før 1850, til kulturmiljøstyresmakta. Kommunen skal etter føresegna melde om alle tiltak som krev løyve etter plan- og bygningslova. Meldeplikta gjev ikkje kulturmiljøstyresmakta heimel til å nekte riving eller endring av bygningen, men kan utløse klage på vedtaket, mellombels freding eller igangsetjing av fredingssak.

Føresegna kom inn i lova i 2000. Lovgjevar ønskte eit verkemiddel som i større grad gav plikt

til å vurdere verneverdi av ikkje-freda byggverk ved arealplanlegging og byggjesakshandsaming etter plan- og bygningslova, for å redusere tap av byggverk frå før 1850. Ein såg føre seg at varslingsplikta òg kunne føre til meir merksemd om kulturmiljø lokalt og til at kommunen i større grad ønskjer å regulere til bevaring etter plan- og bygningslova.<sup>1</sup> Året 1850 vart valt fordi det markerer eit skilje for byggjeverksemda i Noreg. I førearbeida vart det lagt til grunn at talet på bygningar frå perioden 1650–1849 var om lag 100 000.<sup>2</sup>

Meldeplikta etter § 25 andre avsnitt gjeld der bygget har opphav frå før 1850, sjølv om det er bygd om eller bygd på, føresett at bygget har ei kjerne eller sentrale bygningselement som stammar frå før 1850.

Kommunen skal sende melding seinast fire veker før søknaden blir avgjort, uavhengig av om det er eit politisk organ i kommunen eller administrasjonen som avgjer saka. Kulturmiljøstyresmakta kan avtale ein kortare frist med kommunen, og kommunen kan be om å forlengje fristen. Kulturmiljøstyresmakta har ikkje svarplikt. Kommunen kan avgjere søknaden uavhengig av om kulturmiljøstyresmakta har svart eller ikkje. Ei negativ tilråding frå kulturmiljøstyresmakta gjev ikkje i seg sjølv kommunen heimel til å avslå søknaden. Heimelsgrunnlaget i plan- og bygningslova for å avslå ei søknad om riving er dessutan svært avgrensa, sjå om dette i kapittel 26.

Om fylkeskommunen eller Sametinget har uttalt seg mot riving eller vesentleg endring, og kommunen likevel gjer eit slikt vedtak, krev lova at kommunen straks sender vedtaket til den same kulturmiljøstyresmakta som har uttalt seg. Kultur-

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 17.

<sup>2</sup> I Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 17 heiter det at ifølgje SEFRAK-registeret er det datert ca. 130 000 bygningar frå perioden 1650–1849, men at ein kan gå ut frå at ca. ti prosent er rivne eller i så dårleg stand at dei ikkje lenger kan reknast som verneverdige. Talet på bygningar er difor rekna til 100 000. Etter dei SEFRAK-tala utvalet har fått, er talet på bygningar frå perioden omlag 90 000. Etter utvalet sine eigne berekningar er talet om lag 45 000. Sjå nærare om dette i kapittel 18 om automatisk freding av bygningar.

miljøstyresmakta kan då klage til Statsforvaltaren på kommunens vedtak. Statsforvaltaren har ikkje heimel til å avslå utover det heimelsgrunnlaget som gjeld for kommunen, og skal ved klagebehandlinga også leggje stor vekt på det kommunale sjølvstyret. Brot på kommunen sin varslingsplikt er straffbart.<sup>3</sup>

## 25.2 Er meldeplikta eit tilstrekkeleg effektivt verkemiddel?

Dei problema som låg til grunn for å innføre meldepliktordninga, gjeld i like stor grad i dag som då meldeplikta kom inn i lova i 2000. *Utvalet* meiner at ordninga ikkje fullt ut har gått desse problema i møte, og at ho har fleire veikskapar. Kommunen har ikkje tydeleg heimel i plan- og bygningslova til å avslå rive- eller endringssøknader av kulturmiljøomsyn og brukar i lita grad skjønnsrommet til å ta heimlane i bruk. Det same gjeld høvet til å setje vilkår ved løyve som kan ta vare på kulturmiljø. Dette kjem dels av manglande fagkunnskap om kulturmiljøverdier i mange kommunar, og dels av at ein del kommunar ikkje ser det som si rolle å ta vare på kulturmiljøverdier i område som ikkje er regulerte til bevaring. Lovgjevar såg føre seg at varslingsplikta kunne føre til at kommunen i større grad ville regulere til bevaring etter plan- og bygningslova. I praksis vil det oftast vere lite aktuelt å setje i gang reguleringsarbeid på bakgrunn av enkeltsaker om riving.

I tråd med det som er nemnt over er heller ikkje klage på rivevedtak noko effektivt verkemiddel, ettersom Statsforvaltaren ikkje har heimel til å avslå utover det som gjeld for kommunen.

Framlegget til *utvalet* om å gje fylkeskommunen eit sjølvstendig verkemiddel for vern i form av forenkla freding kan bidra til at ei meldeplikt slik ho er utforma i gjeldande rett vil ha større effekt. I tillegg kan framlegget som *utvalet* fremjar om tydelegare avslagsheimlar i plan og bygningslova gjere det enklare for kommunen å ta i vare kulturmiljøomsyn ved å avslå søknader om riving og vesentleg endring. *Utvalet* meiner at det i tillegg trengst sterkare mekanismar for å utføre faglege vurderingar før det kan gjevast løyve til å rive byggverk og anlegg frå før 1850. Sjølv med tydelegare avslagsheimlar i plan- og bygningslova, meiner *utvalet* at det er lite realistisk at kommunane ser det som si rolle og har god nok fagkunnskap til å vurdere kulturmiljøverdiane heilt på eiga hand. Kulturmiljøstyresmakta bør difor få ei

større rolle i å vurdere kulturmiljøverdiane ved søknader om riving og vesentleg endring av byggverk og anlegg frå før 1850, og å sjå dette i samheng med behovet for freding. Det gjeld særleg der verdiane ikkje er slike at det er naudsynt med omfattande restriksjonar og dimed freding med Riksantikvaren sin heimel, men der heimelen for forenkla freding vil gje tilstrekkelege restriksjonar. *Utvalet* vurderer difor å erstatte meldeplikta med ei ordning der kulturmiljøstyresmakta får heimel til å samtykkje til eller avslå søknadar om riving eller vesentleg endring av slike byggverk og anlegg.

## 25.3 Bør lova ha krav om samtykke til riving og vesentleg endring av eldre byggverk og anlegg?

*Utvalet* meiner at byggverk og anlegg frå før 1850 ikkje bør rivast eller endrast vesentleg, så framtid ikkje dei kulturhistoriske verdiane er tapte eller vesentleg reduserte, eller andre vesentlege tilhøve talar for riving. Ein måte å oppnå dette på er å innføre ei ordning der kulturmiljøstyresmakta må samtykkje til riving. Ei samtykkeordning vil ikkje vere eit absolutt forbod mot riving, men legg til rette for ei meir grundig vurdering av dei kulturhistoriske verdiane sett opp mot eventuelle fordelar med å rive.

Framlegget til samtykkeordning legg opp til at kommunen først kan gje løyve til riving eller vesentleg endring etter at kulturmiljøstyresmakta har samtykt til det. Slik er det ikkje etter dagens regelverk. Kulturmiljøstyresmakta er fylkeskommunen, og Sametinget når det gjeld byggverk eller anlegg som er rekna som samiske. Etter dagens meldepliktordning er det kommunen eller kulturmiljøstyresmakta som må grunngje kvifor byggverk og anlegg frå før 1850 ikkje bør bli rive eller vesentleg endra. Ei samtykkeordning vil innebere at den som søker løyve til slike tiltak, må grunngje kvifor løyvet bør innvilgast. Grunngjevinga må ta høgde for dei kulturhistoriske verdiane. Det vil òg vere relevant om grunneigar ikkje har interesse i eller høve til å ta vare på det han ønskjer å rive. Om grunneigar kan klare å selje byggverket eller anlegget til nokon som er villig til å ta vare på det er òg eit aktuelt moment.

Ei samtykkeordning vil vere mest aktuell for bygningar, men kan òg ha mening for andre byggverk og anlegg. Ordninga bør gjelde riving, som openbert vil truge dei kulturhistoriske verdiane. Ho bør òg gjelde ved søknad om å gjere vesentlege endringar, som òg kan ha stor inn-

<sup>3</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 44.

verknad på dei kulturhistoriske verdiane. Kriteriet «vesentleg endring» gjeld først og fremst større ombygging og større fasadeendring. Her må ein kunne leggje til grunn praksisen frå meldepliktordninga.

*Utvalet* ser føre seg ei meldepliktordning slik at tiltakshavar på vanleg måte søkjer kommunen om løyve til riving eller vesentleg endring etter plan- og bygningslova. Det nye er at kommunen berre kan gje løyve med samtykke frå kulturmiljøstyresmakta etter kulturmiljølova. Når *utvalet* føreslår at kulturmiljøstyresmakta først blir kopla på dersom kommunen vil gje løyve, er det bygd på den erfaringa at kommunar som sjølve ønskjer å bevare ut frå lokale vurderingar, kan ha vanskelegare for å avslå riving dersom kulturmiljøstyresmakta først har vurdert at eit tiltak ikkje gjeld nasjonale eller regionale interesser. Det er difor eit poeng at kommunen først vurderer vern sjølv etter plan- og bygningslova og tek stilling til riving eller endring.

For å handheve riveforbodet må byggverka ha slik kulturhistorisk verdi at dei kan bli tekne vare på med verkemidla i kulturmiljølova. Om kulturmiljøstyresmakta ikkje samtykkjer til riving eller vesentleg endring, meiner *utvalet* at det må vere eit krav at kulturmiljøstyresmakta set i gang sak om forenkla freding, eventuelt ei ordinær freding frå Riksantikvaren i tilfelle der dei kulturhistoriske verdiane er av ein slik karakter at dei krev eit høgare restriksjonsnivå. Den saka om freding som følgjer, vil fastsette nærare korleis bygningen vidare skal bli handtert. Riveforbodet inneber at det ikkje vil vere naudsynt for kulturmiljøstyresmakta å gjere vedtak om mellombels forenkla freding. Det vil berre vere aktuelt med mellombels freding der det er naudsynt med eit sterkare vern enn å hindre riving og vesentleg endring.

Eit sentralt poeng med å erstatte meldeplikta med ei samtykkeordning, er at dette gjev ein sjølvstendig heimel til å setje vilkår for vern i løyve til riving eller vesentleg endring, sjølv om det ikkje er aktuelt å frede heile bygget etter reglane i kulturmiljølova. Vilkår vil truleg vere særleg aktuelt ved søknad om «vesentleg endring». Ved søknad om riving kan aktuelle vilkår vere at kulturmiljøstyresmakta skal ha tilgang til å dokumentere bygget før riving, innanfor ein nærare fastsett frist. Andre vilkår kan vere flytting eller ombruk av delar av bygninga. Høve til å setje vilkår om dokumentasjon i løyve til riving vil òg kunne sikre kulturhistoriske verdiar i tilfelle der verneverdiane ikkje er vurderte slik at kulturminnet kan bli freda eller få regionalt vern, eller der omsynet

til andre samfunnsinteresser gjer at dette ikkje er aktuelt.

Kommunen må følgje opp vilkåra i vedtaket sitt. Når kommunen har gjort eit vedtak, må kommunen dessutan ha plikt til å sende avgjerda til kulturmiljøstyresmakta, slik at ho kan sjå korleis eventuelle vilkår blir følgde opp. Plikta gjeld også i saker der det ikkje er stilt vilkår.

Kulturmiljøstyresmakta må ha ein frist for å svare kommunen. Fristen bør av omsyn til framdrifta i saka vere på fire veker, den same fristen som gjeld for fråsegner etter dagens meldepliktordning. Om kulturmiljøstyresmakta ikkje har svart innan fire veker, må kommunen stå fritt til å gjere vedtak etter plan- og bygningslova. Om kommunen tek avgjerd utan å hente inn samtykke frå fylkeskommunen eller Sametinget, vil vedtaket vere utan rettsverknad.

Det er inngripande for tiltakshavar at kulturmiljøstyresmakta ikkje samtykkjer til riving eller vesentleg endring. Der samtykke blir avslege, må kulturmiljøstyresmakta difor setje i gang sak om forenkla freding innan ein relativ kort frist. *Utvalet* meiner at seks veker bør vere tilstrekkeleg tid for styresmakta til å avgjere om ei sak skal bli sett i gang.

Om kulturmiljøstyresmakta ikkje gjev samtykke til riving, må kommunen avslå søknaden. Eigaren eller tiltakshavaren kan klage på begge vedtaka. Klageorganet for vedtaka til fylkeskommunen vil vere Riksantikvaren. *Utvalet* er delt i synet på om det er Riksantikvaren eller ei klagenemnd i Sametinget som er klageinstans for vedtak frå Sametinget. Klageorganet for vedtak som er gjorde av kommunen, er Statsforvaltaren.

Ei samtykkeordning vil ha konsekvensar både for eigaren, kommunen og for kulturmiljøstyresmakta. Ho vil i utgangspunktet ikkje skape vesentleg meirarbeid for ein eigar som ønskjer riving eller vesentleg endring. Eigaren må uansett gjennom ei sakshandsaming av søknaden hos kommunen, og også etter gjeldande rett er kulturmiljøstyresmakta involvert gjennom meldepliktordninga. Eigaren kan likevel i noko større grad enn etter gjeldande rett vere nøydd til å grunngje behovet for å rive eller gjere vesentlege inngrep opp mot dei kulturhistoriske verdiane som blir ramma av tiltaket. I tillegg inneber ordninga at eigaren i større grad kan få vilkår knytt til endringsprosjekt og riving.

For kommunen grip ei samtykkeordning inn i deira avgjerdsrett etter plan- og bygningslova i større grad enn meldeplikta gjer etter gjeldande rett. *Utvalet* føreset at det sjeldan vil være aktuelt for kulturmiljøstyresmakta å nekte samtykke når

kommunen nyleg i reguleringsplan har vurdert kulturmiljøverdien av ei bygning som er omfatta av samtykkeordninga. Stiller kulturmiljøstyresmakta vilkår for samtykke til riving eller vesentleg endring, er det eit spørsmål om det vil gje kommunen meir sakshandsaming. *Utvalet* meiner at søknader om riving og større ombygging i alle tilfelle krev sakshandsaming i kommunen, og at det usikkert om ei samtykkeordning vil føre til særleg meirarbeid.

For fylkeskommunen og Sametinget kan riveforbod føre til meir sakshandsaming. Dei må innan fristen ta stilling til og uttrykkjeleg svare kommunen på om dei samtykkjer til søknaden om riving eller vesentleg endring, og om det skal stillast vilkår for tiltaket. Samstundes vil det dei må vurdere av kulturhistorisk verdi, tilstand, behova til eigaren og så bortetter, vere det same som med den noverande ordninga med meldeplikt.

*Utvalet* meiner at ei slik ordning som er skisert her, saman med heimel for forenkla freding, er ei meir fleksibel og målretta, og mindre inngripande form for vern av byggverk og anlegg frå etter 1650 og fram til og med 1850, enn ei løysing med automatisk freding, som òg har vore vurdert, sjå kapittel 18. Samtykkeordninga inneber eit betre høve for vern av byggverk og anlegg frå denne perioden med høg kulturhistorisk verdi, samstundes som byggverk som ikkje har vesentlege kulturhistoriske verdiar framleis kan rivast eller endrast. Det kan også gjevast samtykke til riving sjølv om det rammar vesentlege kulturhistoriske verdiar, dersom fordelane ved riving er klart større. Framlegget til samtykkeordning er i så måte ein mellomting mellom det gjeldande meldepliktsystemet og ein eventuelt system med automatisk freding, på den måten at alle eldre bygg som det kan vere aktuelt å rive, blir vurdert individuelt. Ved å kalle ordninga ei samtykkeordning, er det eit mål å tydeleggjere at det er ei forbodsregel og ein regel som også opnar for vilkår i dei saker der det blir gitt samtykke til riving. I tillegg skal endra namn vere eit tydeleg signal til kommunen, som først og fremst bør ta stilling til eigenskapane ved slike bygg gjennom arealplanlegging, og til kulturmiljøstyresmakta og eigar, om at byggverk og anlegg frå tida fram til og med 1850 i utgangspunktet har høge verneverdiar og difor bør bli tekne vare på.

Kva effekt ordninga vil ha, vil kome an på kva kapasitet kulturmiljøstyresmakta har til å gjennomføre saker om forenkla freding, og i kva grad dei prioriterer det. Det vil òg vere viktig for praktiseringa av ordninga, med omsyn til i kva grad ho vert brukt og kor restriktiv ho vil vere, at ho blir

lagd til politisk styrte forvaltningsorgan som er i laupande samhandling med kommunen om plan- og byggjesaker.

*Utvalet* foreslår etter ei samla vurdering at ei slik samtykkeordning blir teken inn i ei ny kulturmiljølov. Unntak bør likevel gjelde i tilfelle der kommunen har tatt stilling til spørsmålet om riving eller vesentleg endring i reguleringsplan som er mindre enn ti år gamal.

## 25.4 Spørsmål om særleg grense for samtykkeordninga i Nord-Troms og Finnmark

I Nord-Troms og Finnmark vart om lag 75 prosent av bygningane brende av tyskarane i siste del av andre verdskrigen, frå 1944 til 1945. Bygningar og bygningsmiljø frå så seint som 1950 kan difor ha høg verneverdi.<sup>4</sup> *Utvalet* har vurdert om dette gjev grunn til å ha ei særleg automatisk fredingsgrense i Nord-Troms og Finnmark, men har konkludert med å ikkje føreslå det. Ei samtykkeordning kombinert med ordninga med forenkla freding er slik *utvalet* ser det eit betre eigna og meir målretta verkemiddel for å ta vare på bygningane som har stor kulturhistorisk verdi, og *utvalet* vil føreslå ei slik ordning. Om samtykkeordninga blir gjort gjeldande fram til 1950, vil ho omfatte dei første attreisingsbygningane. Desse bygningane kan ha høg kulturhistorisk verdi. *Utvalet* har likevel kome fram til at ei ordning som gjeld det som ikkje vart brend under krigen, vil dekkje det viktigaste. Freding og vern av attreisingsbygningane må vurderast etter dei andre verkemidla i kulturmiljølova og plan- og bygningslova.

Den særlege grensa ved 1945 bør gjelde i heile Finnmark. Kva kommunar i Nord-Troms som skal være del av ordninga kan bli fastsett i forskrift.

## 25.5 Framlegg frå utvalet

Utvalet foreslår

- krav om at kulturmiljøstyresmakta må samtykke til riving av bygningar og anlegg oppført i tida fram til og med 1850. Dersom kulturmiljøstyresmakta ikkje samtykkjer til riving, må det setjast i gang fredingssak.
- tilsvarande krav om samtykke til riving av bygningar og anlegg oppført i tida fram til og med 1945 i Finnmark og Nord-Troms

<sup>4</sup> NOU 2002: 1: s. 118.



## Kapittel 26

# Tilhøvet mellom kulturmiljølova og plan- og bygningslova

### 26.1 Problemstilling, rettsleg og faktisk bakteppe

Plan- og bygningslova og kulturminnelova har langt på veg same nedslagsfelt, fordi begge lovane har vide føremål. Føremålsparagrafen i kulturminnelova gjer det klart at vern av kulturmiljø skal leggjast vekt på i tilfelle der eit vedtak etter anna lovverk påverkar kulturmiljøressursar, mellom anna arealplanlegging etter plan- og bygningslova. Det er dimed eit mål at lovene skal verke saman for å sikre kulturminne i tråd med føremålet i kulturminnelova. Vern av kulturmiljø er dynamisk, og forvaltninga under lovene må tilpasse seg samfunnsutviklinga og internasjonale føringar. Plan- og bygningslova er framleis den sentrale lova for å sikre heilskapleg planlegging, samstundes som lova klargjer den viktige rolla kommunen har for samordning av ulike samfunnsinteresser og som demokratisk organ på lokalt nivå.

Kulturminnelova er ei spesiallov som gjeld ved sida av plan- og bygningslova, men som er retta inn mot det særskilde føremålet å ta vare på kulturmiljø. Kulturminnelova som sektorlov går føre plan- og bygningslova på den måten at freding kan skje sjølv om det er i strid med kommune- eller reguleringsplanen. Kulturminnelova skal først og fremst fylle ut plan- og bygningslova og ha fleire reglar som det ikkje er naturleg å ta inn i ho, til dømes fordi kulturminnelova ikkje berre gjeld arealforvaltning, men òg lausøyre, båtar og så bortetter. *Utvalet* strekar under at rammene for skjønnet i saker som gjeld vern av kulturmiljø, ikkje er dei same etter plan- og bygningslova og kulturminnelova, noko som kan tilseie at spørsmål om vern kan vurderast ulikt avhengig av korleis sakene kjem opp. Medan terskelen for freding etter kulturminnelova hovudsakleg er basert på fagleg skjøn og ikkje styrt av rullerande nasjonale føringar gjevne med heimel i lov, er terskelen for avgrensingar gjennom planvedtak i større grad basert på politiske føringar. Ved oppdatering av lovverket er det eit mål at den nye kulturmiljølova

ikkje undergrev systemet for ansvarsdeling etter plan- og bygningslova, samstundes som det er eit mål å sikre ei sterk kulturmiljølov i ei tid der både kulturmiljø og areal er under press.

Sjølv om det ikkje er rom for å gå gjennom rolla heile plan- og bygningslova har for heilskapleg arealforvaltning i denne samanhengen, er det viktig å ha ei forståing for kva rolle kommunen har i arealplanlegging etter plan- og bygningslova, som for å forstå for kva endringar som trengst i den nye kulturmiljølova, men òg for korleis ei ny lov kan forvaltast. Kor viktig den nye kulturmiljølova vil vere som ei sektorlov, vil i nokon grad vere avhengig av kor stort ansvar kommunane faktisk tek for vern av kulturmiljø etter plan- og bygningslova. Dette kan variere, mellom anna på grunn av prioriteringar, kompetanse og økonomi. Kva for forvaltningsnivå som tek initiativet til vern, kan òg påverke innhaldet i eit vernevedtak. Både den nærare utforminga av heimelsgrunnlaget for vern, måten vilkåra blir nytta på, og kva som er vedtaksorgan, klageorgan og overordna departement, vil påverke innhaldet i eit vernevedtak. Sjølv om eit slikt tospora system av fleirnivåstyring i nokon grad kan føre til uklare ansvarstilhøve, meiner *utvalet* at det har fleire fordelar enn ulemper, og ønskjer difor å føre det vidare.

Utvidingar av heimelsgrunnlag for styring etter den nye kulturmiljølova vil kunne føre til at kommunane kjenner mindre ansvar for vern av kulturminne etter plan- og bygningslova. Det blir difor viktig å tydeleggjere at fleire og sterkare vernereglar etter kulturmiljølova ikkje har som mål å flytte ansvar vekk frå kommunane. Reglene i kulturmiljølova vil i mindre grad kome til bruk der kommunane sjølve bruker dei høva som plan- og bygningslova gjev til å sikre kulturmiljø. Målet med ei styrkt kulturmiljølov er å leggje til rette for betre sikring av kulturminne i ei tid der slike er under sterkt press, særleg på grunn av svak ramkestyring, dispensasjonspraksis og mykje arealutvikling gjennom private reguleringsforslag som oftast har større vekt på utvikling enn på vern.

## 26.2 Samordning mellom plan- og bygningslova og sektorlovgevinga i sakshandsaminga

Plan- og bygningsstyresmakta og kulturmiljøstyresmakta har samordningsplikt både i plansaker og i byggjesaker. Samordning er eit hovudføremål med planlegging etter plan- og bygningslova. Dette kjem fram av føremålsføresegna § 1-1 andre avsnitt, der det står at planlegginga skal gjere sitt til å samordne statlege, regionale og kommunale oppgåver og gje grunnlag for vedtak om bruk og vern av ressursar. Samordningsplikta til plan- og bygningsstyresmakta i plansaker kjem vidare til uttrykk i § 1-4 andre avsnitt, som slår fast at planstyresmakta skal samarbeide med andre offentlege styresmakter som har interesse i saker etter plan- og bygningslova, mellom anna ved å hente inn fråsegn i spørsmål som høyrer inn under saksområdet til styresmakta det gjeld. Ei slik kopling finst òg i kulturminnelova, som gjev kulturmiljøstyresmakta plikt til å samordne seg med planstyresmakta i fredingssaker, jamfør sakshandsamingsføresegna i § 22. I byggjesaksdelen av plan- og bygningslova kjem samordningsplikta til uttrykk i § 21-5 første avsnitt, som legg til grunn at kommunen kan vente med å gje løyve til tiltak til det er henta inn naudsynt løyve frå andre styresmakter. Denne koplinga finst òg i kulturminnelova § 25, som gjev alle statlege, fylkeskommunale og kommunale organ ei meldeplikt dersom dei kjem i kontakt med tiltak som er omfatta av kulturminnelova. Både plan- og bygningslova og kulturminnelova har dessutan heimel til å gje forskrift om samordna handsaming av fredingsvedtak og planar etter plan- og bygningslova, men dette er førebels ikkje gjort.

I ein studie av samordninga mellom plan- og bygningslovgevinga og sektorlovgevinga i 2020 var eit av hovudfunna at krava i plan- og bygningslova om tilrettelegging for samordning mellom sektororgan og forvaltningsorgan gjev ein god modell for samordning, og at denne modellen fungerer som samordningsmekanisme. Det vart likevel peikt på at det er ein føresetnad at desse krava blir tekne i bruk, og at sektoransvaret òg blir sikra gjennom prosessforma til plan- og bygningslova.<sup>1</sup>

*Utvalet* meiner det er viktig at lovverket tydeleg seier korleis styresmaktene skal samarbeide ved slik fleirnivåstyring som kulturmiljøforvaltninga er eit døme på, og ønskjer å føre vidare dei gjeldande modellane for samordning, men òg å tydeleggjere rolla til dei ulike forvaltningssty-

resmaktene i planlegginga og byggjesaksavdelinga på område der det er særleg viktig med tett samspel mellom styresmaktene.

## 26.3 Løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturminne gjennom plan

I dag er systemet for kopling mellom arealplanar etter plan- og bygningslova og automatisk freda kulturminne regulert i kulturminnelova § 8 fjerde avsnitt gjennom ein såkalla frigjevingsmodell.<sup>2</sup> Koplinga mellom kulturminnelova og plan- og bygningslova inneber at tiltakshavaren ikkje treng søkje om særskild løyve etter kulturminnelova § 8 første avsnitt for tiltak som er i samsvar med planen, men i strid med reglane om automatisk freding. Ein føresetnad er at kulturmiljøforvaltninga skal uttale seg i planprosessen og gje sitt faglege syn på om, og eventuelt korleis, tiltaket kan gjennomførast.

Koplinga er noko ulik avhengig av om det er tale om arealstyring gjennom kommuneplan eller reguleringsplan. I saker som gjeld område som er lagde ut til «bebyggelse og anlegg» i arealdelen i kommuneplanen, er det krav om at styresmakta det gjeld, uttrykkjeleg har gjeve positivt samtykke til arealbruken, jamfør § 8 fjerde avsnitt andre setning. Dette heng saman med føresetnaden at kulturmiljøstyresmakta har kjennskap til eventuelle kulturmiljø i slike område, og at dei difor ikkje treng å gjere ytterlegare undersøkingar. I nokre tilfelle gjev ikkje kulturmiljøstyresmakta løyve gjennom samtykke, sjølv om det gjeld område som alt er utbygde. Dette kan mellom anna kome av at områda er så store at det er upraktisk å gjere tilstrekkelege undersøkingar på dette stadiet.

## 26.4 Gjeldande rett

### 26.4.1 Allmenne utgangspunkt

Plan- og bygningslova skal setje mål for den fysiske, miljømessige, økonomiske og sosiale utviklinga i kommunen, men òg for den «kulturelle utviklingen», jamfør § 3-1 første avsnitt bokstav b og c. Kommunane har stor fridom til å bestemme kva areala skal nyttast til, men dei må styre innanfor dei rammene som til kvar tid er sette gjennom statleg planlegging, retningslinjer og relevante regionale planar og føresegnar. Dei fleste kommunane har òg laga eller starta arbeidet med ein kulturminneplan.<sup>3</sup>

<sup>1</sup> Stokstad et al. 2020: s. 17.

<sup>2</sup> Winge 2017.

Lova byggjer på ein føresetnad om at ulike sektoromsyn skal vurderast i laupet av planprosessane, noko som vil sikre effektive prosessar samstundes som det tek omsyn til rettstryggleiken og til at borgaren skal kunne føresjå rettsstillinga si. Eit viktig verkemiddel for å sikre automatisk freda kulturminne i arealplanlegginga er koplinga mellom plan- og bygningslova og kulturminnelova, som gjev tiltakshavarar ei plikt etter kulturminnelova § 9 til å undersøkje om tiltaket vil verke inn på automatisk freda kulturminne når større private eller offentlege tiltak blir planlagde. Kulturmiljøstyresmakta kan stille krav om at det må gjennomførast arkeologiske undersøkingar eller andre tiltak, som tiltakshavarane må betale for, jamfør kulturminnelova § 10, for å sikre kulturminne eller avgrense skaden. Ein sentral regel som òg gjev vern for kulturmiljø, er forbodet mot tiltak i hundremetersbeltet etter plan- og bygningslova § 1-8. Grunngevinga for forbodet er kjem klart fram i det første avsnittet i føresegna, som seier at det skal takast særlege omsyn til natur- og kulturmiljø, friluftsliv, landskap og andre allmenne interesser innanfor denne sona. Dette er eit forbod som kan setjast til side gjennom plan under føresetnad av at det er fastsett ei «annen byggegrense» i arealdelen av kommuneplanen eller reguleringsplanen, jamfør § 1-8 tredje avsnitt. Om dette forbodet skal setjast til side, må det skje i tråd med statlege planretningslinjer for strandsoveforvaltning, og det kan bli møtt med motsegn. Kravet til å ta særleg omsyn til mellom anna kulturmiljø gjeld uavhengig av om det er sett ei særskild byggegrense. Når det gjeld byggjesaker, er i tillegg plikta til samordning med utvalde styresmakter lovfest i § 21-5 første avsnitt, men denne føresegna gjeld berre i saker som krev løyve eller samtykke etter anna lov.

## 26.4.2 Plandelen

### 26.4.2.1 Statleg og regional rammestyling

Ein føresetnad i arealplanlegginga er at overordna planar skal leggjast til grunn i detaljplanlegginga slik at nasjonale, regionale og andre overordna omsyn skal speglast att i dei meir konkrete planane som dannar grunnlag for utbyggings- eller vernevedtaka. Kva for nasjonale og regionale

omsyn dette gjeld, kjem mellom anna til uttrykk i den nasjonale politikkkutforminga og i særlovgevinga.

Overordna statleg styring skjer ved at regjeringa kvart fjerde år utarbeider nasjonale forventningar som skal følgjast opp i planlegginga, jamfør plan- og bygningslova § 6-1.<sup>4</sup> Etter § 6-2 kan det gjevast forskrift med statlege planretningslinjer for å konkretisere forventningane. I nasjonale forventningar og retningslinjer for forvaltninga har staten eit viktig ansvar for å sikre nasjonale interesser i arealplanlegginga og for å sikre heilskapleg styring. Forskriftene kan vere tematisk avgrensa, og dei kan gjelde nasjonalt eller for avgrensa geografiske område. Retningslinjene er sentrale for politikkkutforminga i heile forvaltninga og kan danne grunnlag for motsegner, men dei er ikkje direkte bindande for borgaren i seg sjølve. Innanfor dei vilkåra som lova set, har staten òg eit visst rom for å gje rettsleg bindande planføresegner, jamfør § 6-3. Denne heimelen er svært sjeldan nytta, og etter det *utvalet* kjenner til, har han aldri vore nytta for kulturmiljø.

Fylkeskommunane har òg eit ansvar for at viktige kulturmiljø blir tekne vare på gjennom arealplanlegginga. Først og fremst skjer dette gjennom medverknad i dei kommunale planprosessane, men lova har òg reglar som skal leggje til rette for overordna regional rammestyling. Etter plan- og bygningslova § 7-1 skal den regionale planstyresmakta utarbeide ein regional planstrategi saman med kommunar, statlege organ, organisasjonar og institusjonar som er omfatta av planarbeidet. Det skal deretter utarbeidast regionale planar for dei spørsmåla som er fastsette i planstrategien, jamfør plan- og bygningslova § 8-1. Planane kan gje retningslinjer for arealbruken som ikkje er rettsleg bindande, men som skal leggjast til grunn for den kommunale arealplanlegginga, jamfør § 8-2. Dei kan òg nyttast som grunnlag for å gje motsegn. Regionale planstyresmakter kan gje rettsleg bindande planføresegner for å sikre kulturmiljø, men slike føresegner må vere knytte til retningslinjer i regionale planar som skal ta vare på nasjonale eller regionale interesser, jamfør § 8-5 første avsnitt. Som ved statlege føresegner er det krav om nærare avgrensa konkrete område og ei tidsgrense for kor lenge slike verne-reglar kan gjelde.

Eit spørsmål som er stilt i fleire samanhengar, er om det kan vere behov for å endre systemet for regional arealplanlegging for å gje slike planar sterkare gjennomslag i den kommunale arealplan-

<sup>3</sup> Med økonomisk støtte frå Riksantikvaren under det såkalla KIK-prosjektet («Kulturminner i kommunene») har eit stort fleirtal av kommunane laga eller starta arbeidet med ein kulturminneplan. Det er ikkje kjent kor mange planar som har fått rettsverknader ved at dei er tekne inn i planar etter plan- og bygningslova.

<sup>4</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet 2023.

legginga. *Utvalet* går ikkje nærare inn på dette og meiner at den føreslegne utvidinga av heimlar i kulturmiljølova i nokon grad kan avhjelpe behovet for meir detaljstyring frå det regionale nivået etter plan- og bygningslova.

#### 26.4.2.2 Konsekvensutgreiing

Alle regionale og kommunale planar som har retningslinjer eller rammer for framtidig utbygging, og alle reguleringsplanar som kan få store verknader for miljø og samfunn, skal etter plan- og bygningslova § 4-2 ha ei særskild vurdering av verknadene av planen i planskilddinga. Kapittel 14 i plan- og bygningslova inneheld òg føresegner om konsekvensutgreiing for tiltak etter andre lover som kan få store verknader for miljø og samfunn, nærare bestemte verneplanar etter naturmangfaldlova kapittel V eller for eldre vernevedtak som er nemnde i naturmangfaldlova.<sup>5,6</sup> Kva for vurderingar som skal takast med i konsekvensutgreiingar – på plan- og tiltaksnivå –, kjem nærare til uttrykk i forskrifter etter lova, der konsekvensane for kulturmiljø inngår.

I forskrift om konsekvensutgreiingar § 10 går det fram kva slags kriterium som skal leggjast vekt på i vurderinga av om eit tiltak eller ein plan kan få store verknader for miljø eller samfunn, og som difor skal konsekvensutgreiast. Det skal mellom anna takast omsyn til om lokaliseringa av tiltaket og påverknaden det vil ha på omgjevnadene, kan kome i konflikt med kulturmiljø som er freda etter kulturminnelova, eller med verdifulle landskap og verdifulle kulturminne og kulturmiljø. Det kan òg leggjast vekt på om planen eller tiltaket kjem i konflikt med statlege planretningslinjer, statlege planføresegner eller regionale planføresegner som er gjevne i medhald av plan- og bygningslova 27. juni 2008 nr. 71, eller med rikspolitiske retningslinjer eller planføresegner som er gjevne i medhald av plan- og bygningslova 14. juni 1985 nr. 77.

Når ein reguleringsplan blir utarbeidd, har tiltakshavaren ei undersøkingsplikt etter kulturminnelova. Undersøkingsplikta er ikkje kopla til krava til konsekvensutgreiing, men til saksutgreiingsplikta i reguleringsplanar.

#### 26.4.2.3 Motsegn

Statlege og regionale organ og Sametinget kan etter plan- og bygningslova § 5-4 fremje motsegn

<sup>5</sup> Plan- og bygningslova 2008: kapittel 14.

<sup>6</sup> Forskrift om konsekvensutgreiingar 2017.

til framlegg til arealdelen i kommuneplanen og reguleringsplanen i spørsmål som «er av nasjonal eller vesentlig og regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde». Motsegner skal vere forankra i nasjonale eller regionale mål, rammer og retningslinjer, og ei motsegn inneber at kommunen ikkje kan godkjenne ein arealplan med endeleg verknad sjølv. Terskelen for kva som kan vere «nasjonal eller vesentlig regional betydning», følgjer av rundskriv T-2/16 frå Klima- og miljødepartementet. I eit rundskriv frå Kommunal- og moderniseringsdepartementet i 2014 vart høvet til å kome med motsegn innskrenka. I saker som gjeld kulturmiljø har talet på motsegner gått ned. Politiske signal om at motsegner skal brukast mindre som verkemiddel, har vore trekt fram som ei årsak her. I 2019 tok Riksrevisjonen opp spørsmålet om motsegner blir nytta i tilstrekkeleg grad, og kom fram til at dette kanskje ikkje er tilfellet.<sup>7</sup>

#### 26.4.2.4 Kommunal planlegging

I plan- og bygningslova § 3-3 heiter det at kommunestyret leier den kommunale arealplanlegginga og skal syte for at lova blir følgd i kommunen. Kommunane har rett til å styre seg sjølve innanfor dei grensene lovene set. Eit av føremåla med å desentralisere makt til kommunalt nivå er at avgjerder skal takast nærast mogleg dei som blir påverka av dei.<sup>8</sup> Prinsippet om lokal styring av lokale tilhøve vart grunnlovfest i 2016 og følgt opp i kommunelova av 2018.<sup>9</sup> Kommunelova § 2-1 og § 2-2 krev at statleg styring av kommunane skal skje med heimel i lova og i tråd med krav til nærleik, proporsjonalitet og rammefinansiering. Som ein del av det kommunale sjølvstyret er kommunen heller ikkje avgrensa av plansystemet etter plan- og bygningslova. Utover reglane i plan- og bygningslova står kommunen òg fritt til å lage temaplanar. Kommunen kan mellom anna sjølv ta initiativ til å utarbeide særskilde planar med kulturminne, kulturmiljø og landskap som tema, såkalla kulturminneplanar.<sup>10</sup> Kulturminneplanane, som ikkje er juridisk bindande, kan ha ein særleg viktig funksjon som oversikt over dei kjende kulturmiljøa i kommunen.<sup>11</sup>

<sup>7</sup> Dokument 3:7 (2018–2019).

<sup>8</sup> Prop. 46 L (2017–2018): s. 26.

<sup>9</sup> NOU 2000: 22; St.meld. nr. 12 (2006–2007); Meld. St. 14 (2014–2015).

<sup>10</sup> Riksantikvaren 2020: s. 26.

<sup>11</sup> Riksantikvaren 2020: s. 6.

#### 26.4.2.5 Arealdelen i kommuneplanen

Systemet etter plan- og bygningslova § 11-7 er at det kan nyttast seks ulike hovudføremål med tilknytte underføremål som syner kva eit område kan nyttast til. Vern av kulturmiljø er per i dag ikkje eit eige føremål eller underføremål, men kulturmiljø kan inngå i føresegner til utbyggingsføremål etter både §§ 11-9 nr. 6 og 7, 11-10 nr. 2 og 11-11 nr. 1, som gjev heimel for å setje krav til vern av eksisterande bygningar og anna kulturmiljø, om mellom anna estetikk og vedlikehald av eksisterande bygningar og anna kulturmiljø. I tråd med § 11-9 nr. 6 og 7 kan det òg leggjast ned forbod mot riving.<sup>12</sup> Både hovudføremål og føresegner er bindande for framtidig utnytting, jamfør § 11-6.

Eit styringsverkemiddel som er særleg viktig for private planforslag, men òg for byggjesakshandsaming, er omsynssone c kulturmiljø og d bandlegging, jamfør § 11-8 tredje avsnitt. Målet med omsynssoner er at dei skal vise kva for omsyn som er viktige innanfor sona. Omsynssone c viser viktige kulturmiljø, som til dømes at tiltak i eit område skal vurderast i høve til kulturlandskapet.<sup>13</sup> I tråd med Ot.prp. nr. 32 (2007–2008)<sup>14</sup> går det vidare fram at det er rom for å gje meir «detaljerte bestemmelser til hensynssone i reguleringsplan». I dei tilfella der det er vedteke freding etter kulturminnelova, skal dette visast gjennom omsynssone d, som på denne måten òg er eit verkemiddel for å vise rettsverknaden av fredingsvedtak og samspelet mellom lovverk. I område som er freda etter kulturminnelova er det i praksis bygge- og riveforbod

I dag kan det ikkje gjevast bindande føresegner for å sikre kulturmiljø i omsynssone c i arealdelen av kommuneplanen, men berre retningslinjer om avgrensingar av verksemd og vilkår for å ta vare på dei interessene omsynssona skal sikre, jamfør § 11-8 tredje avsnitt bokstav c tredje og fjerde setning. Omsynssoner gjev difor ikkje i seg sjølve heimel for å avslå ein søknad om tiltak som kan fremjast direkte etter arealdelen i kommuneplanen, men dei kan vere med på å gjere det klart kva som er relevant å leggje vekt på i vedtak i byggesaker, jamfør § 29-2, og gjere sitt til å sikre føreseielege prosessar for aktørar og borgarar.

#### 26.4.2.6 Reguleringsplan

Reguleringsplan blir nytta til detaljstyring, og ofte slik at premissane for innhaldet i planen i større grad er styrte av aktørane sjølve gjennom private planforslag. På same måte som arealdelen i kommuneplanen med føresegner vil vedtak i reguleringsplanen vere rettsleg bindande for framtidig arealbruk, jamfør plan- og bygningslova § 12-4.

Som nemnt ovanfor kan omsynssoner i arealdelen i kommuneplanen først vidare i reguleringsplanen. Ei slik styring kan ofte vere svært nyttig for å verne kulturmiljø som del av reguleringsplanarbeidet. Så er det slik at alle omsynssoner som er aktuelle for arealdelen i kommuneplanen, jamfør plan- og bygningslova § 11-8, òg kan teiknast inn på reguleringsplankartet, sjølv om restriksjonane ikkje kjem til uttrykk i arealdelen i kommuneplanen.

Systemet med kva som er lovlege arealbruksføremål og underføremål i reguleringsplanen, er skore over same leist som kva som er lovlege arealbruksføremål i arealdelen i kommuneplanen, jamfør § 12-5, samanlikna med § 11-7. I tillegg gjev reguleringsplanar høve til større grad av detaljar innanfor landbruks-, natur-, friluft- og reindriftsføremål (LNFR), òg på plankartet. I reguleringsplanen kan vern av kulturmiljø etter plan- og bygningslova § 12-5 nr. 5 vere eit underføremål til LNFR, som uttrykkjeleg nemner «vern av kulturmiljø eller kulturminner».

Kva som er lovlege føresegner til dei ulike areal- og omsynssonene i reguleringsplan, følgjer ein annan systematikk enn i arealdelen i kommuneplanen. I § 12-7 er det ei meir konkret opprekning av lovlege heimelsgrunnlag for styring av føresegner til reguleringsplanen i plan- og bygningslova § 12-7, som kan nyttast i tråd med planføremåla, men uavhengig av korleis desse er systematiserte i lova. I tråd med det som er sagt i førearbeida til plan- og bygningslova, kan ein dekkje «alle relevante forhold» gjennom føresegner til reguleringsplanen.<sup>15</sup> Aktuelle reglar her er først og fremst § 12-7 nr. 1, nr. 2 og nr. 6, som gjev heimel til å gje vilkår for eller forbod mot bruk av areal, og som gjev heimel til å gje bindande føresegner for å sikre verneverdiar i bygningar og andre kulturminne og -miljø, under dette vern av fasadar, materialbruk og interiør, og eksplisitte føresegner om at bygningar ikkje kan rivast. Kor langt heimelen rekk, er skildra i lovførearbeida:

<sup>12</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008): s. 222.

<sup>13</sup> Sivilombodet 2015.

<sup>14</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008): s. 232.

<sup>15</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008): s. 234.

Regelen omfatter det faste bygningsmessige interiøret, herunder dører, vinduer, tapet mv., men ikke inventar. Med dette følger også en rimelig vedlikeholdsplikt. Det forutsettes at slike bestemmelser utformes i samråd med fagmyndighet, og at bruken av kulturminneloven eller plan- og bygningslov vurderes i det enkelte tilfellet.<sup>16</sup>

I tillegg kan § 12-7 nr. 12 nyttast for å stille krav til nærare undersøkingar. Paragraf 12-7 nr. 9 kan òg nemnast, som gjev kommunen heimel til å gje bindande føresegner om retningslinjer om skjøtsels-tiltak etter mellom anna i LNFR-område. Her heiter det i førearbeida at

Hjemmelen for bestemmelser om drifts- og skjøtselstiltak er begrenset til tiltak som står i klar sammenheng med å opprettholde hensikten med arealformålet og de hensyn som ligger bak. Det kan f.eks. gjelde vegetasjonspleie i friområder og parker, ivaretagelse av kantvegetasjon og breddene langs vassdrag og alminnelig vedlikehold for å opprettholde kulturmiljøhensyn i spesielle bygningsmiljøer der det er behov for dette for å opprettholde kvalitetene i området i samsvar med arealformålet.<sup>17</sup>

#### 26.4.3 Fredning i strid med gjeldande reguleringsplan

Av omsyn til legitimiteten til kommunal arealplanlegging som inkluderer kulturmiljø, er det i tråd med allmenne forventningar om effektivitet og føreseielege vedtak viktig å unngå unaudivsynlege omkampar. Som vi har vore inne på ovanfor, er likevel det rettslege utgangspunktet at vedtak om fredning kan skje, sjølv om det er i strid med ein reguleringsplan, jamfør til dømes RG 2009 side 620, LB-2008-39376, om reguleringa av den såkalla Kikut-tomta framfor atelieret til Edvard Munch på Ekely Oslo. I praksis er det likevel ei forventning om at ein skal unngå å frede i strid med nyare reguleringsplanar, og praksisen frå Riksantikvaren reknar her planar som er yngre enn ti år som grense. Etter kvart vil planar bli utdaterte, og det er behov for å sjå på vektlegging av motstridande interesser på nytt, inkludert verdien av kulturminne. Kulturmiljøstyresmakta kan då kome til at tida er inne for å gje kulturminne eit styrkt vern uavhengig av vurderingane som er lagde til grunn for planvedtaket i kommunen. Dette er for så vidt i

tråd med den allmenne regelen i plan- og bygningslova § 12-4 femte avsnitt om at tiltak som ikkje er sette i gang ti år etter at ein plan er vedteken, krev ei vurdering av om planen er oppdatert.

#### 26.4.4 Byggjesak

Terskelen for søknadsplikt er låg. Dei fleste tiltak er søknadspliktige etter § 20-1. Målet er å sikre at alle tiltak, under dette riving, endring, oppføring og endra bruk, er i tråd med føresegner i plan- og bygningslova med forskrifter og eventuelle andre lover. Fleire mindre tiltak som kan føre til inngrep i kulturhistoriske verdiar er likevel unnatekne frå søknadsplikt etter § 20-5. Men i vurderinga av rekkevidda av unntaksreglane i byggjesaksdelen må søknaden òg sjåast i samanheng med plangrunnlaget. I dei tilfella der ei endring er i strid med plangrunnlaget, vil reglar om søknadsplikt uansett gjelde, jamfør § 1-6 andre avsnitt.

Etter plan- og bygningslova § 21-2 første avsnitt skal søknaden gje dei opplysningane som er naudsynte for at kommunen skal kunne gje løyve til tiltaket. Kva opplysningar dette er, går fram av byggjesaksforskrifta § 5-4. I tillegg skal naudsynte løyve eller fråsegner frå andre styresmakter leggjast ved søknaden. Dersom eit tiltak avheng av løyve eller samtykke frå andre styresmakter, eller dersom kommunen har plikt til å leggje fram søknaden for desse, har kommunen ei samordningsplikt etter § 21-5 første avsnitt. Etter byggjesaksforskrifta § 6-2 bokstav j er kulturmiljøstyresmakta eit av organa samordningspliktgjeld.

I tråd med plan- og bygningslova § 21-4 første avsnitt skal kommunen gje løyve i samsvar med søknaden der det ikkje finst heimel for avslag. Heimlar for avslag på ein søknad om riving kan vere at bygninga er freda, at ho ligg innanfor eit verneområde med eigne føresegner, eller at arealplanen har generelle føresegner som forbyr riving. Ut over dette er det ikkje heimel til å avslå søknader om riving av omsyn til kulturmiljø. Kommunen *kan* gje avslag på ein rivesøknad etter § 31-5, men berre inntil det er gjeve løyve for å setje i gang eit nytt tiltak på tomta. Omsynet bak regelen er ikkje å ta vare på kulturhistoriske verdiar, men å gje kommunen høve til å vurdere riving og nytt tiltak under eitt. Ved ei slik vurdering kan kommunen sikre at tomter ikkje står tomme, eller hindre at tomter blir nytta til føremål som ikkje er ønskte, fram til tiltaket det er søkt om, blir starta opp.<sup>18</sup> Elles kan kommunen hindre riving gjennom eit

<sup>16</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008): s. 234.

<sup>17</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008): s. 234.

<sup>18</sup> Riksantikvaren u.å.-q.

førebels forbod mot tiltak etter plan- og bygningslova kapittel 13 og seinare regulere til vern.

Føresegnene i byggjesaksdelen av plan- og bygningslova er først og fremst sentrale i kulturmiljøforvaltninga fordi lova her gjev heimel til å stille krav til tiltaket ved nybygging og endring, jamfør § 29-1 og § 29-2. Det heiter her at tiltaket skal ha gode visuelle kvalitetar og arkitektonisk utforming, og at kommunen kan ta omsyn til «historiske, arkitektoniske og kulturelle verdiar» når dei vurderer søknaden. «Arkitektonisk» omfattar alle krav etter lova som vil ha noko å seie for den endelege utforminga, og «visuelle kvalitetar» omfattar både bygninga sjølv og omgjevnadene. Dersom kommunen meiner at eit tiltak på ein fasade ikkje tek i vare kulturhistoriske verdiar, kan det gjevast avslag på søknaden.

Avslag etter denne regelen kan verke inngripande i eigedomsretten, og det er difor òg framheva i Prop. 64 L (2020–2021)<sup>19</sup> at eit avslag skal grunngjevast, jamfør forvaltningslova § 24 og § 25. Eit moment i ei slik vurdering kan vere om bygget er registrert i SEFRAK eller på ei lokal bevaringsliste, men dette er i seg sjølv ikkje tilstrekkeleg grunn til å avslå ein søknad. Andre moment kan vere om byggverket representerer ein lokal byggjeskikk eller ein særleg stilperiode, om det speglar tekniske innovasjonar i konstruksjon eller materialval, og eventuelt verdien byggverket har som kjelde til historisk kunnskap om til dømes bygningshistorie eller arkitektur. Tilstanden til byggverket og i kor stor grad det har det originale uttrykket er halde ved lag, vil òg vere eit moment i vurderinga.

Byggjesaksdelen inneheld i tillegg reglar om krav til eksisterande bygningar. Etter § 31-1 skal byggverk og installasjonar haldast i forsvarleg stand, slik at det ikkje oppstår stor ulempe for eller fare for skade på personar, eigedom eller miljø. Det å ta vare på kulturhistoriske verdiar er ikkje ei sikra interesse etter denne føresegna.

Kva som er ei stor ulempe, kan til dømes vere manglande vedlikehald av eit byggverk som verkar skjemma eller hindrar andre i å utvikle eigedomen sin slik dei ønskjer. Plikta er avgrensa til å halde ved lag ein minimumsstandard for kva som er forsvarleg stand. Føresegna gjev ikkje heimel til å påleggje generelt vedlikehald.<sup>20</sup> Dersom den ansvarlege ikkje overheld plikta, kan plan- og bygningsstyresmakta gje pålegg om istandsetjing etter § 31-7, men berre i den grad det er naudsynt for at byggverket eller installasjonen ikkje lenger

skal utgjere ein fare eller ei stor ulempe. Om byggverket utgjer ein direkte fare for skade på personar, eigedom eller miljø, kan kommunen òg påleggje omgåande sikring etter § 31-8. I tillegg gjev § 31-12 heimel til at departementet kan gje forskrift om høvet kommunen har til å gje pålegg om å dokumentere tilstanden til og å utbetre eksisterande byggverk og installasjonar.

Heimelen til å halde byggverk og installasjonar i forsvarleg stand vart flytt frå § 31-3 til § 31-1 i 2021. Fram til lovendringa inneheldt føresegna i tillegg eit kriterium om at eit byggverk eller ein installasjon ikkje skulle verke skjemma i seg sjølv eller overfor omgjevnadene. Dette kriteriet vart ikkje ført vidare ved flyttinga. I høyringsforslaget vart dette grunngjeve med at «[...] kriteriet fremstår som unødvendig. Et skjemma byggverk eller en installasjon vil ofte innebære en fare for skade på eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, og dermed kunne omfattes av et av alternativene.»

I høyringsrunden vart det føreslege at «kulturhistoriske verdiar» eller «bevaringsverdiar» burde takast inn i opplistinga i føresegna. Det vart vist til at dette ville gje ein betre samanheng i kapittel 31 og gje kommunane eit verkemiddel til å følgje opp regulering i omsynssoona for bevaring på ein god måte. Fleire meinte at «skjemma» burde haldast på, fordi estetikkomsyn i lova elles ville svekkjast. Riksantikvaren føreslo at «skjemma» burde løftast fram som eit sjølvstendig kriterium i føresegna.

Departementet heldt fast ved at plikta framleis skulle vere reservert til dei situasjonane der det blir konstatert fare for skade eller stor ulempe, og viste til Ot.prp. nr. 45 (2007–2008), der det vart uttalt:

[...] det er mest hensiktsmessig å reservere påleggshjemmelen i § 31-3 til situasjoner der det konstateres fare eller vesentlig ulempe, og anser at en slik forståelse også ligger i loven i dag. En generell adgang til å sikre bevaringsverdi, og dermed kunne gi pålegg om vedlikehold om utbedring, er etter departementets syn å gå inn i eiendomsforvaltning, noe som i all hovedsak ligger utenfor plan- og bygningslovens virkeområde. Her bør annet regelverk kunne brukes i sterkere grad, særlig kulturminnelovgivningen. [...] Etter departementets vurdering bør krav til bevaringsverdi heller kunne være et kriterium etter forskriftshjemmelen i § 31-4, som åpner for en vurdering av ulike interesser i forhold til forskjellige typer bygg, brukergrupper, økonomiske forhold,

<sup>19</sup> Prop. 64 L (2020–2021): s. 83.

<sup>20</sup> Prop. 64 L (2020–2021): s. 84.

utbedringsnivå og så vidare. Det vil da være naturleg å utvide plan- og bygningslovens virkeområde i den forbindelse, i samarbeid med antikvariske myndighet og andre fagmyndigheter.

På bakgrunn av dette meinte departementet at «bevaringsverdi» eller «kulturhistoriske verdier» framleis ikkje skulle bli innlema i opplistinga av interesser som skal sikrast av føresegna, i tråd med den forståinga som ligg i lova i dag. Slik departementet såg det, ville omsynet til bevaringsverdi og kulturhistorisk verdi bli betre teke vare på gjennom andre verkemiddel i lova. Etter plan- og bygningslova § 31-4 kan kommunen gje unntak frå tekniske krav for å ta vare på kulturhistoriske verdier i eksisterande bygningar. Heimelen gjev høve til å sikre tilpassingar til vidare eller ny bruk utan at dei kulturhistoriske verdiane går tapt. For å kunne gje unntak må kommunen vurdere om det er forsvarleg ut frå tryggleik, helse og miljø. Moment som skal leggast vekt på i vurderinga, er mellom anna alderen og den formelle vernestatusen til byggverket. Kommunen kan òg leggje vekt på kva fordelar som kan bli oppnådde med tiltaket, mellom anna det å ta vare på kulturminneverdiar.

For å sikre kulturhistoriske verdier i bevaringsverdige bygningar kan kommunen gje forskrift om dokumentasjon og utbetring etter plan- og bygningslova § 31-12 første avsnitt, mellom anna ut frå omsyn til bevaringsverdi. Slik heimel er gjeven i byggjesaksforskrifta kapittel 19, som gjev kommunen høve til å gje pålegg om utbetring og sikring av eksisterande byggverk med «bevaringsverdi».

Byggjesaksforskrifta kapittel 19 vart vedteken med heimel i plan- og bygningslova § 31-4 i 2010. Ved lovendringa i 2021 vart heimelen flytt til § 31-12. Etter det andre avsnittet i føresegna kan kommunen berre gje pålegg etter forskrifta i tilfelle der utbetring i stor grad vil forbetre funksjonen til bygning, og der tungvegande omsyn til bevaringsverdier tilseier det. I vurderinga skal kommunen mellom anna leggje vekt på kostnadene ved pålegget og avstanden mellom den faktiske tilstanden og dei gjeldande krava.

Kapittel 19 i byggjesaksforskrifta inneheld føresegner som skal sikre bevaringsverdige bygningar frå spekulativt forfall. Forskrifta gjev kommunen ein klar heimel til å gje pålegg om dokumentasjon og utbetring av verneverdige bygningar. Reglane omfattar eksteriøret til bygningar med ulike former for vern gjennom plan- og bygningslova og til andre bygningar med høg beva-

ringsverdi. Eksteriøret til bygningane kan omfatte fundament, berande konstruksjonar og andre bygnings- og vedlikeholdsmessige tilhøve som har noko å seie for bevaringa, jamfør § 19-2. I § 19-3 er det gjeve eit oversyn over kva slags bygningar som skal reknast som bevaringsverdige. Forskrifta gjeld ikkje for bygningar som er freda etter kulturminnelova.

Føremålet med reglane i kapittel 19 er at bygningar med høg bevaringsverdi ikkje skal gå tapt på grunn av manglande sikring eller istandsetjing, men reglane blir i liten grad nytta. I 2015 viste KOSTRA-tal at berre åtte kommunar hadde nytta desse reglane, og i perioden 2015–2018 vart det berre gjeve 66 pålegg om utbetring.<sup>21</sup>

Etter § 19-2 kan kommunen krevje at eigaren dokumenterer kva tilstand bygninga har med omsyn til bevaringsverdien, for å ha eit grunnlag for å vurdere om det skal gjevast pålegg om utbetring. Før eit eventuelt pålegg blir gjeve, har kommunen plikt til å tilby førehandskonferanse etter plan- og bygningslova § 21-1. Vidare pliktar kommunen å varsle om kva tilhøve pålegget vil innehalde, og korleis det skal etterkomast, og gje eigaren eller den ansvarlege tre veker på å uttale seg.

Heimelen til å gje pålegg er byggjesaksforskrifta § 19-5. Vilkår for å gje pålegg er at forfall eller skade vil føre til at bygningar med høg bevaringsverdi eller delar av dei forfell om naudsynte utbetringar ikkje blir gjennomførte. Det er òg eit vilkår for å kunne gje pålegg at kostnadene ved gjennomføringa av pålegget ikkje skal vere mykje høgare enn det forsvarleg vedlikehald elles ville ha kosta, og at dei skal stå i rimeleg høve til den bevaringsverdien som kan gå tapt. Kva kostnadene ville vorte ved forsvarleg vedlikehald, blir vurdert etter skjønn ut frå konkrete tilhøve ved bygget og kva som er vanleg. Forskrifta gjev ikkje nærare rettleiing for vurderinga, men det må sjåast på som rimeleg at det skal akkumulera gjennom heile tidsperioden bygninga ikkje har vorte forsvarleg halden ved like. Om ein bygning med høg bevaringsverdi kan bli skadd av brann, hærverk eller liknande, har kommunen heimel i § 19-6 til å gje pålegg om at bygninga blir sikra omgåande. I slike tilfelle er det ikkje naudsynt med varsel.

## 26.5 Vurderinga til utvalet

*Utvalet* vil peike på at kulturmiljøstyresmakta har ei rolle både etter kulturminnelova som sektorlov

<sup>21</sup> Mittet 2015.



og etter plan- og bygningslova. Statusen for kulturmiljø bør ein i stor grad søkje å klarleggje som ein del av planprosessen, jamfør plan- og bygningslova § 3-2 tredje avsnitt. Fordi plan- og bygningslova er eit så viktig verktøy for å verne kulturmiljø, må kulturmiljøstyresmakta delta aktivt i planprosessar, og søkje å avklare så mange spørsmål som mogleg gjennom arealplanar og byggjesakshandsaming. Som vi har vore inne på, er kulturminnelova både ei «restlov» og ei ansvarslov i høve til plan- og bygningslova. Det vil seie at ho utfyller plan- og bygningslova både i innhaldet ho omfattar, og i at ho kan overstyre kommunane sine vurderingar av kva som er verd å verne, eller på kva for vilkår noko skal vernast. *Utvalet* oppfatar at samspelet mellom plan- og bygningslova og kulturminnelova i store trekk fungerer bra, men at det òg kan vere behov for enkelte justeringar og utvidingar, både for å få plan- og bygningslova til å vere ei tydelegare lov for vern i seg sjølv, og for å tilpasse plan- og bygningslova til endringar som er føreslegne som del av den nye kulturmiljølova.

I det følgjande ser *utvalet* nærare på nokre spørsmål. Først har *utvalet* nokre merknader til den såkalla frigjevingsmodellen. Av omsyn til samanhengen i systemet er det òg særleg grunn til å nemne kva rolla til fylkeskommunen etter plan- og bygningslova er og bør vere, ettersom dette er ei rolle som må sjåast i samheng med framlegget om nye oppgåver for fylkeskommunen etter kulturmiljølova. Vidare ser *utvalet* på behov for å styrkje heimlar i plan- og bygningslova for omsynssone, føresegner og verkemiddel for sikring av kulturmiljø, og behov for sterkare vern mot riving i byggjesaksdelen av lova. *Utvalet* har elles ikkje funne grunn til å sjå på større endringar i sjølve systemet som plan- og bygningslova har, men har tilpassa behovet for endringar i høvet til det systemet lova har for fordeling av oppgåver og ansvar, og samspel mellom plannivå- og byggjesakshandsaming. Ved eventuelle seinare større endringar i arealføremåla, vilkårsheimlane, systema for rekkjefølgjekrav eller utbyggingsavtalane i plan- og bygningslova, kan det vere grunn til å sjå nærare på korleis omsynet til kulturmiljø må inngå som ein del av dette for å sikre ein smidigskap i komplekse prosjekt som kulturmiljølova er mindre eigna til å styre.

### 26.5.1 Om løyve til inngrep i jordfaste kulturminne gjennom plan

Plan- og bygningslova har ein særleg viktig funksjon for å sikre kulturminne som ein del av heilskapleg arealplanlegging og detaljplanlegging,

medan kulturminnelova legg vekt på den særlege sektorinteressa. *Utvalet* ønskjer å føre vidare eit tospora system, slik det er utvikla i NOU 2001: 7 og NOU 2003: 14, og føre vidare dei sentrale reglane for samspel mellom lovene. I saker som gjeld automatisk freda jordfaste kulturminne, er det likevel gjennom lovgjevinga lagt opp til at ein ofte klarer seg med «eit spor». Det vil seie at det ikkje er naudsynt å søkje om løyve etter kulturminnelova i tilfelle der tilhøvet til automatisk freda kulturmiljø er avklart gjennom ein bindande arealplan. Etter kulturminnelova gjeld dette òg for automatisk freda bygningar frå før 1537 og for samiske bygningar frå 1917 eller tidlegare, men det gjeld ikkje for bygningar frå mellom 1537 og 1650 som er erklærte som freda. *Utvalet* føreslår i kapittel 18 at automatisk freda bygningar skal forvaltast på same vis som bygningar som er freda ved vedtak, slik at det vil vere naudsynt med dispensasjon frå kulturmiljølova sjølv i område som er omfatta av bindande arealplanar.

*Utvalet* føreslår at modellen med samtykke i samband med kommuneplan ikkje blir ført vidare, fordi omsyna til kulturmiljø blir betre tekne vare på gjennom systemet med reguleringsplan eller gjennom konkrete vurderingar av om løyve kan gjevast. *Utvalet* føreslår vidare at ordlyden i føresegna blir endra, for å gjere det tydelegare at eit løyve ikkje betyr det same som at eit område har vorte frigjeve. I realiteten er det ikkje tale om ei «frigjeving», men om løyve til eit konkret tiltak slik dette er skildra i det konkrete planprosjektet.

*Utvalet* strekar under ansvaret kommunen har for å sikre grundige vurderingar i saker som gjeld reguleringsplanar, slik at det blir teke tilstrekkeleg omsyn til kulturmiljøinteressene, særleg i saker der reguleringsplanen er i strid med arealdelen i kommuneplanen. Sjølv om det i slike saker òg vil vere krav til saksutgreiing som inkluderer kulturmiljøstyresmakta, og eventuelt konsekvensutgreiing, kan det vere vanskeleg å ha tilstrekkeleg oversyn over alle aktuelle prosessar. Av denne grunnen meiner *utvalet* at det òg trengst at kulturmiljølova klargjer premissane for at reguleringsplanen set til side automatisk freda kulturminne i lova.

### 26.5.2 Styrking av rolla til fylkeskommunen

Utgangspunktet etter plan- og bygningslova er at regionale planar skal leggjast til grunn både for verksemda i regionale organ og for kommunal og statleg planlegging i regionen, jamfør plan- og bygningslova § 8-2. I praksis viser det seg likevel at kommunane ofte ikkje følgjer dei føringane som

er lagde gjennom regionale planar. Eit mogleg verkemiddel for å styrkje rolla fylkeskommunen har som utviklingsstyresmakt, er å innføre større grad av rettsbinding på regionale planar, som til dømes i saker som gjeld fylkeskommunal kulturmiljøforvaltning.<sup>22</sup>

I utgreiinga til planlovutvalet i NOU 2003: 14 var det eit framlegg om at plan- og bygningslova skulle få heimel til å avgjere at delar av ein regional plan kunne gjerast rettsleg bindande. Framlegget vart ikkje følgt opp av departementet, som meinte at dette ville vere for inngripande i det kommunale sjølvstyret. Departementet la vekt på at det er kommunen som skal vere den primære styresmakta i arealforvaltning og bestemme arealbruken på sitt eige territorium, og at det ville vere tilstrekkeleg å gje regionane høve til å vedta ei mellombels planføresegn knytt til ein regional plan med retningslinjer for arealbruk, men dette er eit verkemiddel som er lite brukt.<sup>23</sup>

Etter regionreforma er fylkeskommunen det regionalt folkevalde organet som skal representere interessene til folket i regionen når det gjeld vern av kulturmiljø, men denne reforma har ikkje sett spor i seg i planlovverket. Ut over planføresegner om mellombels forbod mot tiltak har dei ikkje høve til å gje føresegner som er rettsleg bindande. Sjølv om dei regionale planane kan liggje til grunn for motsegner, kan dette vere eit lite strategisk verkemiddel for styring for å sikre eit heilskapleg og treffsikkert kulturminnevern.<sup>24</sup> *Utvalet* meiner difor at fylkeskommunane ikkje har gode nok direkte verkemiddel til å ta vare på kulturmiljø.

*Utvalet* viser til at framlegget frå planlovutvalet ikkje vart følgt opp, ut frå at kommunane skulle vere den primære styresmakta i arealforvaltninga. *Utvalet* føreslår difor ingen endringar i systemet med regionale planar. For å møte behovet for sterkare regional forvaltning av kulturmiljø føreslår *utvalet* å innføre reglar i den nye lova som gjev regionale styresmakter og Sametinget heimel til å verne verdifulle kulturmiljø gjennom forenkla freding. Dette blir omtalt nærare i kapittel 20.

### 26.5.3 Omsynssone i arealdelen i kommuneplanen i plan- og bygningslova § 11-8 tredje avsnitt bokstav c

I dag blir omsynssoner brukte gjennom arealplanlegging som eit styringsverktøy som kan nyttast for å sikre ei heil rekkje omsyn i arealplanlegginga. Etter gjeldande rett kan kommunen mellom anna nytte omsynssoner i arealdelen i kommuneplanen for å verne kulturmiljø, jamfør § 11-8 tredje avsnitt bokstav c. Omsynssoner vil etter Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) vere mest aktuelt i LNFR- område for å ta «særlige hensyn til kulturvern, kulturlandskap, naturvern eller friluftsliv», fordi det i slike område ofte kan vere større samanhengande kulturmiljø. Som nemnt ovanfor er det ikkje høve til å gje bindande føresegner om vern av kulturmiljø i omsynssone c.

I kor stor grad det bør gjevast restriksjonar for eit freda eller verna område, kan det vere ulike oppfatningar om. Slik *utvalet* vurderer det, bør det vere ei opning i lova for at kommunane – dersom dei ønskjer det – kan stille noko strengare krav til aktørane enn det som er vedteke gjennom ei sektorlov. I dag er det slik at plan- og bygningslova gjev heimel til at kommunen kan gje rettsleg bindande føresegner i randsona til nasjonalparkar og landskapsområde, men lova har altså ikkje ein tilsvarende heimel som tek denne typen omsyn til kulturmiljø som er verna etter kulturminnelova. Omsynet bak denne føresegna om høve til restriksjonar i randsona av nasjonalparkar kan vere eit nyttig supplement til vernet etter sektorlover for å ta omsyn til verdiar innanfor verneområdet.<sup>25</sup> Føresegna gjev ikkje heimel til å opprette eit nytt verneområde, men skal gjere sitt til å sikre at verneverdiane i området ikkje blir skadde. Slike føresegner må gjevast samstundes som verneforskrifta blir fastsett, eller samstundes som forskrifta eller forvaltningsplanen blir revidert. Dei same omsyna vil etter det *utvalet* meiner, kunne gjelde for bruk av område kring freda kulturmiljø.

*Utvalet* meiner at heimelen burde bli utvida, slik at han gjeld tilsvarende for randsona til fredingsområde fastsette ved vedtak etter kulturmiljølova og forskrifter. Sjølv om dei sentrale verneverdiane kan takast vare på gjennom avgrensinga av det freda området, kan det i nokre tilfelle trengst sikringstiltak i ei buffersone. Kor stor denne sona skal vere, kan i nokon grad kome an på skjønnet til kommunen og på kva dei prioriterer. I tråd med intensjonane til lovgjevaren er det like-

<sup>22</sup> NOU 2001: 7: s. 153.

<sup>23</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008): s. 37.

<sup>24</sup> Meld. St. 18 (2016–2017): s. 154.

<sup>25</sup> Ot.prp. nr. 32 (2007–2008): s. 219.

vel tale om ei «forholdsviss snever avgrensing av arealet som det kan gis særskilte bestemmelse for». Omsyna som gjeld i Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) for å kunne sikre område som elles vil vere til «vesentlig forringelse» av verneområde, gjeld slik *utvalet* oppfattar det, på tilsvarende måte i begge samanhengar. *Utvalet* meiner at plan- og bygningslova bør ha det same systemet for å sikre kulturmiljøområde etter den nye kulturmiljølova som nærområda til nasjonalparkar og landskapsvernområde, og føreslår difor at regelen i plan- og bygningslova § 11-8 tredje avsnitt bokstav c blir utvida til òg å gjelde område som er freda ved vedtak etter kulturmiljølova.

#### 26.5.4 Plan- og bygningslova § 11-9 nr. 6 og 7 om generelle føresegner i arealdelen i kommuneplanen

Generelle føresegner til ein plan kan gjelde heile kommunen, men kan òg gjelde visse areal eller visse tiltak, som mellom anna er nedslagsfeltet for regelen om plankrav i § 11-9 nr. 1. Føresegner etter § 11-9 er rettsleg bindande for aktørar som vil byggje. Plan- og bygningslova § 11-9 nr. 6 gjev mellom anna heimel for at det kan gjevast generelle føresegner om «estetikk». Vidare heiter det at § 11-9 nr. 7 kan nyttast for å gje føresegner om omsyn som skal takast til «bevaring av eksisterende bygningar og annet kulturmiljø».

*Utvalet* meiner at tilhøvet mellom kva som kan falle inn under nr. 6 og 7, er uklart, og at den særlege heimelen i nr. 7 kan føre tanken i retning av at det kan vere skilnader mellom kva for krav som kan gjevast til vern av natur- og kulturmiljø. *Utvalet* føreslår difor å samle heimelen for å setje krav til kulturmiljø, arkitektur og landskap i nr. 6, saman med «miljøkvalitet» og «natur». Dette er ikkje ei realitetsendring. Heimelen må sjåast i samanheng med reglane om klargjering av kulturverdiar i omsynssone, jamfør § 11-8 tredje avsnitt bokstav c, som vi har gjort greie for ovanfor, men utgjer eit kraftigare verkemiddel fordi føresegner etter denne paragrafen er direkte bindande for borgarar som vil gjere tiltak på eigedomen sin.

*Utvalet* meiner vidare at det trengst ein tydelegare heimel for å gje riveforbod for å sikre bygningar med kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi. Dette er i tråd med slik regelen er tolka i forvaltningspraksisen. I ei tolkingsfråsegn frå Kommunal- og distriktsdepartementet i 2018 vart det lagt til grunn at generelle føresegner som er knytte til bevaring, òg kan gjelde eit forbod mot riving.<sup>26</sup>

Det er her uttalt at § 11-9 nr. 7 er ein «spesialregel» som kan «strekke seg lenger» enn omsynssone etter § 11-8, men at det er ein føresetnad for å setje riveforbod etter denne regelen at forbodet sakleg og stadleg grunngjeve.

*Utvalet* føreslår at høvet kommunen har til å gje føresegner om riveforbod i arealdelen i kommuneplanen, kan inngå som ein ny regel i § 11-9 nr. 7, ettersom dette er ein regel som kan knytast til visse areal eller tiltak, uavhengig av planstatuse. *Utvalet* strekar under at bruk av denne føresegna vil vere viktig for å sikre føreseielege vedtak i byggjesaker, og at det må sjåast i samanheng med plan- og bygningslova § 29-2.

#### 26.5.5 Plan- og bygningslova § 29-1 og § 29-2 om klargjering av avslagsheimlar

##### 26.5.5.1 Avslagsheimel for søknader om nybygg og endring av fasade

Sjølv om det er eit mål at mest mogleg er avklart gjennom planprosessen, ønskjer *utvalet* å føre vidare systemet i plan- og bygningslova om at byggjesakshandsaminga òg er ein viktig arena for å supplere korleis omsynet til kulturmiljø kan takast vare på som ein del av prosessen etter plan- og bygningslova. Dette kan vere naudsynt, dels fordi det stundom er mogleg å byggje direkte i medhald av arealdelen i kommuneplanen, og dels fordi reguleringsplanar kan vere gamle eller ha få eller uklare føresegner som gjeld kulturmiljø. Byggjesakshandsaminga er dessutan godt eigna for å avklare detaljspørsmål. Plan- og bygningslova § 29-1 og § 29-2 gjev heimel for å styre vern av kulturminneverdiar som del av byggjesakshandsaminga. Reglane har lange røter, og kva som er gjeldande rett, må tolkast på bakgrunn av både Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) og seinare lovarbeid.

I Prop. 64 L (2020–2021) er det tydeleggjort at § 29-2 er heimel for å gje avslag på søknader om nybygg og tiltak i ein eksisterande bygningsfasade. Det vart presisert at «[h]istoriske, arkitektoniske og kulturelle verdier» som tidlegare var regulerte av § 31-1, no skulle inngå i vurderingar av visuelle kvalitetar ved tiltak på eksisterande byggverk, og at § 29-2 som avslagsheimel «utvides tilsvarende». Endringa inneber at kommunen kan gje avslag på ein søknad om endringar i fasaden om dei etter ei konkret vurdering meiner at eit tiltak på ein fasade ikkje tek vare på kulturhistoriske verdiar.

*Utvalet* meiner at det ikkje går tydeleg nok fram av ordlyden til § 29-2 at dette er ein heimel for avslag på søknader om nybygg og endringar

<sup>26</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet 2018.

av fasaden på eksisterande bygg. Ettersom dette er ei form for unntak frå regelen om at det kan byggjast når eit tiltak er i tråd med planen, jamfør § 21-4, eller i tråd med forventningar som kan vere skapte hjå aktøren, meiner *utvalet* at det bør gå tydelegare fram av lova at § 29-2 er ein avslagsheimel, og føreslår at det blir teke inn i lovteksten at kommunen kan avslå søknaden dersom vilkåra ikkje er oppfylte. *Utvalet* føreslår vidare at «historiske» blir endra til «kulturhistoriske», slik at koplinga til kulturmiljølova blir tettare.

I tråd med oppfatninga til lovgjevaren ved denne lovendringa skal vurderingar etter føresegna vere underlagde «kommunens frie skjøn». Dette betyr mellom anna at klageinstansen skal leggje stor vekt på det kommunale sjølvstyret i tilfelle der kommunen har valt mellom fleire lovlege handlingsalternativ. Det går tydeleg fram av førearbeida at avslag etter denne regelen må grunnjevast, og at grunnjevinga «skal inneholde hvilke fakta man legger til grunn, og hvilke momenter man har tillagt vekt ved vurderingen av disse.»<sup>27</sup>

#### 26.5.5.2 Ny heimel for avslag på søknader om riving

Kommunen har i dag ikkje verkemiddel i byggjesaksdelen i plan- og bygningslova for sjølv å avslå riving av kulturhistorisk viktige bygg som ikkje har eit formelt vern. I høyringa til endringslova av 2023 vart det peika på at det er eit paradoks at lova her opna for å hindre endringar på kulturhistorisk og arkitektonisk viktige bygningar utan å måtte gå vegen om meir omfattande prosessar, men ikkje opna for å hindre riving av dei same bygningane utan å setje eit større apparat i sving.<sup>28</sup> Sjølv om eit riveforbod nok kan vere eit meir inngripande verkemiddel enn krav ved endringar av tiltak, meiner *utvalet* at det trengst ein heimel for å hindre riving.

På same måte som kulturhistoriske kvalitetar i fasaden til eksisterande byggverk kan sikrast gjennom å avslå ein søknad om tiltak, bør kommunen etter ei konkret vurdering av verdiane òg ha høve til å sikre byggverk som har slike kvalitetar, for framtida. Omsynet til effektiv sakshandsaming talar for at vurderinga må kunne skje i samband med byggjesakshandsaming. Høve til å avslå riving av ein bygning vil ikkje naudsynlegvis i seg sjølv gje eit langsiktig vern, men det vil gje kom-

munen høve til å ta byggverket inn i ein framtidig bevaringsplan, til dømes i ein kulturminneplan.

Sjølv om det kan gjevast riveforbod gjennom arealdelen i kommuneplanen, vil ein kommuneplan ofte vere så grovmaska at det ikkje er teke stilling til alle aktuelle saker. I mange saker vil det ikkje vere teke stilling til kva som kan rivast, korrkje i kommuneplanen eller reguleringsplanen, og det er i slike tilfelle denne heimelen skal nyttast. Der det i reguleringsplanen er teke stilling til kva som skal rivast, og kvar det kan byggjast nytt, kan regelen om riveforbod ikkje nyttast. Det kan her trekkjast ei samanlikning til reglane om motsegner, som ikkje skal kunne nyttast der det er gjeve høve til å kome med innspel i planprosessen, jamfør plan- og bygningslova § 5-5.

*Utvalet* meiner det kan vere føremålstenleg å utvide heimelen i § 29-2 til òg å omfatte avslag på søknader om riving. Eit avslag på søknad om riving er eit mildare verkemiddel enn freding, men det vil likevel kunne verke inngripande i privat eigedomsrett. Heimelen må difor ikkje nyttast som ei erstatning for regulering i plan, men berre brukast i spesielle tilfelle. *Utvalet* meiner at det er kommunen som er nærast til å vurdere verdien byggverket har i lokalsamfunnet, og som difor må vurdere fordelane med å behalde byggverket mot ulempene dette skaper for eigaren som ønskjer å rive. Ei utviding av heimelen i § 29-2 gjer at vurderinga blir den same som for søknader om tiltak i den ytre utsjånaden til byggverket som er underlagd det frie skjønnet til kommunen. I vurderinga bør kommunen nytte kriteria for vurdering av bevaringsverdi etter byggjesaksforskrifta § 19-3 andre avsnitt. *Utvalet* føreslår at plan- og bygningslova § 29-2 får eit nytt andre avsnitt med heimel til å avslå søknader om riving.

I nokre tilfelle kan det vere tilstrekkeleg at dei kulturhistoriske verdiane blir sikra gjennom ein kulturmiljøfagleg dokumentasjon før ein bygning blir riven. Etter den ulovfesta forvaltningsrettslege vilkårs læra er utgangspunktet at det kan stilstast vilkår i løyve som inneheld forvaltningsskjøn. I tilfelle der forvaltninga har eit høve til å avslå ein søknad om riving på grunnlag av skjøn, vil det alternativt kunne vere mogleg å innvilge ein søknad på nærare fastsette vilkår.<sup>29</sup> Til dømes kan slike vilkår vere om at dei kulturhistoriske verdiane i eit byggverk blir dokumenterte før riving kan gjennomførast. Utan ein generell heimel til å avslå søknader om riving, vil ikkje kommunen kunne gje slike vilkår. For å unngå at det blir

<sup>27</sup> Prop. 64 L (2020–2021): s. 83.

<sup>28</sup> Prop. 64 L (2020–2021): s. 60–63.

<sup>29</sup> Reusch 2014.

uklart, foreslår *utvalet* at det skal gå fram av ordlyden at kommunen kan gje vilkår for løyvet.

Eit spørsmål som oppstår her, er om det er tiltakshavaren sjølv som skal kunne utarbeide slik dokumentasjon ved hjelp av konsulentar, eller om det skal opprettast ei offentleg ordning kombinert med gebyr. *Utvalet* meiner at det vil vere i samsvar med andre reglar i plan- og bygningslova at det er eigaren sjølv som utarbeider slik dokumentasjon, men at kommunen kan gje krav til omfanget av og innhaldet i denne.

### 26.5.6 Krav til søknaden

Riving, stor endring og fasadeendring er døme på tiltak som er søknadspliktige etter plan- og bygningslova § 20-1. Krav til søknaden blir regulerte i § 21-2. Etter det første avsnittet i føresegna skal søknaden innehalde dei opplysningane som er naudsynte for at kommunen skal kunne gje løyve til tiltaket. Byggjesaksforskrifta kapittel 5 inneheld eit nærare oversyn over kva slags opplysningar søknaden skal innehalde.

I den grad det er relevant, skal tiltakshavaren mellom anna gje opplysningar om at krav til arkitektonisk utforming og visuelle kvalitetar er tekne vare på, jamfør byggjesaksforskrifta § 5-4 tredje avsnitt bokstav f. Det kjem fram av rettleinga til føresegna at dette til dømes kan vere ein fotomontasje. Etter § 5-4 tredje avsnitt bokstav o skal søknaden i tillegg innehalde opplysningar om dispensasjon eller fråsegn frå kulturmiljøstyresmakta om dette er relevant. Denne plikta er i samsvar med plikta kommunen har til å sende søknader om riving eller stor endring av bygningar som er oppførte i 1850 eller tidlegare, til kulturmiljøstyresmakta etter kulturminnelova § 25. *Utvalet* meiner at det i tillegg bør stillast krav om at søknaden skal innehalde ei kulturhistorisk vurdering og opplysningar om alderen og tilstanden på byggverket. Dokumentasjonen kan byggje på Norsk Standard NS 3423 *Tilstandsanalyse av fredete og verneverdige bygninger*. Dette vil gjere det enklare for kommunen å vurdere om bygninga kan rivast, eller å ta stilling til om søknaden skal sendast til kulturmiljøstyresmakta. I kapittel 18 foreslår *utvalet* at erklæringsordninga knytt til automatisk freding av ståande bygningar blir oppheva og erstatta av ei generell fredingsgrense ved 1650. Eit krav om dokumentasjon vil i tillegg vere med på å fange opp bygningar som er automatisk freda etter kulturmiljølova.

Slik *utvalet* ser det, bør det vere eit krav etter byggjesaksforskrifta § 5-4 at søknaden skal innehalde slike opplysningar. Dette er i samsvar med

§ 5-4 tredje avsnitt bokstav f om visuelle kvalitetar. *Utvalet* meiner at det må vere tiltakshavaren sjølv som har ansvaret for å utarbeide slik dokumentasjon. Dette vil vere i samsvar med kravet til at tiltakshavaren i forkant av ein søknad skal greie ut konsekvensane for utvalde naturtypar, i tilfelle det ikkje er gjort ein konsekvensanalyse etter reglane i plan- og bygningslova som følgjer av byggjesaksforskrifta § 5-4 tredje avsnitt bokstav h, jamfør byggteknisk forskrift § 9-4 bokstav b.

### 26.5.7 Forskriftsheimel om å ta vare på miljø i plan- og bygningslova § 29-10

Departementet kan etter § 29-10 gje forskrift om å ta omsyn til miljøet, under dette naturmangfald, ved plassering og utforming av tiltak. Kommunen kan òg ta omsyn til miljøet ved plassering av tiltak på tomte, jamfør § 29-10. Det kjem fram av førearbeida at heimelen både gjeld miljøomsyn generelt og mot oppfølging av naturmangfaldlova. Forskrifta har ei eiga føresegn som gjeld omsyn til utvalde naturtypar, men manglar ei tilsvarande føresegn som tek vare på kulturmiljø.

Reglane i byggteknisk forskrift kapittel 9 skal sikre at tiltak blir planlagde, prosjekterte og utførte ut frå omsyn til mellom anna god visuell kvalitet, og at tiltaka oppfyller krav til miljø på ein måte som fører til minst mogleg belastning på naturressursar og det ytre miljøet, under dette krav til avfallsmengd og ombruk. *Utvalet* meiner at «det ytre miljøet» her må inkludere kulturmiljø, og viser til miljøinformasjonslova § 2 andre avsnitt der det heiter: «Med miljøet forstås det ytre miljø inkludert kulturminner og kulturmiljø.»

*Utvalet* meiner at det bør vere ein balanse mellom naturmangfald og kulturmiljø, og foreslår at ordlyden i § 29-10 òg skal gje heimel for å gje forskrift om å ta vare på kulturmiljø.

### 26.5.8 Vedlikehald og istandsetjing etter plan- og bygningslova

Manglande vedlikehald er ei utfordring når ein skal ta vare på bevaringsverdige bygningar. Kommunen kan gje generelle reglar om vedlikehald i arealdelen i kommuneplanen, og særskilde føresegner i reguleringsplanen. Ut over dette har ikkje lova ein generell heimel for å påleggje vedlikehald for å ta vare på kulturmiljø.

*Utvalet* har vurdert om plan- og bygningslova eller kulturmiljølova bør ha ein generell heimel om vedlikehaldsplikt som skal gjelde uavhengig av vernestatus. På den eine sida er ein positiv verknad av å ha ein slik heimel i plan- og byg-

ningslova at lova er generell og gjeld for alle bygningar, uavhengig av alder og status. På den andre sida kan det vere ei ulempe at kommunane må forvalte reglane i ei lov dei elles ikkje har avgjerdsmyndighet etter. *Utvalet* har kome til at kulturmiljølova bør ha eigne reglar for vedlikehald og istandsetjing av bygningar som er freda, og drøfter dette mellom anna i kapittel 19.7.4 om vedlikehaldsplikta til eigaren. Spørsmålet her er om reglane i plan- og bygningslova om vedlikehald og istandsetjing er tilstrekkelege for å sikre kulturhistoriske verdiar i bygningar som ikkje er freda.

Såkalla «spekulativt forfall» er eit problem for kulturmiljø. Med spekulativt forfall siktar ein til tilfelle der eigaren over lengre tid lèt vere å halde kulturmiljø ved lag med det føremålet at kulturmiljøverdiane skal gå tapt, gjerne for å oppnå gevinst ved riving og nybygg.

Problemstillinga vart teken opp i kulturmiljømeldinga Meld. St. 16 (2019–2020):

I oppfølgingen av denne meldingen skal det gjøres en vurdering av mulighetene som ligger i eksisterende lovverk for å ivareta kulturmiljø. Dette gjelder blant annet rettslige virkemidler for å forhindre spekulativt forfall i kulturhistorisk verdifull bygningsmasse. Det forekommer at den som har ansvar for bevaringsverdig bygningsmasse ikke sørger for alminnelig vedlikehold og istandsetting. Forfall som følge av manglende vedlikehold kan framtre som spekulativt for å oppnå større fortjeneste enn dagens.

*Utvalet* meiner det bør vere heimel i kulturmiljølova for å hindre at verdiar som er verna etter lova, går tapt som følge av at dei ikkje blir tekne vare på. Det er naturleg at kulturmiljøstyresmakta har ansvaret for å følgje opp spekulativt forfall og anna vedlikehald av freda kulturminne.

*Utvalet* meiner vidare at det er behov for å styrkje reglane i plan- og bygningslova for å hindre spekulativt forfall av verneverdige byggverk uavhengig av vernestatus. Ein positiv verknad av at vedlikehaldsplikta har heimel i plan- og bygningslova, er at pålegget vil gjelde for alle bygningar, uavhengig av alder og status.

Under vurderer *utvalet* korleis ein kan styrkje eller synleggjere dei verkemidla som ligg i plan- og bygningslova og i byggjesaksforskrifta.

Slik *utvalet* ser det, er dagens heimelsgrunnlag utydeleg, og forskrifta er vanskeleg å finne fram til. Reglane i forskrifta er heller ikkje godt nok eigna til å sikre bevaringsverdige bygningar mot spekulativt forfall, slik intensjonen er. Det mest problematiske vilkåret er avgrensinga mot

pålegg som er mykje dyrare enn forsvarleg vedlikehald. I praksis vil det vere vanskeleg å nytte dagens reglar til å påleggje kostbare utbetringar som følgje av spekulativt forfall, fordi det normalt sett vil vere meir kostbart å setje i stand eit byggverk der vedlikehaldet har vorte forsømt over tid, enn der vedlikehald er gjennomført regelmessig. *Utvalet* meiner mellom anna at det naudsynt å gjere endringar i dette vilkåret for å styrkje heimele i lova.

Ei utviding av § 31-1 til å gjelde sikring av bevaringsverdi har, som *utvalet* har gjort greie for ovanfor, vorte drøft fleire gonger utan at det har vorte vedteke. *Utvalet* ser det som lite realistisk å føreslå ei ny endring i denne regelen, men meiner likevel at gjeldande rett bør utvidast på ein måte som gjev kommunane høve til å gripe inn ved spekulativt forfall. For å gje kommunane eit tydelegare verktøy meiner *utvalet* at retten til å gje pålegg om dokumentasjon og utbetring bør ha heimel direkte i lova og ikkje i forskrift.

*Utvalet* føreslår at reglane i kapittel 19 i byggjesaksforskrifta, som gjev kommunen høve til å gje pålegg om dokumentasjon, utbetring og sikring, blir førte vidare gjennom ei ny føresegn § 31-1 a i plan- og bygningslova, slik at kommunen kan gje slikt pålegg med heimel i lov. Føresegna kan vere uttømmende, eller ho kan ha heimel for å gje ei eiga forskrift om pålegg om dokumentasjon, vedlikehald og sikring av bevaringsverdige bygningar. I framlegget skal utgangspunktet for vurderinga av kva som vil vere ei forsvarleg økonomisk ramme, vere bevaringsverdien til bygninga, og ikkje kva forsvarleg vedlikehald ville ha kosta. Subsidiært føreslår *utvalet* at denne endringa uansett blir gjort i den gjeldande forskrifta.

Føremålet med den nye regelen må framleis vere å hindre at kulturhistorisk viktige bygningar som ikkje er freda, forfell på grunn av manglande sikring eller vedlikehald. Regelen skal, som i dag, omfatte alle bygningar som har høg bevaringsverdi, og ikkje berre dei som har eit formelt vern. Fleire av desse bygningane er allereie vurderte etter kriteria i forskrifta og tekne med i ein kulturminneplan.

Avgrensinga til berre å gjelde bygningar som har høg bevaringsverdi og til tilfelle der forfall eller skade vil føre til at bygningane heilt eller delvis forfell ytterlegare om det ikkje blir gjennomført naudsynt utbetring, skal først vidare i den nye føresegna. Slike skadar kan til dømes vere høl i tak eller øydelagde vindauge. Slik *utvalet* ser det, vil det òg vere føremålstenleg å føre vidare kriteria om at utbetringa må vere naudsynt og i stor grad forbetre bevaringsverdien. Dette inneber at

kommunen må gjere ei konkret vurdering, der skadepotensialet til forfallet og bevaringsverdien til bygninga må vegast mot kvarandre. Dette betyr at heimelen ikkje kan nyttast til å gje pålegg om utbetring i alle tilfelle der naudsynt vedlikehald ikkje er utført, berre i tilfelle der det manglande vedlikehaldet har ført til eit klart forfall. Normalt vil alle skadar som kan føre til ytterlegare forfall av bygningar med høg bevaringsverdi, oppfylle desse kriteria.

*Utvalet* meiner at det er viktig å føre vidare regelen om at kostnadene ved å gjennomføre tiltaket skal stå i høve til den bevaringsverdien som kan gå tapt, men føreslår at vurderingstema blir endra. Normalt vil det vere mykje meir kostbart å setje i stand ein bygning som på grunn av manglande vedlikehald over tid har forfalle mykje, til dømes med omfattande vasskade, røteskade og liknande, enn å setje i stand bygningar som er haldne ved like regelmessig. Det er difor vanskeleg eller umogleg for kommunane å nytte heimelen i praksis.

*Utvalet* meiner at den konkrete vurderinga bør ta utgangspunkt i den høge bevaringsverdien, og ikkje i kva vanleg og jamt vedlikehald ville ha kosta. Den økonomiske bereevna til eigedomen, situasjonen eigaren er i, og kva bygninga kan bli nytta til, må framleis vere viktige moment i vurderinga. Dette gjer at kommunen kan leggje vekt på om eigaren eller den ansvarlege er ein profesjonell aktør, der det må kunne ventast at han kan bere slike kostnader, eller om forfallet står fram som spekulativt, til dømes fordi bygninga står i vegen for anna arealutnytting og fortanesta blir mykje høgare om eigedomen blir nytta til noko anna. *Utvalet* strekar under at kommunen framleis ikkje kan gje pålegg om utbetring dersom kostnadene ved gjennomføring av tiltaket er lite samhovande sett opp mot bevaringsverdiene eller urimeleg høge for eigaren eller den ansvarlege.

### 26.5.9 Unntak frå tekniske krav

Aktiv bruk er den beste måten å sikre vern av bevaringsverdige bygningar på. Etter plan- og bygningslova § 31-4 kan kommunen gje heilt eller delvis unntak frå tekniske krav ved søknadsppliktige tiltak på eksisterande bygningar. Eit av føremåla med føresegna er å leggje til rette for at kommunane kan ta omsyn til byggverk som er formelt verna, anten etter plan- og bygningslova eller kulturminnelova, og dimed unngå at viktige kulturmiljøverdiar blir øydelagde. Regelen gjev høve til å sikre at den eksisterande bruken kan førest vidare, eller at bygninga kan tilpassast til nye

bruksområde utan at dei kulturhistoriske verdiane går tapt.

Før kommunen kan gje unntak, må han vurdere om unntaka er forsvarlege ut frå tryggleik, helse og miljø. Det er tiltakshavaren som har ansvaret for å grunnge kvifor det vil vere forsvarleg å gje unntak, og leggje fram dokumentasjon på dette. Kommunen skal nytte skjøn i vurderinga, men lova inneheld fleire moment som skal leggast vekt på, mellom anna alderen og den formelle vernestatusen til bygninga. Omgrepet formell vernestatus omfattar byggverk som har eit juridisk vern etter plan- og bygningslova eller kulturminnelova.

Føresegna vart endra i 2023, og fleire av høyringsinstansane peikte i den samanhengen på at bruk av omgrepet formell vernestatus er ein alvorleg veikskap, fordi dei aller fleste bevaringsverdige byggverka i Noreg ikkje har eit formelt vern. Departementet uttalte at bevaringsverdige bygningar ikkje vart tekne med i opprekninga fordi

Hva som er bevaringsverdig beror i stor grad på et konkret skjønn, noe som bidrar til lite forutsigbarhet i byggesaker. Etter departementets oppfatning er det ikke behov for å ta inn bevaringsverdig som særskilt grunnlag for å gi unntak. Departementet legger til grunn at siden bestemmelsen på generelt grunnlag åpner for å kunne gi unntak fra tekniske krav når det er forsvarlig, er den ikke til hinder for å gi unntak fra tekniske krav også for bevaringsverdige byggverk.

Departementet viste vidare til at bevaringsverdi kan vere eit moment som inngår i vurderinga av kva fordelar ein kan oppnå ved å gje unntak, slik at bevaringsverdige bygg ville vere tilstrekkeleg tekne vare på. Kva som kan bli vurdert som fordelar ein kan oppnå, er til dømes at

[...] sikkerhetsnivået blir bedre, at byggverket blir mer tilgjengelig og at viktige kulturverdier blir ivaretatt. Det er også fullt mulig å legge vekt på klima, slik Oslo kommune har uttrykt ønske om. Gjenbruk av eksisterende bygningsmasse vil ofte innebære klimamessige fordelar.<sup>30</sup>

Heller ikkje her ser *utvalet* det som realistisk å føreslå ein gong til at bevaringsverdi blir teke inn i føresegna.

<sup>30</sup> Prop. 64 L (2020–2021): s. 28–29.

I kapittel 33.4 om pålegg ved naturleg skade foreslår *utvalet* å føre vidare den heimelen kulturmiljøstyresmakta har for å påleggje at freda kulturminne skal byggjast opp att. Slik *utvalet* vurderer det, er det viktig at føreseigna kan nyttast i praksis. Ein føresetnad er difor at det òg i tilfelle der det blir gjeve pålegg om å byggje opp att eit kulturminne etter brann eller ulykkje, kan gjevast unntak frå dei tekniske krava i byggteknisk forskrift. *Utvalet* foreslår difor at ein i plan- og bygningslova § 31-4 presiserer at kommunen i slike tilfelle kan gje unntak frå tekniske krav etter plan- og bygningslova.

## **26.6 Framlegg frå utvalet**

---

Utvalet foreslår endringar i plan- og bygningslova:

- utvide heimelen til å gje bindande føresegner i omsynssone c til òg å omfatte kulturmiljø

- endring i heimelen til å gje generelle føresegner i arealdelen til kommuneplanen, til å fastsetje bevaring av kulturmiljø og riveforbod i enkelte område
- ny heimel for å avslå søknad om riving av byggverk som har kulturhistoriske verdiar
- heimel til å gje forskrift om ivaretaking av kulturmiljø ved plassering og utforming av tiltak
- endring i føreseigna om unntak frå tekniske krav til også å omfatte bygningar som blir bygde opp att etter skade eller brann
- å innføre uttrykkeleg heimel i lova for å hindre spekulativt forfall av bevaringsverdige bygningar



## Kapittel 27

# Lause kulturminne

Døme på lause kulturminne er våpen, reiskapar, smykke, skjelett og trestykke med inskripsjonar. Dei mindre, flyttbare tinga fortel om menneskeleg kultur og historie. Dei kan vere spektakulære i seg sjølve, eller dei kan saman med andre gjenstandar eller kulturmiljø utgjere eit kunnskapsgrunnlag. Dei fleste lause kulturminna som er omfatta av reglane i kulturminnelova er funne ved planlagde arkeologiske utgravingar. Nokre kjem fram meir tilfeldig, som ved arbeid i jorda eller ved private søk.

Lause kulturminne kan vere sårbare for ytre påverknad, og ein må handtere dei rett for å ta vare på dei og kunne nytte kunnskaps- og formidlingsverdien. Å leite etter gjenstandar med kulturhistorisk verdi er ein hobby for mange. Søkjeverksemda fører til at ny kunnskap om kulturhistoria blir avdekt. Samstundes gjev verksemda risiko for ulovlege inngrep i freda kulturminne, og ho krev mykje ressursar for styresmakta når gjenstandane blir leverte inn og musea skal innleme dei i samlingane sine. Ein del av gjenstandane utløyser òg finnarløn, som styresmakta må handsame og betale ut.

Spørsmål som blir drøfte i kapittelet, er korleis lause kulturminne skal ha vern i den nye kulturmiljølova, ulike alternativ for vern, kven som skal ha råderetten, og innhaldet i råderetten. Utvalet vurderer avgrensing av kva for nokre lause kulturminne som skal ha vern etter lova, og plikta til ikkje å skade dei. Vidare vurderer utvalet om det er naudsynt med endringar for søkjeverksemd og finnarlønsordninga for lause kulturminne.

### 27.1 Gjeldande rett

Lause kulturminne er regulerte i kulturminnelova § 12 og § 13. Lova har særreglar om lause kulturminne frå før år 1537. Myntar er omfatta av reglane om dei er frå før år 1650, og lause samiske kulturminne er omfatta om dei er frå før 1917.

Lause kulturminne er dei gjenstandane som ikkje er knytte til eit fast kulturminne, eller som er

fjernt frå dette. Gjenstandane som er omfatta av kulturminnelova, er ikkje avgrensa ut frå storleik eller andre fysiske karakteristikkar, bortsett frå at dei må vere «lause». Døma på lause kulturminne som er nemnde i kulturminnelova § 12 første avsnitt bokstav a–c, er heller ikkje uttømmande. Når ein gjenstand ved ei planlagd utgraving, ved eit funn eller som kjem for dagen på annan måte, blir flytt frå sin opphavlege plass som del av eit fast kulturminne, blir gjenstanden forvalta som eit laust kulturminne.

Lause kulturminne som er eldre enn aldersgrensene, er eigarlaus, og kjem for dagen ved funn, utgraving eller på annan måte, fell etter gjeldande rett inn under statleg eigarskap. Det er dei statlege forvaltningsmusea som har forvaltningsansvaret. I tillegg har alle lause kulturminne eldre enn aldersgrensene, både dei i statleg eigarskap og dei i privat eige, vern gjennom ei lovfest generell plikt til ikkje å skade kulturminna.

Statleg eigedomsrett til lause kulturminne kom inn med fortidsminnelova frå 1905.<sup>1</sup> Eigarskapet skal sikre at fellesskapet sin arv og kunnskap om kulturhistoria blir teken vare på og formidla, og at kulturminne med nasjonal verdi ikkje blir selde ut av landet. Når musea forvaltar gjenstandane, blir dei haldne ved like og gjorde tilgjengelege for forskning, utdanning og formidling.<sup>2</sup>

Etter ordlyden fastset aldersgrensene kva gjenstandar som fell inn under det statlege eigarskapet. Aldersgrensene er òg tolka som vilkår for at dei andre reglane om vern skal tre inn.<sup>3</sup> Dette er særleg aktuelt for plikta til ikkje å skade og for melde- og innleveringsplikta.

Er det tvil om lause kulturminne oppfyller alderskriteria i § 12 første avsnitt bokstav a–c, avgjer Riksantikvaren etter § 12 andre avsnitt om gjenstanden er eit laust kulturminne etter lova. Avgjerda er eit enkeltvedtak, men lova fastset at ei

<sup>1</sup> Fortidsminnelova 1905.

<sup>2</sup> Jamfør Universitets- og høgskulelova 2024: § 1-4 andre avsnitt.

<sup>3</sup> Holme 2020: s. 132.

slik avgjerd blir gjord «med bindande verknad», slik at det ikkje er klagerett på avgjerda etter reglane i forvaltningslova.

Det er berre gjenstandar som er eigarlaus som blir statleg eigedom ved funn. Styresmakta som får gjenstanden levert til seg, avgjer om dette er tilfelle. Privateigde gjenstandar eldre enn aldersgrensene i lova, som er funne før regelen om statleg eigedomsrett tok til å gjelde, er framleis i privat eige. Dette gjeld for alle lause kulturminne funne før 1905, og for samiske kulturminne funne før 1979.

Ved funn av kulturminne på eller i jorda er det avgjerande å skilje mellom automatisk freda kulturminne som fastsett i § 4 og lause kulturminne, fordi det gjeld ulike reglar om vern for dei to kulturminnekategoriane. Dei som er automatisk freda, skal som hovudregel liggje urørte, og det gjeld forbod mot tiltak som mellom anna inneber å «flytte» dei, jamfør § 3. Kva som er eit automatisk freda kulturminne etter § 4, er ei fagleg avgjerd, slik at det ikkje er finnaren eller grunneigaren som avgjer dette. Om private finn lause kulturminne, har dei ei plikt til å melde frå til styresmakta, og til å levere gjenstanden frå seg, jamfør § 13 andre avsnitt.

Riksantikvaren har heimel til å bestemme at gjenstandar yngre enn aldersgrensene «anses som kulturminner» i § 12 andre avsnitt. Direktoratet kan slik sikre statleg eigarskap til gjenstandar som i utgangspunktet ikkje oppfyller alderskriteria. Vilåret er at det ligg føre «særlege grunner». Av førearbeida til lova går det fram at føresegna er gjeven særleg med tanke på at styresmakta skal kunne få eigarskap til lause gjenstandar som er naudsynte som dokumentasjon etter arkeologiske utgravingar av område, der yngre kulturhistoriske lag ligg over eldre lag.<sup>4</sup> Eit omsyn er òg at styresmaktene skal kunne sikre musea brei representasjon av yngre gjenstandar.<sup>5</sup> Slike avgjerdar er enkeltvedtak med klagerett til departementet.

I kulturminnelova § 12 tredje avsnitt har styresmakta heimel for oreigning av lause kulturminne i privat eige som oppfyller alderskriteria. Heimelen til oreigning gjev staten høve til å sikre seg kulturminne der nasjonale kulturminneinteresser tilseier at gjenstanden bør vere i offentleg eige. Vilkår for oreigning er ei overvekt av fordelar for statleg eige, sett opp mot ulempene for eigaren. Styresmakta har òg høve til oreigning av lause gjenstandar med kulturhistorisk verdi «uten

hensyn til alder». Det er då eit tilleggskriterium at det ligg føre «særlege grunner».

Om eit laust kulturminne som oppfyller alderskriteria, blir selt på auksjon, har staten forkjøpsrett etter kulturminnelova § 12 sjuande avsnitt. Heimelen for forkjøpsrett gjeld òg for gjenstandar uavhengig av alder, om det ligg føre «særlege grunner».

Universitetsmusea knytte til universiteta i Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim og Tromsø forvaltar det offentlege eigarskapet etter kulturminnelova § 12 første avsnitt på vegner av staten. Dette er fastsett i § 12 i ansvarsforskrifta og følgjer òg av universitets- og høgskulelova § 2-7 andre avsnitt.<sup>6</sup> Etter kulturminnelova § 13 fjerde avsnitt, jamfør ansvarsforskrifta § 12 første avsnitt, har musea høve til å overlate det lause kulturminnet til finnaren eller grunneigaren heilt eller delvis. Vidare er det innanfor ordlyden «forvalte» å inngå avtale om utlån av gjenstandane til andre museum, til dømes lokale museum.

For alle lause kulturminne, både dei i statleg og privat eige, gjeld eit forbod mot å skade kulturminnet, jamfør kulturminnelova § 13. Føresegna fastslår at «[i]ngen må skade løse kulturminner». Plikta til ikkje å skade set grenser for kva eigaren kan gjere med kulturminnet. Regelen om ikkje-skading i kulturminnelova § 13 første avsnitt sperrar for at kulturminnet kan bli kasta.

Dei som finn lause kulturminne, har plikt til å melde funnet til styresmaktene og til å levere funna frå seg, jamfør kulturminnelova § 13. Det er straffeansvar ved brot på forbodet mot å skade og på melde- og innleveringspliktene, jamfør kulturminnelova § 27.

Søkjeverksemd etter lause kulturminne er ikkje direkte regulert i kulturminnelova. Reglane om automatisk freding av kulturminne i kulturminnelova § 3 jamfør § 6 set grenser for kvar ein kan grave i jorda, og fungerer dimesom som ei områdebestemd grense for kvar ein lovleg kan drive søkjeverksemd. Forbodet i kulturminnelova § 13 første avsnitt mot å skade lause kulturminne påverkar òg korleis søkjeverksemda kan skje. Fordi dei som søkjer etter kulturminne, ikkje veit om dei utset eit automatisk freda fast kulturminne eller eit laust kulturminne for skade idet dei set spaden i jorda, kan ein tolke lova slik at ho forbyr denne typen leiteverksemd. Særleg gjer dette synspunktet seg gjeldande når det blir søkt i område der det er grunn til å tru at det er lause kulturminne. I praksis er lova tolka slik at forbo-

<sup>4</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 20–21. Sjø og Holme 2020: s. 130.

<sup>5</sup> Holme 2020: s. 130.

<sup>6</sup> Ansvarsforskrifta 2019; universitets- og høgskulelova 2024.

det mot å gjere inngrep berre gjeld ved kjende automatisk freda kulturminne med sikringssone.

Riksantikvaren har ei rettleiing som er ei viktig kjelde til korleis reglane på området blir tolka i praksis. I retningslinjene kjem det mellom anna fram korleis ein skal vurdere om noko berre er eit lausfunn, eller om det er ein del av eit automatisk freda kulturminne, slik at ein skal avslutte søket. Det er tilrådd i retningslinjene å ikkje drive metall-søk nærare enn 25 meter frå kjende automatisk freda kulturminne.<sup>7</sup>

Finnarløn er regulert i kulturminnelova § 13 tredje avsnitt. Styresmakta skal etter føresegna fastsetje finnarløn ved skjøn, men minst til metallverdien pluss 10 prosent for sølv eller gull. Retningslinjene for finnarløn har både standardsatsar for utbetaling og nærare skildring av når finnarlønna kan bli nedsett.<sup>8</sup> Riksantikvaren kan setje finnarlønna ned der det ligg føre særlege grunnar, til dømes der funnet ikkje er handsama varsamt. Det er ikkje klagerett over avgjerda om å setje ned finnarlønna. I perioden mellom dei nye retningslinjene for finnarløn vart vedtekne i 2019 og første halvår i 2021 hadde Riksantikvaren fått inn 770 finnarlønssaker. Det var i same periode betalt ut 700 000 kroner i totalt 400 ferdighandsama saker. I 60 prosent av sakene utbetalte Riksantikvaren 500 kroner eller mindre, medan utbetalinga i 20 prosent av sakene var på 550 til 1000 kroner, og utbetalinga i dei resterande 20 prosentane av sakene var på meir enn 1000 kroner. Riksantikvaren sine retningslinjer for storleik på finnarlønna opererer med ei firedeling med utgangspunkt i den kulturhistoriske verdien av funnet. Det er berre kategori D, dei mest verdifulle funna, som blir premierte med finnarløn over 2000 kroner.<sup>9</sup>

Saksgangen ved finnarlønssaker er slik at finnaren melder funnet til fylkeskommunen og avtaler eventuell innlevering av funnet. Finnaren fyller så ut eit funnskjema der finnaren mellom anna set koordinatar for funnet. Opplysningane blir kontrollerte av fylkeskommunen, som registrerer funnet i databasen Askeladden og fullfører funnskjemaet, før det blir sendt vidare til rett museum. Musea vurderer om dei skal innleme funnet i samlinga eller overlate funnet til finnaren, og registrerer det i sine eigne databasar. Musea vurderer så om finnarløn er aktuelt, og i så fall kva sum. Riksantikvaren vurderer innstillinga og gjer til slutt vedtak om utbetaling og betaler ut finnarlønna.

<sup>7</sup> Riksantikvaren u.å.-j: pkt.4.

<sup>8</sup> Riksantikvaren u.å.-l.

<sup>9</sup> Sjå Riksantikvaren u.å.-l: pkt. 3.

## 27.2 Utenlandsk rett

Den svenske *kulturmiljölagen* omtaler lause kulturminne som «fornfynd». Dette er gjenstandar som manglar eigar og i tillegg blir funne i eller ved eit fast kulturminne, eller som ein reknar med er frå tida før 1850.

Fornfynd som «påträffas i eller vid en fornlämning och har samband med denna» fell til staten. Andre funn fell til finnaren. Om funna «helt eller delvis består av guld, silver, koppar, brons eller annan legering med koppar», eller «består av två eller flera föremål som kan antas ha blivit nedlagda tillsammans», skal staten få tilbod om innløysing.<sup>10</sup> Funn som fell til staten, blir forvalta av musea. *Kulturmiljölagen* har eigne reglar om vern av inventar i kyrkjer som er av «kulturell og historisk verdi».

Sverige har regulert privat søkjeverksemd etter kulturminne strengt. Metalldetektorar er definerte uavhengig av teknologi og gjeld alle apparat som kan avdekkje metall under bakken. Dei kan berre nyttast etter løyve med tilhøyrande avgift, eller der ein oppfyller lovbestemde vilkår. Unntaka gjeld mellom anna dei som har fått i oppdrag å utføre arkeologisk undersøking på vegner av det offentlege.<sup>11</sup> Løyve blir på si side berre gjeve der metallsøkjaren skal brukast til andre føremål enn å søkje etter fornyfynd, eller der han skal brukast i offentleg organisert forskning. Dei som får løyve til å søkje (etter andre gjenstandar enn fornyfynd), må følgje reglane for fornyfynd om slike likevel dukkar opp. Det blir ikkje gjeve finnarløn etter svensk rett. Likevel kan ein få innløysing for visse lovbestemde typar fornyfynd, som ein plikter å tilby styresmaktene.

I Danmark omtaler den danske *museumsloven* lause kulturminne som «danefæ». Danefæ omfattar alle gjenstandar frå fortida som er funne i Danmark. Dei må òg vere laga av verdifullt materiale eller ha særleg kulturhistorisk verdi, og ingen må kunne godtgjere at dei er eigar. Omgrepet «fortida» er ikkje nærare spesifisert i *museumsloven*. Det er meldeplikt ved funn av danefæ, og funna høyrer til staten. Det gjeld òg avleveringsplikt til staten, og funna blir forvalta av dei ulike musea.

I Danmark er søkjeverksemd òg regulert, sjølv om utgangspunktet er at søkjeverksemd er tillate. Her er likevel bruk av metallsøkjar heilt forbode på og rundt (i ein avstand på to meter) «fortidsminder». Eit fortidsminne er eit fast kulturminne som er synleg i terrenget av visse typar definerte

<sup>10</sup> Kulturmiljölag 1988: § 4.

<sup>11</sup> Kulturmiljölag 1988: § 18 og § 19.

område i eit vedlegg til *museumsloven*, mellom anna ruinar og gravhaugar. Forbodet gjeld òg der grunneigaren har fått varsel om at det kan vere fortidsminne på eigedomen. I Danmark betaler styresmaktene ut finnarløn til private finnarar («godtgørelse til finderen») av danefæ etter fastsettning av Nationalmuseet.

I Finland gjev *lag om fornminnen* vern av lause kulturminne utan kjend eigar som ein vurderer til å vere minst hundre år. Lova har meldeplikt og plikt til innlevering, så framst ikkje kulturminnet kan ta skade av flytting. I lova er det gjevne reglar for at ein må avslutte søkjeverksemda etter å ha gjort funn. Dette gjeld til dømes ved funn i jord, utanom ved funn i pløyelag. Det gjeld òg ved fleire funn i nærleiken av kvarandre, uavhengig av funnkontekst.

## 27.3 Korleis sikre vern av lause kulturminne?

Lause kulturminne fortel om kulturen og historia, på same måte som jordfaste kulturminne og bygningar. For å sikre samanheng i forvaltninga av kulturminne, unngå at delar av kulturmiljøhistoria går tapt og sikre oppfylling av internasjonale avtalar om vern av kulturarven må ny lov, slik *utvalet* vurderer det, ha føresegner om vern av lause kulturminne.

### 27.3.1 Vern av lause kulturminne gjennom statleg eige

I dag er lause kulturminne som oppfyller alderskriteria og som ikkje har annan kjent eigar, rekna for å vere statleg eige. Statleg eige saman med plikta til ikkje å skade sikrar kulturhistorisk materiale og at kulturminna er tilgjengelege for forskning og formidling. Det er eit godt etablert system både for fagfeltet, for forvaltningsmusea og i befolkninga, og ordninga har verka sidan innføringa av statleg eigedomsrett i 1905.

Det er dei regionale forvaltningsmusea som forvaltar det statlege eigarskapet til dei lause kulturminna.<sup>12</sup> Dei samiske lause kulturminna er i dag formelt lagde under same forvaltningsregime som andre lause kulturminne, men samiske styresmakter er i ein del saker involverte på bakgrunn av konsultasjonsinstituttet slik det er heimla i samelova kapittel 4.<sup>13</sup> Sametinget har òg

gjennom ansvarsforskrifta § 4 jamfør § 3 fått tildelt rolla som mottakar av lause kulturminne. Vidare er Noregs arktiske universitetsmuseum ved Noregs arktiske universitet dels ein samisk institusjon, som har forvaltningsansvaret for samiske gjenstandar.

Forvaltningsmusea er organisatorisk lagde under Kunnskapsdepartementet, og dei er ein del av universiteta. Det at desse institusjonane har ansvar og kompetanse til å ta avgjerder om varetaking, forskning og formidling av lause kulturminne, er med på å gje forvaltninga av dei ei klar forankring i vitskaplege omsyn og gjere forvaltninga kunnskapsbasert.

### 27.3.2 Andre alternativ enn statleg eige

Automatisk freding av lause kulturminne kan fange opp same omfang av lause kulturminne som offentleg forvaltningsansvar for alle gjenstandar innanfor alderskriteria som er funne. Ei automatisk freding vil kunne innebere at gjenstandane får vern i form av til dømes ei handlingsnorm, sjølv om dei ikkje automatisk er eigde av styresmakta. Ei slik ordning vil ikkje gje same kontroll og høve til aktiv forvaltning av gjenstandane som blir funne privat. Mange slike funn vil sannsynlegvis ikkje vil bli tekne vare på i same grad, fordi finnaren ikkje har same interesse av eller kompetanse til dette som forvaltningsmusea. Tilgang for styresmaktene til desse gjenstandane krev ved ei slik ordning kjøp eller oeringning.

I tillegg er eit viktig føremål med ordninga som gjeld no, at gjenstandane i statleg eige skal kunne vere utgangspunkt for vitskapleg forskning og formidling. Ordninga er særleg viktig for dei lause kulturminna som utgjer «massemateriale». Dette er materiale som det er funne mengder av, som sett i samanheng gjev grunnlag for vitskaplege slutningar. Der styresmaktene ikkje automatisk får kulturminna i si forvaltning, vil denne typen forskning krevje oeringning av mange enkeltvise gjenstandar, noko som vil vere ressurskrevjande.

*Utvalet* meiner at automatisk freding ikkje strekkjer til for å sikre vern av lause kulturminne. Det er heller ikkje eigna til å oppnå føremålet om vitskapleg utnytting og formidling av dei lause kulturminna, og *utvalet* vil difor ikkje tilrå ei slik løysing for vern av lause kulturminne.

Slik det kjem fram i kapittel 19, vil *utvalet* føreslå ein felles heimel for vedtaksfreding av kulturminne, som òg omfattar høve til freding av lause kulturminne. Freding etter vedtak vil berre vere aktuelt for eit fåtal lause kulturminne, og det er

<sup>12</sup> Ansvarsforskrifta 2019: § 5; universitets- og høgskulelova 2024: § 2-7 (2)

<sup>13</sup> Samelova 1987: kapittel 4.

ikkje eigna til å fange opp det materialet som er lause kulturminne etter alderskriteria, og som òg er eigarlaust. For å sikre historia til fellesskapet og høvet til forskning og formidling er heimel til fredingsvedtak, slik *utvalet* vurderer det, heller ikkje tilstrekkeleg som einaste verkemiddel for vern av lause kulturminne.

*Utvalet* vurderer at ordninga med statleg eige og forvaltning i hovudsak fungerer etter føremålet. Andre nordiske land har valt same løysing, og *utvalet* vurderer at det ikkje er nokon klare alternativ som vil kunne sikre både eigedomsretten og forvaltninga av dei lause kulturminna slik at desse kjem fellesskapet til gode gjennom forskning og formidling. *Utvalet* tilrår å føre vidare den offentlege forvaltninga av lause kulturminne gjennom forvaltningsmusea.

### 27.3.3 Er styresmaktene eigar eller forvaltar?

Etter kulturminnelova er «staten» eigar av dei lause kulturminna. «Staten» er dei styresmaktene som utgjer det statlege forvaltningshierarkiet, med Stortinget og regjeringa med Kongen i statsråd på toppen, departementa og dei statlege direktorata og forvaltningsorgana, mellom anna universiteta.

For samisk kulturmiljø kan det at eigedomsretten er plassert hjå «staten», prinsipielt vere problematisk, fordi det samiske folket har sjølvrådet over eigen kultur.<sup>14</sup> Samane har ikkje berre dei norske statlege organa som styringsorgana sine, dei har òg Sametinget. Sametinget utøver makt på kulturmiljøfeltet på vegner av samane.<sup>15</sup> Fordi Sametinget formelt ikkje er ein del av «staten» i Norge, men sideordna dei statlege organa, er heller ikkje «staten» eit presist uttrykk om ein skal omtale ei ordning der Sametinget òg skal ha makt til å ta avgjerder om gjenstandane.

Uttrykket «styresmakta» kan peike på både statlege, fylkeskommunale og kommunale forvaltningsorgan, i tillegg til forvaltningsorgan for særlege grupper, slik som Sametinget. Uttrykket dekkjer dimed dei relevante organa. *Utvalet* meiner difor at uttrykket «styresmakta» bør nyttast til å omtale dei statlege, regionale og samiske styresmaktene som har forvaltningsansvaret for dei lause kulturminna, og at presiseringa av kva for ei

styresmakt som har kompetanse til å treffe avgjerd, kjem i lova eller i forskrifta.

Føremålet med vern av lause kulturminne er å ta vare på kulturminnegjenstandar på lang sikt og forvalte dei med fagleg forankring på vegner av fellesskapet i Noreg, mellom anna til bruk i forskning og formidling. Fellesskapet er i denne samanhengen sett saman av det norske folket, det samiske folket, dei nasjonale minoritetane og andre innbyggjarar i landet som har interesse i å ta vare på den materielle kulturarven dei lause kulturminna utgjer. For å utøve dette ansvaret treng forvaltninga å rå over gjenstandane. I kulturminnelova § 12 er råderetten lovfest som ein «eigedomsrett» som «staten» sit med.

I havressurslova heiter det at ressursane «ligg til fellesskapet i Noreg».<sup>16</sup> Ifølgje førearbeida verkar ordlyden slik at han ikkje «etablerer ... statleg eigedomsrett til ressursane i juridisk forstand, men uttrykkjer fellesskapet sin rett til ressursane i motsetnad til ein privateigd ressurs». «Fellesskapet» omfattar både «det samiske folket, det norske folket og alle andre innbyggjarar i Noreg».<sup>17</sup> Det er denne sontringa mellom kva rett ein etablerer juridisk, og kva ein uttrykkjer prinsipielt, som er sentralt òg for kulturminnegjenstandane sin del. For havressursane er den særlege råderetten regulert nærare i andre føresegner i lova. Uttrykket «ligg til fellesskapet» kan difor uttrykkje ideell eigedomsrett utan at det i seg sjølv har konkret rettsverknad for råderetten over goda det gjeld. Denne bruken av uttrykket kan passe òg for dei lause kulturminna. *Utvalet* føreslår at dei lause kulturminna «ligg til fellesskapet».

Statleg eigedomsrett gjev i dag forvaltningsmuseet høve til å utøve eit forvaltaransvar over dei lause kulturminna. Det er særleg høve til å ta avgjerd om handsaming eller plassering som er viktig for kulturmiljøstyresmakta.<sup>18</sup>

Når det i lova står at dei lause kulturminna ligg til fellesskapet, må det kome fram av lova at forvaltaransvaret ligg hjå kulturmiljøstyresmakta. Endringa frå å omtale staten som eigar til å omtale det som eit «forvaltaransvar» vil ikkje i seg sjølv ha realitetsverknad. I den grad staten har privatrettslege rettar og plikter til ein slik gjenstand, skal dei framleis stå ved lag, samstundes som det må vere klart at der styresmakta har behov for å gjere privatrettslege disposisjonar på vegner av fellesskapet, er det dei som har denne rolla.

<sup>14</sup> Sjølvrådetretten har heimel i konvensjonen om sivile og politiske rettar art. 1. Retten til kultur går fram av artikkel 27, Grunnlova § 108 og samelova 1987, sjå meir omtale i kapittel 11.

<sup>15</sup> Sjø samelova 1987: kapittel 2 og 4.

<sup>16</sup> Havressurslova 2008: § 2.

<sup>17</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007–2008): s. 178.

<sup>18</sup> Sjø nærare om grensene for råderetten i kapittel 27.3.4.

Framlegget inneber ei tydeleggjering av at det er fellesskapet sine interesser som skal vere styrande for utøvinga av forvaltaransvaret. Slik blir omsyna bak forvaltaransvaret som spring ut av den statlege eigedomsretten forstått i dag òg. Framlegget er difor ei lovfesting av gjeldande rett når det gjeld kva rolle offentlege styresmakter har for lause kulturminne, og kven dei forvaltar gjenstandane på vegner av.

Ein kan stille spørsmål ved om endringa er naudsynt når ho ikkje har realitetsverknad. *Utvalet* meiner at det her er tale om ei endring som er viktig prinsipielt og symbolsk, fordi det er omsyn til samisk sjølvråderett som bør få stor vekt, og for å framheve at det er folket sine interesser som styrer forvaltninga av kulturminna.

*Utvalet* vil føreslå ein ordlyd der *forvaltarsvaret* over dei lause kulturminna er lagt til styresmaktene. Ordlyden bør samstundes seie at kulturminna «ligg til fellesskapet i Noreg». Dette er for å framheve at kulturminna er ein felles ressurs og eit felles gode, og at forvaltninga skal vere styrt etter fellesskapet sine interesser.

#### 27.3.4 Kva ligg i råderetten styresmakta har over dei lause kulturminna?

Kva råderett forvaltningsmuseet har over dei lause kulturminna, er ikkje fullt ut klargjort i gjeldande lov. I praksis er ikkje forbodet mot å skade lause kulturminne følgt i tråd med ordlyden, fordi det er reelle behov for kassering etter til dømes større utgravningar. Eit spørsmål er difor om lova bør opne for kassering. Eit anna spørsmål er om råderetten skal opne for overføring eller avhending av gjenstandar til andre enn finnaren og grunneigaren, til dømes andre museum. Eit tredje spørsmål er om lova bør opne for at menneskelege leivningar blir gravlagde på nytt på nærare vilkår.

Avgjerda om kasseringa skjer i hovudsak før dei lause kulturminna blir innlema i forvaltningsmusea sine samlingar. Eitersom praksis viser at det er eit visst reelt behov for kassering, meiner *utvalet* det er grunn til å lovregulering når det kan skje. Lova bør difor ha heimel for kassering. Kassering inneber kasting og dimed tap av kulturminne, og *utvalet* vurderer at ein heimel for kassering difor må ha eit snevert verkeområde, og at det berre kan skje på lovbestemte vilkår.

Situasjonar der det kan vere aktuelt å kaste kulturminne, kan til dømes vere når ein finn materiale det finst mykje liknande av frå før, eller når materialet krev særleg mykje konserveringsressursar sett opp mot den kulturhistoriske verdien

gjenstanden har. Samstundes vil motargumenta for desse gjenstandstypene òg vere at ein ikkje veit kva eit kulturminne kan bety i framtida. Særleg gjeld dette der ein har ein ny kontekst å undersøkje kulturminna under, ny kunnskap og ny teknologi. Kassering bør difor berre skje med vilkår om dokumentasjon og når vurderinga er at kulturhistorisk viktig materiale ikkje går tapt.

Det å overføre råderetten over lause kulturminne kan sikre effektiv forvaltning i tilfelle der forvaltningsmusea ikkje har kapasitet til, eller ser det som naudsynt, å ta vare på eit konkret laust kulturminne. Der ein har vurdert at det ikkje lenger er naudsynt å ha gjenstanden i den aktuelle samlinga, men at andre kan ha nytte av lause kulturminne til forskning eller formidling, vil dette kunne vere ei god løysing. Dette kan òg ha grunnlag i at gjenstanden er særskilt viktig for ein region, eit folk eller ein minoritet. Det at desse krava må vere oppfylte, tilseier at det som hovudregel berre er andre museum, organisasjonar eller private med gode formidlingshøve det er aktuelt å avhende til. Om alternativet er kassering, bør det òg vere tillate å avhende til private utan krav om formidling. *Utvalet* føreslår difor ei heimel for å avhende lause kulturminne på nærare vilkår. Avhending mot vederlag er etter *utvalets* syn ikkje aktuelt, fordi det kan skape uheldige insentiv til avhending i strid med kulturmiljøomsyn for institusjonar med trong økonomi.

Plikta til ikkje å skade vil gjelde sjølv om kulturminnet blir avhenda. Vidare kan ein sikre mot ulike former for skjemmande bruk ved å setje vilkår i ein avhendingsavtale.<sup>19</sup> Forkjepsretten til styresmakta kan i nokre tilfelle sperre for avhending til andre, men når kulturminne først er avhenda vurderes det som lite aktuelt med bruk av forkjepsrett. Dersom den som tek over det lause kulturminnet, ønskjer å kaste det, må avgjerda takast av dei styresmakta som har fått kompetanse til det.

Etter kulturminnelova er det ikkje ein del av råderetten for lause kulturminne i statleg eige i dag å gravleggje menneskeleg skjelettmateriale på nytt. I nokre tilfelle kan det vere etisk naudsynt å gravleggje på nytt. Aktuelle situasjonar er der skjelettmaterialet er del av ei samling etter opning av graver, eller der det er identifiserte personar med direkte etterkommarar som ønskjer at materialet skal gravleggjast på nytt.

<sup>19</sup> Avhendinga må skje gjennom salsavtale trass i at styresmaktene etter framlegga ovanfor berre har eit forvaltaransvar, ikkje ein konkret eigedomsrett. Eigedomsretten blir gjennom avtalen overført frå fellesskapet i Noreg til den konkrete institusjonen ein avhender til.

*Utvalet* foreslår at det blir klargjort i ny lov at menneskelege leivningar kan gravleggjast på nytt, når nærare fastsette føresetnader er oppfylte.

## 27.4 Kva skal vere lause kulturminne i den nye lova?

### 27.4.1 Namn på kategorien

Uttrykket «lause kulturminne» er ikkje er definert i den gjeldande kulturminnelova. Det er brukt både som overskrift i kapittel III i lova og om dei kulturminna som blir statleg eigedom etter § 12 første avsnitt. Dette gjer det uklart om alderskriteria er avgjerande for kva lause kulturminne som er omfatta av forbodet mot å skade, av meldeplikt og av finnarløn. *Utvalet* ser det som naudsynt å avgrense tydelegare i lova kva kulturminne som er «lause kulturminne», og som dimed er omfatta av føresegna om lause kulturminne. *Utvalet* har vurdert andre namn på kategorien og tilrår å føre vidare uttrykket «lause kulturminne» som namn på kulturminnekategorien som omfattar gjenstandar med kulturhistorisk verdi.

### 27.4.2 Korleis skal lova definere lause kulturminne?

Kulturminnelova nyttar i § 12 første avsnitt uttrykket «ting» for å skildre lause kulturminne. Også uttrykket «gjenstand» inngår i § 12 andre og tredje avsnitt. Orda ting og gjenstand har vid betydning, men dei peiker som regel på mindre, flyttbare objekt. Eit alternativ til desse orda kan vere lausøyre, som har eit eintydig innhald rettsleg som samsvarer med kategorien. Ordet har samstundes i mindre grad eit klart innhald i daglegtale, og det kan difor vere mindre pedagogisk.

*Utvalet* vurderer at det er tilstrekkeleg å nytte eitt ord som omtaler objekta som inngår i kategorien lause kulturminne. «Gjenstand» er meir eintydig forstått i både rettsleg språkbruk og i daglegtale, og *utvalet* vurderer det som betre enn «ting».

Definisjonen kan òg ha døme på gjenstandar som kan vere lause kulturminne, utan at lista er uttømmende. Ei kort, generell og ikkje uttømmende liste gjev rettleiing om kva som ligg i omgrepet lause kulturminne. Samstundes set ikkje opplistinga grenser mot gjenstandar som ut frå karakteristikkane sine bør vere omfatta av reglane, utan at ein har tenkt på det på førehand. Dersom det er nokre kulturminne som ikkje blir oppfatta som eit «laust kulturminne», men som det er behov for at skal vere inkludert i kategorien, kan ei løysing vere å nemne dei særskilt.

I tillegg kan definisjonen eksplisitt setje grenser mot andre kulturminnekategoriar, for å syne at sjølv om dei lause gjenstandane inngår i desse kategoriane, blir ikkje desse kategoriane rekna som lause kulturminne. Dette gjeld både lause gjenstandar som inngår i jordfaste kulturminne, lause gjenstandar som er vedtaksfreda saman med til dømes ein bygning, eller rørlege kulturminne som *utvalet* foreslår at det blir høve til å gje vern, sjå kapittel 19.

*Utvalet* foreslår at lova nyttar ordet «gjenstandar» for å skildre kategorien lause kulturminne. *Utvalet* meiner vidare at lovteksten bør ha døme på lause kulturminne med utgangspunkt i føresegna som gjeld no, om enn noko kortare.

### 27.4.3 Aldersgrense for kva som er lause kulturminne etter funn

I dag er alle eigarlaus, lause kulturminne som kjem for dagen og oppfyller alderskriteria, automatisk lagde under statleg eigedomsrett. Aldersgrensa for kva gjenstandar som blir omfatta, er den same som for automatisk freda kulturminne, og det same gjeld aldersgrensa for samiske gjenstandar. Dette er med på å gje god samanheng i forvaltninga og mindre ressursbruk, enn om det til dømes skulle gjelde ei anna aldersgrense eller andre vilkår for offentleg forvaltning av lause kulturminne enn for jordfaste kulturminne.

Bakgrunnen for utvalet sitt råd om kva aldersgrenser som bør gjelde, er handsama i kapittel 17. Dei same hovudtrekka i grunngevinga gjeld òg for lause kulturminne.

*Utvalet* vurderer at avgrensinga av lause kulturminne som er i offentleg forvaltning, framleis skal vere knytt til aldersgrensene for jordfaste kulturminne.

### 27.4.4 Myntar

Bakgrunnen for innføringa av særskilde aldersgrenser i 1978 var at ein ville syte for at myntar frå to særleg interessante utmyntingsperiodar kunne bli fanga opp og representerte i samlingane til musea.<sup>20</sup> Når *fleirtalet i utvalet* no tilrår å flytte grensa for automatisk freding fram til 1650, og *mindretalet* tilrår å flytte grensa fram til 1850, fell i tillegg behovet for den særlege aldersgrensa bort uavhengig av dette.

*Utvalet* vil difor ikkje tilrå at den særlege aldersgrensa for myntar blir ført vidare.

<sup>20</sup> Ot.prp. nr. 7 (1977–78): s. 57.

### 27.4.5 Krigsmateriell frå andre verdskrigen

Lause gjenstandar med norsk og tysk opphav frå andre verdskrigen er forvalta som statleg eigedom etter fiendegodslova.<sup>21</sup> Det gjeld ikkje noka meldeplikt for dei, men så lenge dei er oppfatta som statleg eigedom, er det straffbart å ta med seg gjenstandane frå der dei blir funne.<sup>22</sup> Gjenstandar som allereie er samla inn, er forvalta av dei sju forsvarsmusea. Ein reknar med at det framleis ligg eit høgt tal gjenstandar frå krigen igjen i naturen, til dømes mellom 700 og 900 flyvrak. Musea har god oversikt over materialet som finst, og dei tek berre unntaksvis inn nye gjenstandar der dei blir gjorde merksame på dei.

Fiendegodslova er ikkje meint å regulere offentleg forvaltning av kulturmiljøverdiar. Slik *utvalet* vurderer det, kan det vere naudsynt å klargjere kva reglar som gjeld gamalt krigsmateriell etter fiendegodslova. *Utvalet* har elles ikkje funne grunn til å gå nærare inn på tematikken i utreiinga her. Materiell og andre kulturminne frå verdskrigane vil vere omfatta av dei generelle reglane i kulturmiljølova på linje med andre kulturminne, og lause gjenstandar kan få vern gjennom vedtaksfreding, oreigning og bruk av forkjøpsrett.

### 27.4.6 Særleg om menneskelege leivningar og skjelettmateriale

I kulturminnelova er «skjelett og skjelettrestre» nemnt særleg som døme på kva «løse kulturminner» er. Menneskelege leivningar, slik som skjelett, kan ha stor vitskapleg verdi og fortelje om kulturhistoria, og det kan difor vere gode grunnar til at dei blir forvalta av kulturmiljøstyresmakta. Ein kan likevel hevde at det er unaturleg å omtale menneskelege leivningar som «kulturminne». Ein kan òg ha prinsipielle innvendingar mot å plassere leivningar etter menneske og andre gjenstandar i same «kategori».

Samstundes er reguleringa i dag godt eigna til å sikre den kulturhistoriske verdien leivningane kan ha, på ein måte som òg viser respekt og hand-samar dette materialet så omsynsfullt som det krev.<sup>23</sup>

*Utvalet* vil tilrå ei løysing der forvaltninga av menneskelege leivningar med kulturhistorisk

verdi held fram som før med dei presiseringane som gjeld forvaltning av samisk skjelettmateriale. *Utvalet* vil likevel tilrå å presisere i lova at kulturmiljøstyresmakta skal forvalte menneskelege leivningar på same måte som lause kulturminne.

Ei utfordring ved å regulere menneskelege leivningar med kulturhistorisk verdi er å trekkje ei grense mot det materialet som ikkje har slik verdi, og som dimed skal vere forvalta av politiet.<sup>24</sup> *Utvalet* vil difor tilrå ein ordlyd der det blir klart at det er menneskelege leivningar med kulturhistorisk verdi som skal vere forvalta som lause kulturminne. Dette er i tråd med den gjeldande praksis.

### 27.4.7 Heimel for erklæring ved funn av lause kulturminne

Riksantikvaren har heimel til å avgjere at eigar lause gjenstandar yngre enn dei lovfeste aldersgrensene som «kjem for dagen», er statleg eigedom, der det er «særlege grunner» for det etter kulturminnelova § 12. Føresegna er gjeven for å sikre lause gjenstandar som er naudsynte som dokumentasjon etter arkeologiske utgravingar, der lag frå nyare tid ligg over eldre lag. Normalt er det då ingen andre som har søkt å tileigne seg gjenstanden, eller som på anna grunnlag kan hevde at dei har sterkare rett til gjenstanden enn styresmaktene, slik at det å erklære statleg eigedomsrett ikkje påverkar rettane eller pliktene til private.<sup>25</sup>

Heimelen kan etter den gjeldande ordlyden òg nyttast i eventuelle andre høve der ein eigarlaus gjenstand yngre enn aldersgrensene kjem for dagen, for å sikre staten særleg viktige kulturhistoriske gjenstandar. *Utvalet* er ikkje kjent med at heimelen har blitt nytta utanfor utgravings-situasjonar.

*Utvalet* føreslår at heimelen blir ført vidare i kulturmiljølova. Heimelen er praktisk viktig for å sikre forskingsmateriale etter utgraving, og avgjerda vil normalt ikkje vere inngripande. *Utvalet* meiner at det berre bør vere høve til å nytte heimelen ved arkeologisk utgraving. Styresmak-

<sup>21</sup> Fiendegodslova 1950.

<sup>22</sup> I august 2020 vart mellom anna ein bil på veg over grensa ved Bjørnfell stansa med bilen full av vrakdelar frå tyske krigs-fly. Mennene i bilen vart sikta for grovt tjuveri og ilagt førelegg. Sjå Budalen & Hagen 2020

<sup>23</sup> Det er særlege forskningsetiske retningslinjer for forskning på menneskelege leivningar. Sjå Skjelettutvalet 2022.

<sup>24</sup> I «Veileder ved funn av menneskelige levninger» kjem utgangspunktet om politiet som varslingsmottakar fram: «Uforutsette funn av skjeletter og menneskelige levninger skal umiddelbart meldes til politiet. Det bør også vurderes om kulturminnemyndighetene skal varsles i tillegg.» Skjelettutvalet 2018.

<sup>25</sup> Dette følger av den ulovfeste oppgjevingsslæra, som leier til at gjenstandar som ikkje har ein eigar som er mogleg å oppdrive, og som dimed må reknast som oppgjevne, fell til den som gjer ei tileigningshandling (okkupasjon). Sjå om dereliksjonslæra til dømes Eriksen 2008: s. 136–154.



tene må nytte andre heimlar som til dømes oreigning eller forkjøpsrett om dei vil skaffe rådvelde over gjenstandar som kjem for dagen i andre situasjonar.

#### 27.4.8 Klargjering av det statlege ansvaret for lause kulturminne uavhengig av alder

Det er etter kulturminnelova høve til å fastsetje at eigarlausse gjenstandar som ikkje oppfyller alderskriteria, er lause kulturminne når det ligg føre «særlige grunner». Vidare er det heimel for oreigning. Gjenstandane som blir lause kulturminne etter desse føresegnene, er i dag ikkje etter lovteksten omfatta av den statlege eigedomsretten og forvaltning av forvaltningsmuseet.

Praksis er at musea forvaltar dei yngre gjenstandane når dei kjem inn i samlingane, på linje med eldre gjenstandar. Slik *utvalet* vurderer det, er det ikkje nokon faglege grunnar for at lause kulturminne som er erklærte som lause kulturminne av kulturmiljøstyresmakta eller oreigna, skal takast vare på på andre måtar enn lause kulturminne som oppfyller alderskriteria. Det er òg tale om få gjenstandar, slik at det ikkje har større økonomiske eller administrative kostnader.

*Utvalet* føreslår å klargjere at forvaltningsansvaret for lause kulturminne gjeld all lause kulturminne som blir tekne vare på av styresmakta etter føresegna.

### 27.5 Forbod mot å skade lause kulturminne

Ei viktig side av å sikre kulturminne er å hindre at dei blir skadde. Det gjeld både aktivt skadeverk og passiv skade, til dømes gjennom dårleg vedlikehald eller feil oppbevaring. Ein må òg sjå endring av objekta som ei form for skade når endringa påverkar kulturmiljøverdien. Ei plikt til ikkje å skade lause kulturminne set ei rettsleg grense for kva ein eigar eller finnar kan gjere med kulturminnet. Ei plikt kan gje høve til å sanksjonere forsettlege og sterkt aktlause skadehandlingar. Høve til sanksjon kan vere med på å streke under verdien kulturminna har for fellesskapet, og det felles ansvaret vi har for å ta vare på dei.

Ei plikt til ikkje å skade lause kulturminne må vere tydeleg på kva gjenstandar som er omfatta, kven plikta gjeld, og kva som er skade. Dei som handterer lause kulturminne, skal kunne sjå føre seg kva handlingsrom dei har for handtering, utan at dei gjer skade.<sup>26</sup>

Ein kan lese dagens forbod mot å skade lause kulturminne i kulturminnelova § 13 slik at det gjeld alle lause gjenstandar med kulturhistorisk verdi, uavhengig av alder. I Riksantikvaren si tolking og praktisering av føresegna er det lagt til grunn at plikta gjeld lause kulturminne som oppfyller alderskriteria i § 12 første avsnitt bokstav a–c.<sup>27</sup> Dagens praksis gjeld eit mindre omfang av lause kulturminne enn det ordlyden kan gje uttrykk for. For å unngå at kulturmiljølova blir uklår, vil *utvalet* presisere kva lause kulturminne ein har plikt til ikkje å skade.

Ei plikt til ikkje å skade vil gjelde alle dei som eig eller rår over lause kulturminne, inkludert offentlege styresmakter. Det inneber at heimlane styresmakta har til å gjere inngrep, til dømes for å forske, kassere eller gravleggje lause kulturminne på nytt, er lovbestemde unntak frå hovudregelen om plikta til ikkje å skade. Dette er ein føremålstenleg rettsstilstand når det er meininga at unntaka skal gje kulturmiljøstyresmaktene høve til å ta avgrensa avgjerder om dei lause kulturminna. Døme her kan vere prøvar for å datere kulturminne, der det er naudsynt å gjere inngrep som kan skade kulturminna.

Skade vil vere alle handlingar som er med på å øydeleggje lause kulturminne eller kulturminneverdien. Døme er å bore høl i treskulpturar, demontere våpen og reiskapar for ny bruk eller smelte om smykke. Skade på lause kulturminne kan òg skje utan noka aktiv handling, til dømes fordi dei er oppbevarte feil. Om plikta til ikkje å skade omfattar desse situasjonane, føreset det at dei som rår over gjenstandane, gjer aktive handlingar som hindrar at slike skadar skjer. Døme kan vere å setje i verk tiltak mot innsektangrep, korrodering eller røte. Det kan krevje særskild kompetanse å avdekkje at skade er i ferd med å skje. Ei for vidtrekkande plikt til å gjere aktive handlingar for å unngå skade kan difor verke for inngripande for private eigarar. *Utvalet* vurderer at ansvaret for å ha påført skade ved å ikkje gjere aktive grep berre inntreffer der passiviteten er sterkt aktlaus.

Vedlikehald kan i nokre tilfelle vere naudsynt for å unngå skade, til dømes der overflata på ein gjenstand, som eit rosemåla fat, forvitrar. Eit spørsmål er difor om plikta til ikkje å skade òg skal stille opp plikt til nokre former for aktivt vedlikehald.

<sup>26</sup> Forvaltningssanksjonar som har preg av straff, føreset ein klar heimel, sjå Grunnlova: § 113 og til dømes. Rt. 2014 s. 620.

<sup>27</sup> Holme 2020: s. 132.

*Utvalet* vil tilrå ei generell føresegn om vedlikehald av kulturminne, i tillegg til ein generell heime til pålegg om vedlikehald av kulturminne, sjå kapittel 32. I tolkinga av reglane i saker om pålegg om vedlikehald av lause kulturminne må dei særlege omsyna som gjeld lause kulturminne, få vekt der dei gjer seg relevante. Dette gjeld mellom anna omsyn til graden av inngrep i privatliv som eit pålegg kan representere.

## 27.6 Regulering av søkjeverksemd

Søk etter kulturminne kan bidra til spanande natur- og kulturopplevingar, fellesskap med interessefellar og ei oppleving av å vere med på å avdekkje historiske spor. Dette er i tråd med mål i kulturmiljømeldinga om at «[a]lle skal ha mulighet til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø». <sup>28</sup> Aktive søk etter kulturminne gjer at kulturhistoriske gjenstandar som elles ikkje hadde blitt funne, kan nyttast til forskning og formidling. Privat søkjeverksemd er ein hobby for mange, og mange ønskjer med søkjeverksemda å vere med på å ta vare på kulturhistoria. Samstundes utgjer privat søkjeverksemd ein risiko for at kulturminne blir utsette for fare for skade, eller at dei blir øydelagde ved avdekking og eventuell graving. I tillegg er det ein fare for at enkelte funn av ulike årsaker ikkje blir leverte inn. Privat søkjeverksemd fører òg til auka ressursbruk i forvaltninga, mellom anna ved registreringar og utbetaling av finnarløn.

Norges Metallsøkerforening gjev uttrykk for at dei fleste medlemene ønskjer å drive med søkjeverksemd for å ta vare på historia. Mange som driv søkjeverksemd, er organiserte og driv søk i tråd med faglege råd. Riksantikvaren har retningslinjer for søkjeverksemd, som legg opp til ein praksis som tek vare på kulturminna i tråd med lova. Ved fastsetjing av finnarløn kan det gje avkorting i utbetalinga om ikkje retningslinjene har vore følgde, jamfør kulturminnelova § 13 tredje avsnitt.

Delar av forvaltninga og arkeologiske fagmiljø ser utfordringar med det store omfanget av funn etter frivillig søkjeverksemd. Funn og oppgraving av gjenstandar som elles er trygt nedgravne på sin opphavlege plass «in situ», kan vere i konflikt med ei berekraftig forvaltning av kulturmiljøressursane. Gjenstandane kan bli påførte skade eller bli brotne ned under handtering. Når ein fjernar gjenstandane frå den opphavleg plasseringa, vil òg kunnskapspotensialet som samanhengen og heil-

skapen representerer, kunne gå tapt. Samstundes kan funn enkeltvis og sett i samanheng ha stort kunnskapspotensial. Fagmiljøa har uttalt at utvalet av gjenstandar som kjem inn til musea etter private søk, og som dimed utgjer grunnlaget for forskning, ikkje naudsynlegvis er representativt. Dei har til dømes reist spørsmål ved om myntane som kjem inn, utgjer heilskapen av det som blir funne, eller om over- og underrepresentasjon av spesifikke kategoriar av myntar tyder på at ein del funn ikkje blir fullstendig leverte inn. <sup>29</sup> Fordi melde- og leveringsplikta ligg på finnaren, er det lite kontroll med kva som faktisk er funne og levert. Det kan òg vere ei utfordring at privat søkjeverksemd krev oppfølging av kulturmiljøstyresmakta og dimed ressursbruk som ikkje er forankra i ei fagleg prioritering av kva kunnskapsbehov samfunnet har.

I Sverige er metallsøking forbode utan særskilt løyve. Det er òg forbode å bere med seg ein metallsøkjar i kjende kulturminneområde. I Finland er det krav om løyve ved bruk av metallsøkjar i område med automatisk freda kulturminne og meldeplikt ved funn. I Danmark er det krav om løyve for å bruke metallsøkjar i freda område eller område med kjende arkeologiske funn.

Etter kulturminnelova § 3 er det forbod mot å gjere inngrep som kan skade eit automatisk freda kulturminne, og brot på denne føresegna kan gje straff etter kulturminnelova § 27. Om det er kjende automatisk freda kulturminne i et område, vil det i praksis innebere at det er sannsynleg med fleire funn. For å etterleve aktsemdsnorma som lova legg opp til, og ikkje å skade eller gjere inngrep som medfører fare for skade, kan ein ikkje grave opp moglege funn. Det er lov å drive søkjeverksemd, men det er ikkje lov å grave opp eller gjere andre inngrep som kan skade automatisk freda kulturminne. Det er berre kulturmiljøstyresmakta eller dei som får løyve, som kan gjere inngrep.

*Utvalet* legg til grunn at for å regulere søkjeverksemda må ein avvege omsynet til at kulturminna er ein ikkje-fornybar ressurs, som ut frå faglege omsyn bør bli der dei er, samstundes som det skal være høve til engasjement og aktivitet for kulturminne blant dei som driv søkjeverksemd. *Utvalet* har diskutert ulike alternativ, som krav om løyve ved bruk av metallsøkjar, magnetar eller andre typar søkjeverktøy, krav til sertifisering av dei som driv søkjeverksemd, eller eit forbod mot søk i utmark, og at område som allereie er pløgde, dyrka og i bruk, kan vere opne for private søk med samtykke frå grunneigaren. Det har òg vore

<sup>28</sup> Meld. St. 16 (2019–2020): s. 7.

<sup>29</sup> Sjø Gullbekk et al. 2019: s. 175 flg.

vurdert forbod mot privat metallsøkjeverksemd etter kulturminne, og at kulturmiljøstyresmaktene får heimel i forskrift til å nærare fastsetje i kart kvar det kan drivast søk. Felles for dei ulike alternativa er at dei vil krevje meir arbeid og ressursbruk i forvaltninga. Døme er etablering og oppfølging av sertifiseringsordningar, vurdering av søknader og avgjerder om løyve, klargjering av kva som er utmark med forbod mot søk, og kvar eventuelle søk kan skje. *Utvalet* ønskjer ikkje ei ny regulering av søkjeverksemd som legg opp til meir arbeid og ressursbruk hjå kulturmiljøstyresmaktene.

*Utvalet* er opptekne av at kulturminne skal takast vare på som ein ikkje-fornybar ressurs. *Utvalet* vil streke under at det etter framlegg til ny føresegn i kulturmiljølov § 18 «forbode å setje i verk tiltak eller andre aktivitetar som kan innebære eller føre til at eit automatisk freda jordfast kulturminne blir øydelagt, skadd, utgrave, endra, tildekt eller skjult.» Føresegna set skrankar for kva ein kan gjere om ein bruker metallsøkjar og får funn. Det er berre kulturmiljøstyresmakta, eller dei som har fått særskilt løyve, som kan gjere nærare undersøkingar og grave opp jordfaste kulturminne. Brot på føresegnene er straffbare etter framlegget frå *utvalet*, og det er òg høve til å gje lovbrotsgebyr. Dei som driv privat søkjeverksemd etter kulturminne, kan berre grave og ta opp kulturminne som ikkje har vern etter lova som jordfaste eller lause kulturminne. Det inneber at dei må vere trygge på at dei lause kulturminna dei finn og eventuelt tek med, ikkje er gjenstandar fram til og med 1650, og at dei ikkje er del av eit jordfast kulturminne.

## 27.7 Finnarløn

Finnarlønsordninga har som føremål å bidra til at lause kulturminne blir leverte inn, og å premiere funn av særleg kulturhistorisk eller vitskapleg verdi.

Dei relativt små summene som blir betalte ut til finnarar av kulturminne, krev mykje ressursar til administrasjon. Utbetalinga til mange av mottakarane er så lita at det er eit spørsmål om ho er naudsynt i det heile teke for å sikre innlevering. Vidare er det eit spørsmål om det høge talet på årlege funn, og det tilsvarande høge talet på utbetalingar av finnarløn, reflekterer ein tilsvarande auke i kunnskaps- og formidlingsverdien som kjem ut av funna.

Sidan dei fleste sakene endar med utbetaling av små summar, er det nærliggjande å tru at finnarlønna i seg sjølv ikkje er så viktig for innleve-

ringa. Det kan vere at innleveringsplikt i seg sjølv er nok. Samstundes inneber ordninga at det er etablert ei form for transaksjon ved innleveringa, slik at finnarane får kompensasjon for å levere frå seg gjenstandar dei har funne. Fleire av forvaltningsmusea nyttar òg diplom. Både utbetaling og diplom kan vere ein viktig motivasjon for innlevering, og dimed kan det sikre at lause kulturminne kjem i offentleg forvaltning og kan bli brukte til forskning og formidling. Finnarløn kan òg sikre at kulturminne av verdifullt metall blir leverte inn, i staden for at verdien blir realisert ved at dei blir smelte om.

*Utvalet* vurderer at hovudføremålet med finnarløn framleis skal vere å sikre melding og innlevering, og dessutan premiere særleg viktige kulturhistoriske funn. *Utvalet* ønskjer å få ned talet på finnarlønssaker som styresmaktene må handsame, og vil ikkje føre vidare finnarløn som eit krav alle som finn lause kulturminne, kan fremje. *Utvalet* vurderer at det er særleg viktig å syte for at realisering av metallverdi ikkje er årsaka til manglande innlevering, og dessutan å sikre innleveringsplikta gjennom utbetaling for dei særleg viktige kulturhistoriske kulturminna. *Utvalet* foreslår å føre vidare heimel om finnarløn som ein skjønshommel, der styresmaktene kan gje finnarløn for funn av særleg høg kulturhistorisk verdi eller særleg høg pengeverdi. *Utvalet* foreslår som i dag at det ikkje er klagerett på vedtaket.

Gjenstandar som er del av eit såkalla massemateriale, vil etter ei slik ordning ikkje kunne vere grunnlag for utbetaling av finnarløn.

I vurderinga av om, og i så fall kor mykje, finnarløn styresmakta skal utbetale, vil ei rekkje forhold kunne spele inn. For det første må funn av gjenstandar med særleg høg kulturhistorisk verdi premierast i ein slik grad at det kan ha ein reell verdi for dei fleste finnarar. Fordi manglande innlevering vil vere straffbart, treng ikkje finnarlønna representere marknadsverdien av gjenstanden. Når det gjeld gjenstandar som lett kan bli omsette på (svarte)marknaden, bør finnarlønna likevel til ein viss grad reflektere verdien gjenstanden ville hatt her. Vidare vil det vere eit moment i vurderinga kor sjeldne kulturminna er. *Utvalet* legg til at kulturmiljøstyresmakta framleis kan utforme andre typar merksemd til finnarar, som til dømes diplom, utan at dette treng heimel i lov.

## 27.8 Framlegg frå utvalet

Utvalet foreslår

- ny definisjon av lause kulturminne

- at alle lause kulturminne frå tida fram til og med 1650 og samiske lause kulturminne frå tida fram til og med 1917 høyrer til fellesskapet i Noreg dersom dei har kome for dagen ved arkeologiske undersøkingar eller tilfeldige funn, og dersom dei ikkje er privat eigd, medan eit mindretal vil sette grensa ved 1850 og 1917
- ny heimel for vederlagsfritt å avhende lause kulturminne der det er fagleg forsvarleg
- ny heimel for å gjengravleggje menneskelege leivningar
- ny heimel for å kassere lause kulturminne dersom det er klart fagleg forsvarleg og forvaltningsmuseet ikkje har ressursar til å ta vare på dei
- føresegn som presiserer gjeldande rett om at metallsøk og andre søk ikkje må skade lause kulturminne
- ikkje lenger lovfest krav på finnarløn, men i staden at finnarløn kan gjevast ved tilfeldige funn av lause kulturminne med særleg høg penge- eller kulturhistorisk verdi

## Kapittel 28

# Skipsfunn

Med den lange kysten vår har vi ei rik maritim historie. Båtar og skip har vore det viktigaste transportmiddelet frå eldre steinalder og heilt opp mot vår eiga tid. Vrak og tilhøyrande funnmateriale er viktige kjelder for økonomisk historie og til kunnskap om nasjonal og internasjonal transport av varer og kontakt mellom menneske. Det finst eit stort tal kjende og ukjende skipsvrak innanfor det geografiske verkeområdet for kulturmiljølova. Av dei kjende er meir enn halvparten funne langs Skagerakkysten.

Sjøområda langs kysten av Noreg blir utnytta stadig meir intensivt. Både innanfor tradisjonelle næringar som skipsfart, fiske og oljeverksemd, og til nye føremål, blir havet i dag nytta på måtar som kan skade skipsvrak og andre kulturminne i havet. Døme på dette er legging av kablar og røyrleidningar, bygging av havvind, militær aktivitet, bygging av bryggjer, hamner og andre installasjonar langs kysten, og bruk til fritidsaktivitet og rekreasjon.

Mandatet gjev *utvalet* ingen særlege oppdrag som gjeld skipsfunn. *Utvalet* skal etter mandatet føreslå ei heilskapleg kulturmiljølov, og *utvalet* ser det som naturleg at skipsfunn, som kan ha store kulturhistoriske verdiar, framleis er ein del av lova. *Utvalet* meiner òg at ei ny kulturmiljølov må byggje på ei erkjenning om ein stadig meir intensiv bruk av sjøområda og havbotnen og at det går føre seg ein heil del dykking på vrak i privat samanheng.

### 28.1 Gjeldande rett

Reglane om vern av skipsfunn i kulturminnelova avvik i dag til ein viss grad frå regulering av andre jordfaste kulturminne, særleg fordi det gjeld ein statleg eigedomsrett for meir enn 100 år gamle båtar dersom eigaren ikkje er kjend og det ikkje lèt seg gjere å finne ut om det er ein eigar. Lova legg sterke restriksjonar på inngrep i desse. Restriksjonane er knytte til alderen og ikkje til eigarskapen. Det inneber at ei rekkje tiltak er for-

bodne om alderskravet er oppfylt, sjølv om eigaren er kjend. 100-årsgrensa er knytt til byggjeåret, slik at vrak frå vesentleg seinare forlis òg kan vere omfatta. Samstundes vil det vere yngre vrak med kulturhistorisk verdi som i utgangspunktet ikkje har vern mot inngrep, fordi dei er bygde for mindre enn 100 år sidan. Dette gjeld til dømes vrak frå andre verdskrigen. Reglane for skipsfunn liknar det som gjeld for lause kulturminne.

### 28.2 Vurderingane til utvalet

Det er eit spørsmål om lova framleis skal ha særlege reglar for skipsfunn. I innspel er det òg peikt på mangel på samordning med plan- og bygningslova.

Skipsfunn der skipet er frå 1650 eller tidlegare (og samiske skip frå 1917 og tidlegare) vil vere automatisk freda etter lovforslaget, sjå kapittel 17 om jordfaste kulturminne. *Utvalet* føreslår ei allmenn fredingsføresegn der kulturmiljøstyresmakta òg skal kunne freda vrak og andre kulturminne under vatn ved vedtak, sjå kapittel 19 om freding ved vedtak.

Korleis lova bør gje vern til skipsfunn som ikkje er automatisk freda eller freda ved vedtak, har *utvalet* grunna mangel på tid og kapasitet ikkje hatt høve til å greie ut. På grunnlag av innspel og anna erfaring frå arbeidet vil *utvalet* peike på tilhøve som det er viktig at departementet vurderer i det vidare lovarbeidet:

- Om det skal vere særskilde reglar for skipsfunn, til dømes aldersgrenser og inngrepsreglar, og om omgrepet skipsfunn i så fall bør utvidast til å gjelde andre kulturminne under vatn òg. Under dette bør det dessutan sjåast nærare på tilhøvet mellom skipsfunn og last. I dag kan lova tolkast slik at lasten frå eit meir enn 100 år gammalt skip som ligg på sjøbotnen, er statleg eigedom dersom han var om bord i skipet då det sokk, men ikkje om han fall over bord frå det same skipet før det sokk.

- Om regelen om statleg eigarskap skal endrast til eigarskap for fellesskapet i tråd med *utvalet* sitt framlegg for lause kulturminne.
- Om alderskriteriet for eigarskap skal setjast til eit fast årstal, og kva årstal det i så fall skal vere. Ei mogleg løysing er å samordne aldersgrensa med den automatisk fredingsgrensa for samiske kulturminne i tida fram til og med 1917. Det vil liggje nær den flytande 100-årsgrensa for statleg eigarskap som gjeld i dag. Det kan òg vurderast om det skal vere særlege reglar eller årsgrenser for skipsfunn frå dei to verdskrigane, eller om vern av desse skal etablerast med vedtak om freding etter dei ordinære fredingsføresegnene der det blir vurdert som naudsynt.
- Om ei eventuell aldersgrense heller skal knytast til automatisk freding framfor eigarskapen til fellesskapet (som i *utvalets* sitt framlegg erstatter statleg eigarskap) og anna eigarskap.
- Om den eventuelle aldersgrensa skal vere knytt til tidspunktet for forliset og ikkje alderen på båten det gjeld.
- Om det bør gjerast tilpassingar i reglane om kostnadsdekning ved utgravingar under vatn på grunn av dei særlege kostnadene og krav til helse, miljø og tryggleik for slike saker.
- Om samordninga av skipsfunn og andre funn under vatn mot plan- og bygningslova er tilstrekkeleg regulert, særleg i område med gamle bryggjer og hamneanlegg.

## Kapittel 29

# Vern av immateriell kulturarv

I Noreg har det vore vanleg å nytte omgrepet kulturarv som eit omgrep som rommar både materiell kulturarv, det vil seie fysiske kulturminne og kulturmiljø, og immateriell kulturarv. Immateriell kulturarv har vanlegvis vorte nytta om munnlege tradisjonar, kunnskap og tradisjonelt handverk. Når vi tillegg gjev ein gjenstand, eit hus eller eit miljø eit symbolsk innhald, får dette i seg sjølv ei immateriell dimensjon.

Norsk lovgjeving om kulturminne og kulturmiljø har, som lovgjevinga i andre vestlege land, retta seg mest mot det materielle, mot dei fysiske spora frå tidlegare tider. Samstundes spelar det immaterielle ei viktig rolle for kulturmiljøet. Fysiske kulturmiljø, som landskap og gjenstandar, er berarar av historier og symbolsk mening, og hus og byggverk har til dømes vore sett som føredøme og som prov på nasjonal stordom, eller som berarar av europeiske kulturideal og idear om danning.

Dei dominerande ideane i kulturminnevernet på 1800-talet handla i stor grad om ideal, åndelege verdiar og kulturelle straumdrag uttrykte i byggjematerialar. I etterkrigstida flytte tyngdepunktet over mot det materielle. Det er til dømes synleg i den store vekta Veneziacharteret legg på materiell autentisitet. Frå 1990-tallet har pendelen svinga tilbake. Praksisar og kulturell mening har fått meir vekt, som i til dømes Naradokumentet, i Burcharteret, i verdiarbeidet frå The Getty Conservation Institute og i kritisk kulturarvsteori.<sup>1</sup>

Unescos konvensjon om vern av den immaterielle kulturarven (2003) definerer immateriell kulturarv som munnlege tradisjonar og uttrykk, inkludert språk som eit uttrykksmiddel for immateriell kultur; utøvande kunst; sosiale skikkar, ritual og høgtidsfester; kunnskap og praksis som gjeld naturen og universet; og tradisjonelt handverk. Respekt for og anerkjenning av utøveren og tradisjonsberaren er eit sentralt prinsipp i konvensjonen.<sup>2</sup>

Etter mandatet for *utvalet* skal lovforslaget først og fremst gje grunnlag for vern av materiell kulturarv. Det er peikt på at dei to dimensjonane likevel i nokon grad er knytte saman, til dømes der immaterielle verdiar kan knytast til ein fysisk lokalitet. Mandatet viser òg til at overføring av tradisjons- og handlingsboren kunnskap kan vere ein føresetnad for å ta vare på og bruke kulturminne og kulturmiljø, og at lovforslaget frå *utvalet* bør ta høgd for samanhengane mellom kulturmiljø og relevante delar av den immaterielle kulturarven.

I innspel til *utvalet* er det peikt på at immateriell kulturarv må sikrast betre. Mellom anna trengst det kunnskap både om korleis byggverka er konstruerte, men òg praktisk kunnskap om handverk, materialar og reiskapar, for å kunne forvalte den kulturhistoriske bygningssmassen.

Det kan vere nyttig å dele opp omgrepet immateriell kulturarv, sidan det spenner breitt og rommar fleire dimensjonar:

Tilskrivning av mening til fysiske gjenstandar er noko av kjernen i kulturmiljøvernet. Slik tilskrivning kan vere sjølvstendig grunn for vern, slik det kjem til uttrykk i § 2 i dagens lov: «... herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til.» Forståinga av dette er særleg viktig i forvaltninga av kulturmiljø knytte til urfolk og minoritetar, og *utvalet* føreslår å føre heimelen vidare.

Brukspraksis knytt til kulturminne eller kulturmiljø: Når eit kulturmiljø eller kulturminne er i bruk, til dømes ei kyrkje, ein passasjerbåt eller eit gardsbruk med tilhøyrande kulturlandskap, vil dette byggje opp under og styrkje desse som kulturmiljø. Samspelet mellom kulturmiljø og eksisterande bruk og praksisar vil i dei fleste tilfelle bidra til å forsterke kulturarvsverdiar.

Kulturell praksis generelt, eller kulturell praksis knytt til fysiske kulturminne: Ei lang rekkje kulturelle praksisar er knytte til dei fysiske kulturmiljøa. Døme på dette er skikkar for når og korleis ein skal ringe med kyrkjeklokker eller stabbur-

<sup>1</sup> Sjå til dømes Avrami et al. 2019. Sjå òg kapittel 9 om Internasjonale konvensjonar.

<sup>2</sup> Konvensjon om vern av den immaterielle kulturarven 2003.

sklokker, og kunnskapen som trengst for å manøvrere, segle eller ro ein open båt. Å ta vare på slike praksisar bidreg til ei meir heilskapleg ivaretaking av kulturarven.

Kulturelle praksisar som er naudsynte for å ta vare på dei fysiske kulturminna: Bygg, anlegg, gjenstandar, fartøy og landskap som vi i dag ser som kulturminne og kulturmiljø, er i stor grad skapte av handverkarar. For å halde desse i stand, og for å halde kulturhistoriske verdiar ved lag, må det finnast nokon som framleis utøver desse handverksteknikkane. Sidan det i mange tilfelle er eit mål å ha kulturminne i bruk, stiller det òg krav til at det finst utøvande handverkarar. Med auka klimaendringar vil påkjenningane på kulturminne bli større. Faren aukar for skadar og tap av kulturminne som følge av naturskade eller konflikt. Dette styrkjer behovet for utøvarar som kan reparere eller bygge opp att kulturminne.

Menneske som bruker, forvaltar eller på andre måtar er i samspel med kulturmiljø, blir kalla «kulturarvsaktørar». Mange ser dette samspelet som det vesentlege i forvaltninga av kulturarven, til dømes er dette sentralt innanfor feltet kritisk kulturarvsteori. Der blir kulturarven sett på som immateriell, dei fysiske gjenstandane er i beste fall rekvisittar som dei kulturelle praksisane gjer bruk av eller dreier seg rundt.

## 29.1 Gjeldande rett

Noreg har internasjonale plikter til å ta vare på immateriell kulturarv gjennom Unesco-konvensjonen om vern av den immaterielle kulturarven (2003). Ansvar for å oppfylle pliktene etter konvensjonen er lagt til Kulturdepartementet og Kulturdirektoratet.

Konvensjonen legg i liten grad konkrete føringar for lovverket, men pliktene etter konvensjonen er spegla i fleire politikkområde, som utdanning, og rettane til urfolk og nasjonale minoritetar.<sup>3</sup> Etter kulturlova § 3 skal staten fremje og leggje til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd. Kulturverksemd inkluderer etter § 2 b å verne om, fremje innsikt i og føre vidare kulturarv. Føresegna omfattar mellom anna arbeid innanfor arkiv-, bibliotek- og museumsområdet med mottak, innsamling, forskning, dokumentasjon, bevaring, vidareføring og formidling av kunnskap om og innsikt i kultur og levesett, og med dei viktige sider av den immaterielle kulturarven. Dette er ført vidare i framlegg om endring av kulturlova,

<sup>3</sup> Sjå Kulturdepartementet 2021.

Prop. 6 L (2024–2025), som regjeringa fremja hausten 2024.

## 29.2 Utanlandsk rett

Dei andre nordiske landa har i si kulturmiljølov-gjeving ingen føresegner som direkte gjeld immateriell kulturarv.

Når det gjeld utanlandsk rett, har *utvalet* først og fremst funne grunn til å sjå til Japan, som er rekna som eit føregangsland i å ta vare på immateriell kulturarv. Japan har mellom anna ei kulturarv i tre som kan samanliknast med den ein finn i Noreg.

Japan vedtok i 1950 ei lov om vern av kulturelle gode.<sup>4</sup> Lova løyste av fleire eldre lover på området som tok føre seg fysiske kulturminne. Verkeområdet vart då utvida til å kunne omfatte immateriell kulturarv òg, som eitt av fire hovudområde.<sup>5</sup> Dette kunne vere levande tradisjonelle kulturuttrykk, mellom anna musikk, scenekunst og handverk.

I 1975 fekk det japanske lovverket en eigen kategori for «konserveringsteknikkar for kulturelle gode». Her blir spesielle teknikkar eller handverk som trengst for å halde oppe den materielle lovverna kulturarven, peikte ut som særleg verdfulle. Samstundes blir handverkarar, utøvarar eller organisasjonar førte opp på lista som berarar av desse teknikane og handverka. I 2023 var det om lag 75 utvalde teknikkar på denne lista, 58 individuelle utøvarar og 34 berar- og utøvarorganisasjonar.<sup>6</sup> Både teknikk og utøvarar får status og anerkjenning gjennom utnemning, og dei får tilgang til økonomiske verkemiddel for å sikre dokumentasjon og overføring av teknikane.

## 29.3 Vurderingane til utvalet

Ei ny kulturmiljølov skal ha som hovudfunksjon å verne det materielle. Det er dimed ikkje naturleg å ta inn i lova noka føresegn om vern av praksisar og immaterielle uttrykk som ikkje har kopling til det materielle. Gjennom utvikling av internasjonalt og nasjonalt regelverk og i det offentlege ordskiftet, ser *utvalet* samstundes at dei immaterielle sidene av kulturarven får stadig større plass. *Utvalet* vil difor likevel streke under at kulturmiljøforvaltninga må ta omsyn til samspelet mellom den

<sup>4</sup> Act on Protection of Cultural Properties 1950.

<sup>5</sup> Kakiuchi 2017.

<sup>6</sup> Martinez 2023, personleg kommunikasjon.



materielle og immaterielle kulturarven. Dette er omtalt meir overordna i kapittel 4 om verdigrunnlaget og kapittel 5 om samfunnsutfordringar.

Eit døme på dette samspelet er det at handverkspraksisar og tradisjonell kunnskap trengst for å ta vare på fysiske kulturminne. Praksisar og tradisjonar kan vere knytte til bruken og forståinga av dei fysiske kulturmiljøa. Utøvinga av handverket og teknikkar har òg verdi i seg sjølv, som immateriell kulturarv. Det kan vere heile handverk, som blekkslagarfaget, båtbyggjarfag eller tømrarfaget, eller det kan vere konkrete teknikkar som neverflekking, navarsmiing, kroting eller tjørebrenning. Dei fleste av desse faga og teknikkane er tufta på handlingsboren kunnskap.<sup>7</sup> Slik kunnskap kan delast gjennom å utøve handverket, helst på ein arbeidsplass eller gjennom organisert praktisk opplæring.

Ein stor del av kunnskapen som trengst for å ta vare på den bygde kulturarven, blir ikkje dekt av det vanlege utdanningssystemet. Det er laga særskilde rammer for utdanning innanfor det som blir kalla «små og verneverdige fag». I tillegg er det oppretta utdanningstilbod på fleire nivå, som enkelte fagskolar og høgskulestudiet på NTNU. Desse avgrensar seg til likevel til eit mindre utval av fag. Ei rekkje teknikkar og fag fell utanfor. Skuletilboda åleine sikrar dimed ikkje det som trengst av kompetanse for å ta vare på den fysiske kulturarven.

Slik *utvalet* ser det, er utdanning åleine heller ikkje nok til å sikre at fleire fag og teknikkar framleis blir haldne levande. Ein lyt òg bidra til at utøvarar og kundar møtest, og til at det kan haldast oppe miljø der kunnskapen blir delt.<sup>8</sup> Norsk håndverksinstitutt (NHI) har utvikla metodikk for dokumentering og overføring av tradisjonelle handverksteknikkar. I tillegg har NHI ei stipendiatordning for tradisjonsberarar, der dei gjennom tre år får stipendmidlar og støtte til å formidle og utvikle fagkunnskap. Mange fag og teknikkar vil bli haldne i hevd gjennom etterspurnad i marknaden, som tilskotsordningar òg bidreg til å støtte opp under. Nokre handverk og teknikkar vil det derimot ikkje vere nok etterspurnad etter.

### 29.3.1 Praksisar og medverknad

*Utvalet* meiner at det må leggjast vekt på den immaterielle sida av kulturminne og kulturmiljø i

<sup>7</sup> Ei inngåande drøfting av omgrepet er å finne i Godal 2007.

<sup>8</sup> Mellom anna påpeikt i Yrkesfaglig utvalg for immateriell kulturarv og verneverdige fag, Utdanningsdirektoratet 2016.

bruk av lovverk og andre verkemiddel. Brukskontinuitet forsterkar verneverdiar og må leggjast vekt på, til dømes i utval av objekt og i prioritering av økonomiske verkemiddel. Det må likevel vere ein balanse mellom tradisjon og den graden av fornying som trengst for at praksisen framover skal vere levande. Dei mange kulturlandskapa i landbruket må skjøttast og nyttast for ikkje å gro att. Samstundes vil ein bruk som ligg tett opp til den tradisjonelle, i større grad ta vare på verdiar enn kva ein meir moderne bruk vil gjere. I utforming av fredings- og verneføresegner er det, slik *utvalet* ser det, viktig å leggje til rette for at tradisjonell bruk av det som blir freda, og bruk som er i tråd med føremålet med fredinga, kan halde fram.

Kulturarvsaktørar bidreg til å ta vare på kulturmiljøa reint fysisk, men òg til å fylle dei med aktivitet, innhald og mening. Dette styrkjer forankringa i samfunnet, samfunnsnyttan og på sikt bevaringa og utviklinga av kulturarven. *Utvalet* meiner at det i forvaltninga av kulturmiljø er viktig å skape rom for kulturarvsaktørane og leggje til rette for at dei skal kunne ta del i kulturarvsarbeidet.

### 29.3.2 Kunnskap som trengst for å ivareta materiell kulturarv

Den immaterielle kulturarven har i seg kunnskap og praksisar som har forma dei fysiske kulturminna vi har i dag, og som har gjort at mange av kulturminna har kunna overleve gjennom hundrevis av år. *Utvalet* meiner det er viktig å sikre kunnskapen og dugleikane som trengst for å ta vare på, halde ved like og reparere dei fysiske kulturminna. Etterspurnaden etter denne typen kunnskap kan variere. For enkelte av teknikkane kan det vere færre enn ein handfull tradisjonsberarar att. Risikoen for at kunnskapen skal forsvinne, er svært stor. I nokon grad kan kunnskap hentast inn att frå landskap, bygningar og gjenstandar, men dette er ein tid- og ressurskrevjande prosess der mykje kan gå tapt på vegen. På grunn av desse tilhøva meiner *utvalet* at det er naudsynt med tiltak som sikrar dokumentasjon og eit minimum av aktive tradisjonsberarar.

### 29.3.3 Framlegg frå utvalet

*Utvalet* viser til at det kan leggjast vekt på immateriell kulturarv i vurderinga av verneverdiar som skal takast vare på etter kulturmiljølova, jamfør § 2. *Utvalet* meiner at kulturmiljøstyresmaktene må bruke vedtak, vilkår, tilskot og andre verkemiddel etter lova til å syte for at handverk og tek-

nikkar som trengst for at dei fysiske kulturminna som er freda, skal kunne haldast i hevd, reparerast og om naudsynt byggjast opp att. Det må takast omsyn til at slik kunnskap og slike dugleikar ikkje kan haldast ved lag utan aktive utøvarar som praktiserer og deler dei, og at marknaden for slike tenester ikkje alltid vil vere tilstrekkeleg til at teknikkane blir haldne i hevd. Kulturmiljøstyresmaktene bør sikre statusen til berarane av kunnskapen og opne for at det kan brukast økonomiske verkemiddel for å sikre utøving, dokumentasjon og formidling. Dette bør vere retta direkte mot tradisjonsberarar og den konkrete aktiviteten som gjev læring. På sikt bør det etablerast ei eiga støtteordning for dette.

*Utvalet* foreslår òg å ta inn i lova ei eiga føresegn som markerer at styresmaktene har eit særleg ansvar for å sikre og ta vare på den immateri-

elle kulturarven som knyter seg til det materielle kulturmiljøet.

*Mindretalet Fjeldheim* meiner at det bør gå fram av føresegna at styresmaktene kan ta hand om dette ansvaret mellom anna ved å føre lister over tradisjonsberarar, organisasjonar og enkeltpersonar som utøver, dokumenterer og fører vidare slike fag, teknikkar og praksisar.

## **29.4 Framlegg frå utvalet**

---

Utvalet foreslår

- ny føresegn om immateriell kulturarv som seier at kulturmiljøstyresmakta har eit særleg ansvar for å sikre dei faga, teknikkane og praksisane som er knytt til kulturmiljø som kan freddast etter lova

## Kapittel 30

### Verdsarv

Noreg har slutta seg til Unesco-konvensjonen om vern av kultur- og naturarven i verda (verdsarvkonvensjonen). Konvensjonen skal ta vare på kultur- og naturarv som har framifrå universell verdi sett frå eit historisk, kunstnarisk, vitskapleg eller estetisk synspunkt. Statar som har ratifisert konvensjonen, har plikt til å identifisere slik verdsarv på eige territorium og til å verne, ta vare på, formidle og overføre han til framtidige generasjonar (artikkel 4, jamfør artikkel 1 og 2). Statspartane tek på seg ansvar for å «gjere alt» for å gjenomføre dette, så langt ressursane rekk.

Som avtalepart er Noreg forplikta til å erkjenne at slik arv utgjer ein verdsarv som det internasjonale samfunnet som heilskap er forplikta å samarbeide om å ta vare på. Verdsarvsta-

tus inneber ikkje i seg sjølv noka form for formelt vern. Sikring og forvaltning av verdsarvområda følgjer det nasjonale lovverket og skjer innanfor rammene av kva ressursar det enkelte landet har. Konvensjonen er nærare omtalt under kapittel 9 om internasjonale konvensjonar som Noreg har tiltredd. Fleire av områda har buffersoner med føremål om å hindre tiltak som kan påverke verdsarvverdiane.

Det er Klima- og miljødepartementet som har hovudansvaret for å følgje opp konvensjonen. I tråd med sektoransvaret som er uttrykt i kulturminnelova § 1 tredje avsnitt, er det føresett at alle departementa tek vare på verdsarven innanfor kvar sine ansvarsområde, og at dei tek omsyn til verdsarven når dei gjer vedtak etter sektorlover.

#### Boks 30.1 Verdsarvområde i Noreg

I samsvar med kriteria i verdsarvkonvensjonen skal eit verdsarvområde ha framstående universell verdi og representere det beste dømet innanfor eit kultur- eller naturfagleg tema av eit visst format. Det er eit krav om opprinnelegheit og autentisitet. Eit verdsarvområde må ha ei slik integritet og avgrensing at det inneheld dei element som er naudsynte for å uttrykkja den universelle verdien. Verdsarvområder skal vere klart avgrensa og sikra langsiktig vern mot tiltak eller trugsmål som kan påverke dei universelle verdiane negativt. Der det er naudsynt skal området vere omgitt av ei buffersoner med eigne føresegner som sikrar at kvalitetar innanfor verdsarvområdet ikkje blir påverka negativt. Områda skal ha ein forvaltningsplan som sikrar koordinert oppfølging. Før eit område kan førast på lista må nominasjonen vere forankra i lokalsamfunnet. All menneskeleg aktivitet innanfor verdsarvområde skal vere økologisk og kulturelt berekraftig. Dette er krav som Noreg har forplikta seg til gjennom verdsarvkonvensjonen.

Noreg har åtte område på verdsarvlista:

- Bryggen i Bergen (1979),
- Urnes stavkyrkje (1979),
- Bergstaden Røros (1980) og Circumferensen (2010)
- Bergkunsten i Alta (1985),
- Vegaøyen (2004),
- Fire punkt på Struves meridianboge (2005),
- Vestnorsk fjordlandskap (2005),
- Rjukan–Notodden industriarv (2015).

Dei åtte verdsarvområda i Noreg er valde ut fordi dei har ei heilt unik kulturell eller naturhistorisk betydning for menneskeslekta. Dei norske områda er avgrensa geografisk. Fleire av områda har buffersoner med føremål å hindre tiltak som kan påverke verdsarvverdiane negativt. Områda er av ulike karakter, areal og avgrensing, og er underlagt ulike former for vern. Dei viktigaste lovverka for vern av verdsarven i Noreg er kulturminnelova, naturmangfaldlova og plan- og bygningslova.

Dei aktuelle fylkeskommunane og kommunane har òg ei viktig rolle i å oppfylle pliktene etter konvensjonen. Regional og kommunal planlegging er heilt avgjerande for å sikre dei verdiane som ligg til grunn for at områda har fått verdsarvstatus. Verdsarvkomiteen under Unesco har gjeve retningslinjer for gjennomføring av konvensjonen, såkalla Operational Guidelines. Retningslinjene er sentrale verktøy for forvaltninga av verdsarven.

I tillegg til retningslinjene er det gjeve ei omfattande mengd internasjonale policydokument, strategiar, rettleiingar og manualar, som blir lagde til grunn for forvaltninga av verdsarvområda. Nasjonale ambisjonane og målsetjingane følgjer av Meld. St. 16 (2019–2020).<sup>1</sup>

Det er i intern norsk rett i dag ingen særlege lovreglar som er innretta spesifikt mot å ta vare på verdsarven. Plikta etter verdsarvkonvensjonen til å syte for ei langsiktig og berekraftig forvaltning av verdsarvområda i Noreg er følgd opp gjennom det generelle regelverket, først og fremst gjennom føresegner i kulturminnelova, naturmangfaldlova og plan- og bygningslova.

I Nasjonale forventningar til regional og kommunal planlegging 2023–2027, som er gjeve av Kommunal- og distriktsdepartementet med heimel i plan- og bygningslova § 6-1, går det fram at det er viktig at verdsarvverdiane blir tekne vare på i tråd med pliktene etter verdsarvkonvensjonen, og at omsynet til verdsarvverdiane blir sikra gjennom heilskapleg samfunns- og arealplanlegging.

### 30.1 Korleis er verdsarv regulert i andre land?

Korkje Sverige, Finland eller Danmark har særskild regulering av verdsarv. I Estland si kulturminnelov frå 2019 er verdsarv definert som eit monument eller ein kulturarvstad (§ 13), og kan ved det få slikt vern som etter lova kan bli gjeve til slike stader. Etter det utvalet har fått opplyst, har Ungarn, Italia og den tyske delstaten Schleswig-Holstein særlege føresegner om verdsarv.

### 30.2 Drøfting og tilråding frå utvalet

Mandatet ber *utvalet* drøfte om ansvaret for den norske verdsarven bør regulerast nærare i den nye kulturmiljølova. Det viktigaste spørsmålet for utvalet er om det trengst særlege lovføresegner

for verdsarven, eller om alminnelege føresegner i lovforslaget og anna regelverk er tilstrekkeleg til å sikre langsiktig og berekraftig vern av verdsarvområda i Noreg. Dette gjeld både vern av eksisterande verdsarv og vern av nye område som kan kome til i framtida.

Eit land har etter konvensjonen ansvar for å ta vare på verdsarven sin. I verdsarven ligg det særleg store og internasjonalt anerkjende verdier. Eit første spørsmål er om konvensjonen krev at nasjonal lovgjeving har særlege føresegner om vern av verdsarv. Slik konvensjonen har vore tolka internasjonalt, er hovudsporet at verdsarven får vern gjennom den alminnelege nasjonale lovgjevinga. At berre få andre land har funne grunn til å vedta særreglar, underbyggjer at det i konvensjonen korkje er ei plikt eller ei forventning om at konvensjonspartane gjev særlege føresegner om vern av verdsarv. Det avgjerande er at partane kan sikre verdsarven på ein slik måte som konvensjonen krev.

Verdsarvstadene i Noreg er ulike på fleire vis. Det gjeld mellom anna kva verdier som er verdsarv, kor sårbare dei er, storleiken, bruken og omgjevningane, og i kva grad dei har formell vernestatus etter gjeldande rett. Stadene har difor ulike utfordringar og ulike vernebehov. Bergkysten i Alta og Urnes stavkyrkje er i seg sjølve sårbare, men har eit sterkt vern fordi dei er automatisk freda på grunn av alder. Omgjevningane har ikkje det same sterke vernet, og konteksten for desse verdsarvstadene kan vere utsett. Bergstaden på Røros og dei gamle gruveindustrielle områda er verna gjennom både fredingar ved vedtak og kommunale planar. Områda innanfor den store Circumferensen som er del av verdsarven, korkje har eller har behov for like strenge restriksjonar som kjerneområdet. Rjukan–Notodden industriarv og Bryggen i Bergen ligg i by- og industrikontekstar og kan difor tole andre påverknader enn det som kan samsvare med forvarleg vern av fjordlandskapet ved Urnes. For Struves meridianboge er det ikkje berre dei fysiske målepunkta, men landskapsverdier i form av siktelinjer og forståinga av føremålet som er viktig.

Ei utfordring for fleire av verdsarvområda er at dei har store landskapsrom som heng tett saman med dei kulturhistoriske verdsarvverdiane. Tolegrenser for visuell påverknad er ein viktig del av den daglege forvaltninga av stader som til dømes Struves meridianboge, bergkysten i Alta og Røros bergstad og Circumferensen. Etter dagens lovverk kan det vere krevjande å sikre vern i slike situasjonar, der det òg går føre

<sup>1</sup> Meld. St. 16 (2019–2020): s. 69.

seg annan inngripande aktivitet, til dømes utbygging av fornybar energi.

Verdsarven ligg som eit eige lag utan direkte rettsverknad på toppen av ulike vedtak som er gjevne med heimel i norsk rett. Ei anna utfordring er at det ikkje alltid er ei god nok koordinering mellom verdsarven og arealplanar og andre vernevedtak. Verdsarvområda og tilhøyrande buffersoner kan vere krevjande å ta vare på i møte med planar om tiltak med arealinngrep som påverkar dei. Verdsarvverdiane kan kome i konflikt med annan samfunnsnytte av eit tiltak. Eit døme på det er konflikten rundt utvikling av havbruk i og nær verdsarvområda på Vega. Interessekonfliktar kom òg til syne i debatten om bybanen i Bergen kan leggjast i ein trasé framføre Bryggen. Begge konfliktane viser at auka areal- og utviklingspress skaper risiko for at både dei universelle og dei nasjonale verdiane ved verdsarvstadene kan tape mot andre viktige samfunnsomsyn.

Ein måte å sikre vern av verdsarven på kan vere å gje lova heimel for ein eigen type freding av verdsarv, det vil seie ein eigen fredingskategori om verdsarv i kulturmiljølova. Som vist ovanfor er verdsarvstadene ulike, og vernebehova varierer. *Utvalet* meiner difor det vil vere vanskeleg å lage ei særregulering for verdsarven som fyller dei ulike behova for vern, og som tek omsyn til omgjevnadene. Lovforslaget har dessutan svært fleksible fredingsføresegner, som *utvalet* meiner langt på veg er eigna til å ta vare på verdsarvstadene. Eit anna alternativ er å leggje inn ein særleg omsynsregel i lova, til dømes at kommunar og statlege etatar skal ta vare på verdsarvverdiane i kommunal planlegging og andre forvaltningsvedtak. Dette kan vere med på å prioritere verdsarven i avveginga mot andre samfunnsomsyn. *Utvalet* meiner verdsarven i seg sjølv er viktig for kommunane på verdsarvstadene og har høg status. Ein særleg omsynsregel i kulturmiljølova vil ikkje naudsynlegvis styrkje desse interessene i møte med andre omsyn.

Ei løysing på utfordringane som verdsarvområde står overfor, kan vere å gjere statleg arealplan etter plan- og bygningslova § 6-4 obligatorisk i verdsarvområda. Føresegna gjev staten heimel til å utarbeide og vedta statleg arealplan for mellom anna å gjennomføre viktige vernetiltak. Departementet trer inn i styresmaktrolla til kommunestyret og kan gjere vedtak om til dømes reguleringsplan med rettsverknad for slike planar.

Dette kan vere ein effektiv og einskapleg måte å ta vare på verdsarvverdiane på. *Utvalet* vil likevel ikkje rå til ei slik ordning. Som vist ovanfor er verdsarvområda ulike, dei har ulike utfordringar, og dei dekkjer i mange tilfelle store areal. Avveginga mellom verdsarvverdiane og andre legitime samfunnsomsyn kan best løysast gjennom planlegging etter plan- og bygningslova, der motstrid kan handterast mellom anna gjennom motsegn frå kulturmiljøstyresmakta. *Utvalet* vil likevel påpeike at statleg plan i einskilde tilfelle kan vere eit eigna verkemiddel for å sikre verdsarvverdier.

Plan- og bygningslova vil vere eit viktig verktøy dersom det ikkje er eigne reglar for verdsarven i kulturmiljølova. Det følgjer av § 3-1 fjerde avsnitt at «[p]laner skal bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler innanfor lovens virkeområde». Som vist ovanfor følgjer det av dei nasjonale forventningane i planlegginga at verdsarven blir teken vare på i samsvar med pliktene etter verdsarvkonvensjonen. Kommunane har både heimel til å ta vare på verdsarven, og dei er oppmoda om å gjere det. Etter det *utvalet* er kjent med, er alle verdsarvområda ønskte av vertskommunane. Verdsarvstempelet gjev status og trekkjer turisme til staden. Likevel synest det å vere ulik praksis og bruk av tilgjengelege verkemiddel i lova. Det varierer til dømes korleis dei aktuelle kommunane vel å leggje verdsarven til grunn i kommuneplanen sin. *Utvalet* meiner kommunane har eit stort ansvar for å ta vare på og sikre vern av dei framifrå universelle verdiane som ligg i verdsarven, gjennom planar og andre rettslege verktøy dei har for handa. Verdsarven bør vege tungt i avveginga mot andre samfunnsomsyn i desse kommunane.

Dersom nye område er aktuelle for verdsarvstatus, bør både statlege, fylkeskommunale og kommunale styresmakter på førehand sikre ein mest mogeleg avklart vernesituasjon.

Samla sett meiner *utvalet* at verktøykassa for vern i framlegget til ny kulturmiljølov og i plan- og bygningslova er tilstrekkeleg til å ta vare på verdsarven. Framlegget til ny kulturmiljølov har opne og fleksible fredingsføresegner. Blant dei aktuelle verkemidla for staten i verdsarvområda er meir bruk av freding av område for å ta vare på landskap. Lovframlegget gjev dessutan fylkeskommunen og Sametinget heimel til forenkla freding. Dette verkemiddelet òg kan nyttast i verdsarvsamanheng.

## Kapittel 31

# Tilhøvet mellom vern av kulturmiljø og naturmangfald

Naturen har eit stort mangfald av naturtypar og artar og utgjer sjølve livsgrunnlaget for oss menneske. Samstundes påverkar vi menneske naturen. Dette har vi gjort til alle tider, gjennom til dømes jakt, fangst og hausting og etter kvart gjennom jord- og skogbruk og andre måtar å nytte areala på. Naturmiljøet og det menneskeskapte kulturmiljøet danner til saman det fysiske miljøet – det landskapet vi omgev oss med. Mange landskap har både eit naturgjeve og eit menneskeskapt innhald, og dette varierer på ein glidande skala frå storbylandskap til fjell, skog og anna utmark.

Samanhengen og påverknaden mellom natur og menneskeleg aktivitet kjem til uttrykk i kulturpåverka naturtypar som slåttemark, naturbeitemark, kystlynghei, fangstlandskap, heilage fjell, styvingstre og gamle hagar. Biologisk kulturminne er òg eit omgrep som vi nyttar, til dømes om eit tre med symbolverdi eller ei gamal naturbeitemark. Ein kulturpåverka naturtype kan såleis òg kallast eit biologiske kulturminne (eller biologisk kulturmiljø).

Naturmangfald og kulturmiljøverdier kan òg finnast på same stad utan at naturmangfaldet er direkte kulturpåverka. Til dømes endrar ikkje førekomsten av fangstgraver i eit skogområde på skogbiletet eller artssamansetnaden i skogen. Likevel er det ein samanheng, i og med at fangstgravene ikkje ville vore der om det ikkje var for skogen, som er levestad for viltet som fangstgravene var meinte for.

I visse tilfelle kan det òg vere ein motsetnad mellom kulturmiljøverdier og det å ta vare på naturen. Det gjeld til dømes om framande artar som er uønskte i naturen, utgjer ein viktig del av eit hageanlegg, eller om det går ut over naturmangfaldet at ein må skjytte kulturminne ved å rydde vegetasjon, fjerne større trær og liknande.

Kulturminnelova og naturmangfaldlova gjeld begge vern av det fysiske miljøet. Kulturminnelova har til føremål å ta vare på kulturmiljø, og naturmangfaldlova skal ta vare på naturmangfaldet.<sup>1</sup> I område med både naturmangfald- og kul-

turmiljøverdier blir dei to regelverka til dels brukte overlappende. Til dels er òg omsynet til kulturmiljøverdier teke vare på i naturmangfaldlova, og i nokon grad er omsynet til naturmangfald teke vare på i kulturminnelova.

Mandatet for *utvalet* set som eit mål at lovforslaget skal sikre god samordning mellom dei to lovene. Det peiker spesielt på at *utvalet* må greie ut korleis ein kan ta vare på omsynet til naturmangfald ved vern etter den nye kulturmiljølova.

Spørsmål i dette kapitlet er difor først og fremst i kva grad og korleis ein skal ta vare på naturmangfald i kulturmiljølova. Det gjeld både biologiske kulturminne/kulturpåverka naturmangfald og naturmangfald som ikkje er kulturpåverka. *Utvalet* tar òg kort opp spørsmålet om omsynet til kulturmiljø og samordning av dei to regelsetta gjer det naudsynt med endringar i naturmangfaldlova.

### 31.1 Kopling mellom kulturmiljøverdier og naturmangfald i gjeldande rett

#### 31.1.1 Vern av kulturmiljø i naturmangfaldlova og i framleg til ny lov om vern av marin natur utanfor territorialfarvatnet

Naturmangfaldlova har heimlar for å ta vare på kulturmiljø, både gjennom områdefreding og gjennom ordninga med utvalde naturtypar.

Å ta vare på natur som er prega av menneskeleg bruk gjennom tidene (kulturlandskap), eller natur som òg har kulturhistoriske verdier, kan vere eit mål for verneområde etter lova (§ 33 første avsnitt bokstav f). Døme på slike naturverdier er jordbrukslandskap, setervollar, slåttemyrer, jakt- og fangstområde og reinbeiteområde. Det følger av føresegna at det å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane ikkje kan vere eit sjølvstendig mål for vern, men at vern av slike verdier kan kome som eit tillegg til vern av naturverdier. Kul-

<sup>1</sup> Naturmangfaldlova 2009: § 1.

turmiljøverdiane kan difor ikkje aleine gje grunnlag for å verne område eller landskap etter naturmangfaldlova, og dei kan ikkje vere den dominerande grunngevinga for slikt vern. Lova stiller likevel ikkje krav om at kulturmiljøverdiane må verke positivt for naturmangfaldet for å inngå i vernet.

Høvet til å ta vare på kulturmiljø er ulikt for dei ulike typane av verneområde. I nasjonalparkar kan vern av kulturminne inngå i føremålet med vernet (§ 35). Verneforskrifta skal verne landskapet med natur- og kulturmiljø mot utbygging, anlegg, forureining og annan aktivitet som kan skade føremålet med vernet. Forskrifta kan ha eigne reglar om vern av kulturminne. I landskapsvernområde kan kulturlandskap som har økologiske eller kulturelle verdiar, opplevingsverdiar eller verdiar som er identitetsskapande, inngå i føremålet (§ 36). Det gjeld òg kulturminne som er med på å gje landskapet eigenart. Verneforskrifta kan ha same føresegnar om kulturminne som i nasjonalparkar. I naturreservat og marine verneområde kan kulturminne ikkje vere del av verneføremålet, men verneforskrifta kan ha føresegnar om vern av kulturminne (§§ 37 og 39). Kulturminne i slike område vil uansett vere godt verna mot arealinngrep.

I verneprosessar etter naturmangfaldlova blir både naturverdiar og kulturmiljø vurderte. Miljødirektoratet og Riksantikvaren har utarbeidd ei rettleiing for forvaltarar av nasjonalparkar og andre verneområde, *Kulturminner i områder vernet etter naturmangfoldloven*.<sup>2</sup> Føremålet med rettleiaren er å avklare korleis kulturminna er verna i verneområda, å klargjere ansvar og roller i forvaltninga av slike kulturminne og å auke kunnskapen og interessa for kulturmiljøet og kulturhistoria i verneområda.

Ordninga i naturmangfaldlova med utvalde naturtypar (naturmangfaldlova kapittel VI og forskrift for utvalgte naturtyper etter naturmangfaldlova) kan òg ta vare på naturtypar som er skapte og haldne ved like ved at menneske har brukt dei.<sup>3</sup> I dag gjeld dette slåttemark, slåttemyr og kystlynghei.

Det er òg teke høgd for omsynet til kulturmiljø i framlegg til ny lov om vern av marin natur utanfor territorialfarvatnet, som var på høyring hausten 2024.<sup>4</sup> Etter lovframlegget kan kulturmiljø inngå i mål for områdevern etter lova. Verneområde skal bidra til å ta vare på område med sær-

skilde kulturhistoriske verdiar der dette passar, § 4 første avsnitt bokstav f. Det er tilsvarende føresegnar i naturmangfaldlova § 33 første avsnitt bokstav f. Samstundes må vilkåra for vern etter § 5 Marine verneområde vere oppfylte for kvart enkelt verneområde, og kulturmiljø inngår ikkje i områda som etter føresegna kan få vern som marine verneområde. Det er difor i praksis lite aktuelt at eit område blir verna berre på grunn av kulturhistoriske verdiar. Kulturhistoriske verdiar kan elles vere eit tilleggsomsyn som kan vere omfatta av vernet der det er aktuelt.<sup>5</sup>

### 31.1.2 Vern av naturmangfald i kulturminnelova

Kulturminnelova opnar for å ta vare på kulturpåverka naturmangfald i fleire samanhengar. Då lova vart vedteken i 1978, vart det mogleg å frede grøntanlegg av kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi, som hagar, parkar og allear. Det vart så gjort ei rekkje endringar i lova ved vedtakinga av naturmangfaldlova i 2009, for å sikre betre vern av kulturpåverka natur og samordning mellom dei to lovane. Dette gjaldt føresegnene om føremål § 2, freding ved vedtak § 15, områdefreding § 19 og kulturmiljøfreding § 20.<sup>6</sup>

Kulturminnelova gjeld no så langt ho passar for botaniske, zoologiske eller geologiske førekomstar som det er knytt kulturhistorisk verdi til. Ved vurderinga av verneverdiar etter lova kan det òg bli lagt vekt på viktige naturverdiar knytte til kulturminna, jamfør § 2.

Naturførekomstar som det er knytt tradisjon, tru, segner eller skikk til, kan vere automatisk freda etter § 4, jamfør § 3. Dei kan òg bli freda ved vedtak etter §§ 15, 20 og 22a, og dei kan inngå i områdefreding etter § 19.<sup>7</sup> Det same gjeld grøntanlegg, til dømes parkar, hageanlegg, allear og så bortetter, når dei er av kulturhistorisk, arkitektonisk eller landskapsarkitektonisk verdi. Naturelement, som grøntanleggsplantar og viltveksande vegetasjon, kan vere omfatta av fredinga når dei utgjer ein del av heilskapen i grøntanlegget. Naturmangfald kan vere ein tilleggsverdi, men kan ikkje aleine gje grunnlag for freding etter lova.

Område rundt eit freda kulturminne kan bli freda ut frå omsyn til kulturminnet (§ 19). Natur- og landskapsverdiar kan ikkje i seg sjølve grunnge områdefredinga, men områdefredinga kan

<sup>2</sup> Miljødirektoratet og Riksantikvaren 2015

<sup>3</sup> Forskrift om utvalde naturtyper etter nml.

<sup>4</sup> Klima- og miljødepartementet 2024

<sup>5</sup> Klima- og miljødepartementet 2024, høyringsnotat s: 37.

<sup>6</sup> Naturmangfaldlova 2009.

<sup>7</sup> Holme 2020: s. 177.

innebere vern av slike verdier. Naturmangfaldet kan vernast gjennom føresegner i fredingsvedtaket, sjølv om det ikkje går inn i fredingsføremålet.

Større område eller miljø kan bli freda som kulturmiljø (§ 20). Føremålet med slik freding er først og fremst å vare på samanhengen og heilskapen i miljøet. Dette kan til dømes vere kulturlandskap, som seterlandskap. Det er ikkje noko vilkår at fredinga har tilknytning til ein bygning, eit bygningsmiljø eller eit automatisk freda kulturminne. Fredinga kan omfatte naturelement når dei er med på å gje området eigenart.

### 31.2 Vurdering og framlegg frå utvalet

Kulturminnelova gjev heimel for å verne naturmangfald i fleire typar fredingsvedtak. Ein føresetnad er at naturen bidreg positivt til kulturmiljøet. Lova skil seg her frå det som gjeld for vern av kulturmiljø i naturmangfaldlova, der det ikkje er eit vilkår for å fastsetje vernereglar for kulturmiljø at det bidreg positivt til naturmangfaldet.

*Utvalet* meiner at ei ny kulturmiljølov må oppretthalde høvet i dagens lovgjeving til å verne kulturpåverka naturmangfald. *Utvalet* føreslår at den generelle heimelen for å frede noko som har høg kulturhistorisk verdi, òg gjeld for alle typar natur prega av menneskeleg verksemd. Det omfattar avgrensa område som ber mest preg av natur, men som har eigenskapar som kjem frå menneskeleg verksemd. Det omfattar òg vegetasjon. Døme på slikt kulturmiljø er skog prega av tradisjonell skogsdrift. For å ta vare på kvalitetane må vernet opne for skjøtsel gjennom tradisjonell drift.

*Utvalet* meiner òg at det er grunn til å styrkje samordninga med naturmangfaldlova ved at lova opnar for å ta inn naturmangfald som ein del av fredinga, òg der naturmangfaldet ikkje er påverka av menneskeleg verksemd. *Utvalet* kan ikkje sjå motførestillingar mot ei slik løysing, som i større grad speglar det høvet naturmangfaldlova gjev til å ta vare på kulturmiljø. Ved å leggje til rette for å sjå naturmangfald og kulturmiljø i samheng sikrar ein at begge omsyn blir opplyste og tekne vare på, sjølv om det er det eine omsynet som er hovudmotivet for vern. Ein unngår at miljøstyresmaktene må gjere vedtak etter to ulike lover, og dimed ein dobbel sakshandsaming i verneprosessar, dispensasjonssaker og anna forvaltning. Ved ein felles verneprosess kan ein òg enklare og på eit tidleg stadium i prosessen gjere tilpassingar og avvegingar som er naudsynte i tilfelle der det kan vere konflikt mellom dei ulike verneverdiane.

Ei samordning av regelverka gjev dimed ei meir smidig og effektiv forvaltning og kan syte for at dei nasjonale miljømåla blir nådde utan unaudsynleg ressursbruk hjå offentlege styresmakter og private som blir påverka av fredingsvedtaka.

Vidare kan eit slikt samordna vern styrkje både grunngevinga for freding og det faktiske vernet av naturmangfald. Å inkludere naturverdiar i ein fredingsprosess etter kulturmiljølova kan i tillegg styrkje høvet til å verne viktige naturverdiar som ligg i eller i tilknytning til eit kulturmiljø, fordi det er enklare å etablere vern når ein fredingsprosess uansett er i gang. Det er ikkje naudsynlegvis slik at naturmangfald som blir verna gjennom ein kulturmiljøfreding, ville kvalifisere til vernevedtak etter naturmangfaldlova.

I tillegg er ein viss symmetri i lovverket i seg sjølv eit moment som talar for at kulturmiljølova bør ha heimel for å verne natur som ein del av ei freding, slik naturmangfaldlova gjev høve til å verne kulturminne. Det kan betre den alminnelige forståinga av vern og vernebehov dersom høvet til å verne naturmangfald i kulturmiljølova samsvarer med høvet til å verne kulturmiljø i naturmangfaldlova.

*Utvalet* føreslår difor at naturmangfald kan vere ein del av føremålet med fredinga etter kulturmiljølova, uavhengig av om det har kulturhistorisk verdi. Både fredingsføresegner og skjøttsplanar etter kulturmiljølova bør kunne regulere forvaltninga av naturelement som inngår i fredinga, og tilhøvet mellom det freda kulturmiljøet og naturelementa. Naturmangfald bør likevel ikkje kunne gje grunnlag for freding aleine, eller vere eit hovudføremål. Det må vere eit delmål eller ein tilleggsverdi. Om hovudføremålet er vern av naturverdiar, må vedtak om vern bli heimla i naturmangfaldlova.

*Utvalet* har spurt om det er naudsynt med endringar i naturmangfaldlova for å sikre betre samordning av dei to regelsetta. Vi har fått innspel om at naturmangfaldlova kan verne kulturmiljø i større grad enn no, men at det først og fremst er eit spørsmål om samarbeid, kunnskapsdeling og finansieringsløysingar. *Utvalet* gjer difor ikkje ei nærare vurdering av behovet for endringar i naturmangfaldlova, men vil peike på at det er viktig at styresmaktene nyttar dei høva som lova gjev til å ta med verdier knytte til kulturmiljø som delføremål når dei etablerer verneområde etter naturmangfaldlova. Ikkje minst er det viktig at slike verdier blir innarbeidde i forvaltningsplanar.

Naturmangfaldlova §§ 35, 36 og 37 nytter omgrepet «kulturminne» der det etter lovframlegget frå *utvalet* vil vere rett å bruke omgrepet «kul-



turmiljø». *Utvalets* einaste framlegg til endring i naturmangfaldlova er at føresegna blir endra i samsvar med den føreslegne omgrepsbruken.

Sjølv om det er eit mål å samordne kulturmiljølova og naturmangfaldlova på ein god måte og unngå dobbeltvern, kan ein ikkje utelukka at det kan vere tilfelle der det vil vere rett å bruke begge lovverka for å verne kulturmiljø og naturmangfald innanfor same området. Det gjeld til dømes i område der det er svært store verneverdiar som gjeld naturmangfaldet.

Kulturmiljø og naturmiljø er forvalta av ulike styresmakter, både nasjonalt og regionalt. *Utvalet* vil framheve at det er viktig med god dialog mellom styresmaktene og god tverrfagleg kompetanse og samarbeid for å sikre at samordninga

fungerer i praksis i prosessar der begge interesser gjer seg gjeldande. Konflikta mellom kulturmiljø- og naturmangfaldinteresser bør klarleggjast på eit tidleg stadium og førebyggjast eller løysast gjennom verneføsegner. Det kan òg vere aktuelt at verneforskriftene gjev begge styresmaktene ei rolle eller krev at dei blir tekne med på råd om skjøtsel, der dette er relevant.

### 31.3 Framlegg frå utvalet

---

Utvalet føreslår

- at naturmangfald kan vere ein del av føremålet med fredinga etter kulturmiljølova, uavhengig av om det har kulturhistorisk verdi

## Kapittel 32

### Vern ved avtale

Normalordninga for å sikre kulturmiljø i Noreg er vern ved freding etter kulturminnelova («automatisk freding») eller ved særskild vedtak («freding ved vedtak», «vedtaksfreding»). Mange kulturminne har òg eit godt faktisk vern gjennom museumssamlingar og ulike former for privat eller offentleg eigarskap. Både avtalar mellom private og avtalar mellom private og offentlege styresmakter kan gje grunnlag for vern i praksis.

Når det gjeld båtar, er verneavtalar nytta som eit verkemiddel av kulturmiljøstyresmakta. Avtalane har vore knytte til særlege unntak frå maritimt regelverk, og dei har vore sette som vilkår for å kunne søkje tilskot gjennom fylkeskommunale eller statlege ordningar. *Utvalet* ser at slike unntak har vore viktige for å sikre bruk av fartøya og dimed vern gjennom bruk. Eit spørsmål er om høve til vern ved avtale bør vurderast for fleire kategoriar kulturminne, og særleg transportminne. *Utvalet* vurderer her om den eksisterande avtaleordninga for båtar bør førast vidare, om ho i tillegg bør omfatte andre kulturminne, og om dette bør skje i lovs form.

#### 32.1 Gjeldande rett

Riksantikvaren har sidan år 2000 freda 16 båtar med heimel i kulturminnelova § 14 a. Etter kulturminnelova finst det ikkje andre formelle verneformer for fartøy enn freding, slik det gjer for til dømes bygningar etter plan- og bygningslova. I praksis tek musea ansvar for meir enn 2000 båtar, men då som museumsgjenstandar utan noko formelt vern. Det gjeld både båtar som er i bruk, og båtar som står permanent på land.

På fartøyvernområdet har avtalar i praksis spelt ei viktig rolle i vernearbeidet. Riksantikvaren har inngått privatrettslege avtalar med eigarane av om lag 270 båtar, kalla «verna skip». Ved å inngå slik avtale har eigaren fått rett til å søkje om tilskot frå ordninga for fartøyvern. Samstundes forpliktar eigaren seg til å halde båtane ved like etter visse antikvariske prinsipp. Saman med dei freda far-

tøya har eigarane av såkalla «verna fartøy» med slik avtale høve til å sertifisere fartøyet etter Sjøfartsdirektoratet si «forskrift om særlege regler for skip som er vernet eller fredet og fører flere enn 12 passasjerer». Statusen er heimla i Sjøfartsdirektoratet sitt regelverk, og det er Riksantikvaren som kan gje tilgang til sertifisering etter regelverket. Sertifiseringa gjev unntak frå sikkerheitsreglar som gjeld for andre skip som fører meir enn 12 passasjerar, og har som føremål å bidra til at verna og freda skip som vanskeleg kan fylle alle moderne sikkerheitsreglar kan gå i passasjertrafikk. Status som verna skip gjev også grunnlag for dispensasjonar knytt til ordinære sertifikat hjå Sjøfartsdirektoratet, og det gjev tilsvarande fritak for inspeksjonsavgifter ved tilsyn og klassing hos Sjøfartsdirektoratet og andre relevante tilsynsorgan, til dømes Mattilsynet og Direktorat for Samfunnsikkerhet og Beredskap (DSB). Status som verna skip gjev også fiskefartøy grunnlag for å bli unntatt kondemneringsordninga for destruksjon, og den gjev verna fiskefartøy omfatta av kondemneringsordninga høve til å fiske og levere same kvote som fritidsfartøy. Regelverket her blir forvalta av Fiskeridirektoratet.

Verna skip er ikkje freda. Eigaren kan trekkje seg frå avtalen. Då har ikkje det offentlege høve til å reagere rettsleg eller trekkje tilbake tilskot, men skipa mister unntaka frå tryggingreglane. Korkje forskrifta eller avtalen gjev heimel til å gjere kulturminnefaglege vedtak om desse skipa. Eigaren av eit verna skip treng ikkje å søkje om dispensasjon for å gjere tiltak på sitt eige fartøy, men tiltak som blir vurderte å vere i strid med verneomsyna, kan gjere at skipa ikkje blir prioriterte for tilskot.

Utanfor fartøyvernet er avtalar med verneverknader lite nytta. Ved avhending av eigeendom kan partane bli samde om føresegnar om kulturmiljøvern, til dømes forbod mot endringar eller riving. I den statlege avhendingsinstruksen står det i punkt 4.2: «Dersom eigedommen er freda eller verneverdig, skal staten ved avhending dra omsorg for eigedommen gjennom passande klausulering». Slike avtaleklausular kan tinglysast som

servitutt innanfor ramma av servituttregelverket. Det er ikkje klart kor utbreidde slike avtalar er, korkje ved statleg eller privat avhending, og det er heller ikkje klart i kva grad dei blir følgde opp. Ved avhending av statleg eigedom som er forskriftsfreda som statleg eigedom (SKE), blir fredinga tinglyst som hefte på eigedomen.

## 32.2 Utvalet sine vurderingar

### 32.2.1 Særleg om bruk av avtale for vern av båtar og andre transportminne

Det kan vere uklart kor langt bruk av avtalerettslege verkemiddel kan supplere lovgjevinga ved forvaltning av fast eigedom. All bruk av avtalar skal vere frivillig, og det skal ikkje finnast avtalar som er inngått under ei kjensle av tvang. Ved inngrep i private rettar krev legalitetsprinsippet heimel i lov. Avtale som verkemiddel for vern har òg fleire ulemper. Rettsverknadene kan vere uklare. Til dømes har det vore diskutert om inngåing av avtale er å rekne som eit enkeltvedtak, eller om det skal ha verknad som enkeltvedtak. Dessutan er det uvisse om status når avtalen blir avslutta. Kulturmiljøstyresmakta har ikkje nokon effektiv kontroll over kulturminnet om eigaren avsluttar avtalen, med mindre det er tinglyst hefte på verneobjektet. *Utvalet* meiner at styresmakta som hovudregel bør verne kulturmiljø gjennom vanlege forvaltningsrettslege verkemiddel, som automatisk vern og vedtak om freding. På denne måten sikrar lova sentrale forvaltningsrettslege verdiar som kontradiksjon, klagerett, openheit og rettstryggleik.

Kulturmiljøsektoren har erfaring frå verneavtalane for fartøy som er nemnt ovanfor. Statleg finansierte tilskot til fartøyvern har vore reserverte for båtar på vernelista, forutan dei som er freda. Lista fungerer som ei form for prekvalifisering for å kunne søkje om tilskot frå ei tilskotsordning som i praksis blir disponert av fylkeskommunen. I det store og heile synest ordninga å fungere relativt godt. Båtane på vernelista blir for det meste haldne ved like etter antikvariske metodar, og verneverdiar blir haldne oppe. Ei ulempe ved denne ordninga er for det første at vernet er knytt til eigaren og ikkje til fartøyet. Avtalen fell såleis bort ved eigarskifte, og eigaren kan seie han opp utan konsekvensar. Ei anna ulempe er at det er uklart om vernelista er eit uttrykk for formelt vern eller ikkje. Det kan òg stillast spørsmål ved om vernelista har ført til mindre prioritering av hovudverkemiddelet freding av båtar, fordi lista i praksis har hatt ein verneverknad. På den andre sida har vernelista over tid og på ein effektiv måte

bidrege til mykje godt vernearbeid og frivillig innsats, og som påpeikt ovanfor har vernelista fungert som eit kvalitetsstempel for verneverdiar og vernearbeidet til eigarane.

Kulturmiljøstyresmakta sitt behov for avtalepraksisen synest å vere avgrensa, slik *utvalet* oppfattar det. For tilskotsordningar er det dei seinare åra gjeve særskilde forskrifter for kvar ordning. Tilskotsforskriftene kan regulere både kvalifiseringkriterium for kven som søkje, og setje vilkår om utføring etter visse antikvariske prinsipp. Innanfor den forvaltningsrettslege vilkårs læra kan det òg setjast vilkår for å sikre at dei kulturhistoriske verdiane som tilskotet skal bidra til å bevare, blir tekne vare på. Dette kan til dømes gjelde tilbakebetaling ved sal av det aktuelle kulturminnet innan ei viss tid etter at tilskotet er utbetalt, eller dersom tilskotet ikkje blir nytta som føresett, til dømes der eigaren sel kulturminnet eller fører det ut av landet. Der kulturminnet er registrert i eit offentleg register, kan slike vilkår registrerast som hefte. I det vidare arbeidet med lova meiner *utvalet* at departementet bør greie ut spørsmål om i kva grad vilkårs læra kan nyttast til å krevje tilbake tilskot, og dessutan heimelsgrunnlag for registrering av hefte som følgjer av tilskot, ut over det *utvalet* har hatt kapasitet til å greie ut.

Når det gjeld behovet for å gje kulturhistorisk viktige båtar unntak frå tryggingreglar etter skipstryggleikslova, meiner *utvalet* at dette kan og bør regulerast i den aktuelle lova, ikkje i kulturmiljølova. Involvering av Riksantikvaren kan òg regulerast der. *Utvalet* kan ikkje sjå at det er naudsynt å ha ein heimel i lova om avtalevern for dette føremålet. Dersom slike unntak for forskriftskrav skal innførast for andre transportminne, må det uansett gjerast endringar i dei aktuelle lovverka. Det er heller ikkje noko i vegen for at Riksantikvaren – utan at det er inngått avtalar – fører andre lister eller oversyn over båtar eller andre transportminne som har fått unntak eller som det blir gjort godt vernearbeid med.

Hovudverkemiddelet i kulturmiljølova er freding, og *utvalet* føreslår i tillegg ein heimel for forenkla freding. Fordi fredingsheimlane er allmenne, kan dei brukast til å frede både båtar og andre transportminne. Dei enkelte kulturmiljøstyresmaktene må vurdere kor mange transportminne som skal fredast ut frå faglege omsyn og ressursar, men *utvalet* presiserer i kapittel 19 om vedtaksfreding at heimelen for vern av transportminne skal sikre eit avgrensa utval transportminne. Dette gjeld òg for fartøy. *Utvalet* minner vidare om at kulturmiljøstyresmaktene sjølve kan styre kor omfattande førebuinga av fredingss-

kene skal vere, innanfor ramma av sakshandsamingsreglane.

*Utvalet* føreslår etter dette ikkje ein særskild heimel i kulturmiljølova for avtale om vern av transportminne.

### 32.2.2 Anna mogleg behov for avtaleheimel i lova – Avtalar mellom offentlege og private og mellom private

Ein privat eigar som har opparbeidd ein eigedom eller eit hageanlegg, kan ønskje å sikre at eigedomen blir teken vare på når eigaren ikkje sjølv er i stand til å gjere det. Det kan òg vere at ein kommune eller eit statleg organ som ikkje lenger har bruk for eit bygg, og vil overføre bygget til dømes til ein frivillig organisasjon, vil sikre at bygget ikkje blir selt til utbygging eller ombygd på ein måte som skader kulturmiljøverdiane. Samstundes kan kulturmiljøstyresmaktene eller kommunane av ulike grunnar ikkje frede eller gje formelt vern til alt. Det kan vere fordi dei manglar kapasitet, fordi verneverdien ikkje er vurdert som høg nok, fordi det er eit ønske om ikkje å frede for mykje, fordi ein ikkje vil vatne ut tilskotsordningane eller av andre grunnar.

Spørsmålet er då om lova bør ha heimel for avtalar om vern mellom private og kulturmiljøstyresmaktene, og kva reaksjonar ved brot på slik avtale kan vere. Etter gjeldande rett kan kulturminneverdiar vernast privatrettsleg gjennom avtalar mellom private, og mellom offentlege og private. Til dømes kan partane avtale at kjøparen skal ta vare på ein bygning eller avgrense nybygging, eller at visse former for verksemd ikkje er lov. Ein avtale kan ha klausular om tilbakekjøp eller rett til forkjøp ved seinare avhending, eller dersom visse vilkår ikkje blir oppfylte. I tillegg kan eigaren einseitig gjere disposisjonar med ei målsetting om verneverknad i til dømes eit testament eller gåve.

Avtale om sal av fast eigedom, testament og andre typar rettsskipnader har i seg sjølve avgrensa rekkjevidd, men gjennom tinglysing av særrettar kan eigaren regulere framtidig bruk og utnytting av eigedomen jamvel etter avhending. Slik kan han sikre særskild bruk og utnytting eller forby enkelte slag verksemd eller bruk. På dette viset kan avtalar om å ta vare på kulturminneverdiar få rettsvern. Dei allmenne reglane om servituttar står i servituttløva, og om tinglysing i tinglysingslova.<sup>1 2</sup> Kulturmiljøvern gjennom denne typen avtalar er avgrensa til fast eigedom regis-

trert i grunnboka. *Utvalet* har ikkje hatt kapasitet til å undersøkje eller vurdere om det er mogleg å få rettsvern for avtalar om kulturmiljøvern i andre register, til dømes skipsregisteret.

Som vist ovanfor er det mogleg å verne kulturmiljøverdiar gjennom avtalar eller einseitige disposisjonar over fast eigedom etter gjeldande rett. *Utvalet* meiner at slike avtalar kan vere ein praktisk og eigna måte å ta vare på kulturmiljøverdiar på, men frå ein kulturmiljørettsleg ståstad har dei likevel klare avgrensingar. I ein avtale vil det vere partane som definerer kva kulturmiljøverdiar avtalen skal sikre. Vernet går heller ikkje lenger enn det partane er samde om, og det gjeld både kor lenge rettane varer, endringar og handheving. Det vil vere tilfeldig kva som blir avtalt, kven som avtaler det, og korleis dei avtaler det.

Om kulturmiljølova skal ha heimel for vern ved avtale eller sanksjonar, må denne eventuelt gå lenger enn dei reglane om freding ved vedtak, regulere noko anna, eller ha andre reglar for handheving og andre rettsverknader. Det er krevjande å avgrense kva som skal regulerast, og kva rolle kulturmiljøstyresmakta eventuelt skal ha ved private avtalar om vern. Til dømes kan kulturmiljøstyresmakta få ei rolle i handhevinga, men det kan vere vanskeleg for styresmakta å vite kva som eigentleg er verna. Avtalen kan blande kulturminnevern med andre verdiar, og kulturmiljøverdiane eigaren har ønskt ta vare på, kan vere andre enn dei styresmakta er opptekne av. Over tid vil det opphavlege grunnlaget og innhaldet i ein servitut i praksis svekkjast. Bruk i strid med ein servitut er eit privatrettsleg tilhøve og kan føre til erstatning eller andre følgjer som er regulerte i servitutten, men det kan vere vanskeleg å følgje opp frå styresmakta si side.

*Utvalet* meiner styresmakta heller bør bruke ressursane sine på å ta vare på kulturmiljø som er valt ut på eit systematisk fagleg grunnlag. Bruk av dei ordinære verkemidla i kulturmiljølova og vern etter plan- og bygningslova vil, slik *utvalet* oppfattar det, gje høve til meir systematisk og samordna vern. *Utvalet* føreslår òg ein lovfest initiativrett, som inneber å styrkje retten private har til å føreslå for kulturmiljøstyresmakta om å frede kulturmiljø. I tillegg har *utvalet* føreslege forenkla freding, som er eit verkemiddel som kan dekkje behovet for vern av kulturmiljø som ikkje blir freda av Riksantikvaren. *Utvalet* ser på bakgrunn av dette ikkje grunn til å føreslå særskilde reglar om avtalefest vern.

Utvalet føreslår

– ingen særskilt heimel for avtalevern

<sup>1</sup> Servituttløva 1968.

<sup>2</sup> Tinglysingslova 1935.

*Del VI*  
*Andre verkemiddel*



## Kapittel 33

# Meldeplikt og pålegg ved naturleg skade

Temaet for dette kapitlet er korleis kulturmiljølova skal ha føresegnar som gjeld kulturminne og kulturmiljø som blir utsett for naturleg skade. Med naturleg skade siktar *utvalet* her til skadar som kjem av brann, naturhendingar som erosjon, flaum, og ras, eller andre plutslege og uventa hendingar.

Som det går fram under del II, vil kulturmiljø i aukande grad vere utsette for naturlege skadar, mellom anna på grunn av klimaendringar. Ein føresetnad for langvarig vern av kulturmiljø, er at det er verkemiddel som kan sikre og føre tilbake kulturmiljøverdiane der kulturminne og kulturmiljø blir skadde. Bruk av verkemiddel som rettar opp att skade, må samstundes vere samhovande for eigaren av kulturminne og naudsynt ut frå eit fagleg behov. Det kan vere kostnadskrevjande å setje i stand og særleg byggje opp att ein kopi etter totalskade.

*Utvalet* drøfter i dette kapitlet om det skal vere verkemiddel i kulturmiljølova som sikrar at kulturmiljø blir sette i stand eller bygd opp att etter skade. Skal det vere ei lovfest meldeplikt til forvaltninga ved skade på kulturmiljø? Kven og for kva type kulturmiljø skal ei slik meldeplikt gjelde? Skal kulturmiljølova ha ein heimel for kulturmiljøstyresmakta til å påleggje at eit skadd kulturmiljø blir sett i stand eller bygd opp att? Det er òg spørsmål om korleis ein sikrar samordning med plan- og bygningslova, og korleis ein kan finansiere krav gitt i pålegg.

### 33.1 Gjeldande rett

Etter kulturminnelova § 18 skal eigarar og brukarar av freda byggverk melde frå til kulturmiljøstyresmakta om bygg blir skadde ved brann eller anna ulukke, som flaum, ras, erosjon og liknande. Meldeplikta gjeld for skade på byggverk og anlegg som er freda etter § 15, freda byggverk og anlegg som inngår i eit freda kulturmiljø etter § 20, byggverk og anlegg som staten eig, som er freda etter § 22 a og automatisk freda byggverk

etter § 4. Hageanlegg og parkar som er freda etter desse føresegnene, vil òg vere omfatta av meldeplikta. Meldeplikta gjeld òg båtar freda etter kulturminnelova § 14 a. Meldeplikta gjeld likevel ikkje bygningar som ligg innanfor eit område freda etter kulturminnelova § 19. Ho gjeld heller ikkje for skade som har skjedd på grunn av manglande vedlikehald.<sup>1</sup>

Forsikringsselskap har òg ei sjølvstendig plikt til å melde frå til kulturmiljøstyresmakta, jamfør kulturminnelova § 18. Plikta gjeld der freda kulturminne som er forsikra, er skadde og forsikringsselskapet er underretta om skaden. Kulturmiljøstyresmakta kan då bestemme at selskapet ikkje skal betale ut forsikringssummen før styresmaktene har avgjort om dei skal gjere eit vedtak om at kulturminnet skal setjast i stand eller byggjast opp att, eller før fristen for slik avgjerd har gått ut. Ei slik avgjerd om å vente med å betale ut forsikringssummen er eit enkeltvedtak etter forvaltningslova.

Kulturmiljøstyresmakta kan etter § 18 påleggje istandsetjing eller oppattbygging av dei same kategoriane av kulturmiljø som er omfatta av meldeplikta som er nemnd ovanfor. Fristen for å ta ei slik avgjerd er seks veker frå styresmakta får melding om skade, med mindre Riksantikvaren forlengjer fristen.

Når eit freda kulturminne i dag blir naturleg skadd, vurderer kulturmiljøstyresmakta om det høver å setje det i stand. I vurderinga legg dei vekt på skadeomfanget og føremålet med fredinga, vurdert opp mot kostnadene og korleis kulturminnet skal setjast i stand i praksis.<sup>2</sup>

Når det gjeld spørsmål om oppattbygging, er føremålet med fredinga viktig. Om fredinga gjeld autentisitet eller originalitet, er det moment som gjer det mindre aktuelt å byggje opp att. Kostnader og høve til å byggje opp att er òg viktige moment i slike spørsmål. Andre relevante tilhøve er engasjementet hjå kommunen, nabomiljøet og

<sup>1</sup> Holme 2020: s. 193.

<sup>2</sup> Kahn 2023: § 18.

eigaren sin vilje og medverknad i saka. I tillegg er det relevant om det er andre fredingsobjekt i nærleiken og i omgjevnadene elles. Om det skadde kulturminnet utgjer ein del av eit miljø, kan oppattbygging syte for å halde sjølve kulturmiljøet ved lag.<sup>3</sup>

I seinare tid har kulturmiljøstyresmakta òg lagt vekt på å unngå såkalla spekulasjonsbrannar. Det inneber at ein av allmennpreventive årsaker finn det viktig å påleggje at det blir bygd opp kopiar etter brann i freda kulturminne.<sup>4</sup>

Både ved pålegg om istandsetjing og pålegg om oppattbygging blir fredingsføresegna ført vidare på objektet som blir sett i stand eller bygd opp att.<sup>5</sup>

### 33.2 Utanlandsk rett

I Sverige gjev *kulturmiljölagen* styresmakta heimel til å treffe dei tiltaka som er naudsynte for å ta vare på og verne forn lämningar. For freda byggverk, «byggnadsminne» kan styresmakta treffe dei tiltaka som er naudsynte etter lova.<sup>6</sup>

I Danmark gjev *museumsloven* styresmakta heimel til å setje i stand fortidsminne om det ikkje fører til utgifter for eigaren eller brukarane av eige dommen.<sup>7</sup> Ved brannskade eller annan vesentleg skade på ein freda bygning pålegg *byggningsfredingslova* eigaren å søkje om løyve til å setje i stand eller rive ned bygningen.<sup>8</sup>

I Finland gjev *lag om fornminne* styresmakta heimel til å rette opp att «fornminne».<sup>9</sup> *Lag om skyddande av byggnadsarvet* forpliktar eigaren eller bebuarane av ein freda bygning til å melde frå når bygninga blir skadd eller øydelagd. Kulturmiljøstyresmakta må deretter bestemme seg for kva som er dei naudsynte tiltaka.<sup>10</sup>

### 33.3 Meldeplikt ved naturleg skade på kulturmiljø

Om kulturmiljøstyresmakta blir tidleg varsla, får dei raskare høve til å setje i gang sikringstiltak. Tidleg informasjon om ein skade kan bidra til å

reducere ytterlegare følgjeskadar, og til at tiltak blir så kostnadseffektive som mogleg.

Kor inngripande ei meldeplikt er, kjem mellom anna an på kva følgjer brot på meldeplikta gjev. I dag er brot på meldeplikta straffbart etter § 27.

Med naturleg «skade eller ulukke» siktar ein til skade utan ansvarlege skadevaldarar. Etter gjeldande rett er det meldeplikt ved naturleg skade i kulturminnelova § 18 første avsnitt. Ved ei vidareføring er det spørsmål om det er naudsynt å gjere endringar i føresegna.

Etter ordlyden gjeld meldeplikta i dag ikkje jordfaste freda kulturminne, skipsfunn, lause kulturminne, freda byggverk og anlegg som inngår i ei områdefreding etter § 19, eller verna eller freda område som ikkje utgjer eit byggverk eller eit anlegg.

*Utvalet* føreslår ei generell meldeplikt i ny kulturmiljølov. Det vil seie at meldeplikta gjeld for alle kategoriar av kulturminne og kulturmiljø som er freda etter kulturmiljølova. Det inneber ei utviding. Ein slik generell heimel for alle kategoriar av kulturmiljø vil vere betre tilpassa eit eventuelt endra trugsmålsbilete frå til dømes meir ekstremvær og endra klima. Ved at styresmakta får kjennskap til skaden og høve til å reagere, kan det redusere risikoen for følgjeskadar og omfanget av dei økonomiske konsekvensane. Ein felles heimel heng òg godt saman med intensjonen til *utvalet* om meir heilskapleg oppfølging av dei kulturmiljøa lova vernar. Det vil samstundes gjere føresegna tydelegare enn i dag, og ein unngår òg vanskeleg avgrensingsproblematikk.

Meldeplikta må vere tilpassa dei nye kategoriene av kulturmiljø. Ytterpunktta her kan vere mindre synlege erosjonsskadar på jordfaste kulturminne på den eine sida og ein freda bustad skadd ved brann på den andre. Det siste er klart omfatta av meldeplikta. Bagatellmessige skadar, det vil seie skadar som ikkje påverkar kulturmiljøverdiane, utløyser ikkje meldeplikt. I vurderinga av kor grensa går, må ein leggje ei varsemdsnorm til grunn. I det ligg ei vurdering av kva ein kan forvente at eigaren eller brukaren må forstå som ein skade som påverkar dei kulturhistoriske verdiane.

For at meldeplikta effektivt skal avdekkje skade på kulturmiljø, er det ein føresetnad at plikta ligg hjå den som er nærast til å oppdage skaden. I dag gjeld meldeplikta for eigarar eller brukarar av dei freda kulturminna. Ei eiga meldeplikt gjeld òg for forsikringsselskapet som har forsikra det freda kulturminnet, og meldeplikta føreset at selskapet er kjent med skaden.

Slik *utvalet* ser det, er det mest føremålstenleg at meldeplikta framleis skal gjelde eigarar eller

<sup>3</sup> Kahn 2023: § 18.

<sup>4</sup> Riksantikvaren u.å.-e.

<sup>5</sup> Kahn 2023: § 18.

<sup>6</sup> Kulturmiljölagen 1988: kap. 2 § 7 og § 8 og kap. 3 § 9.

<sup>7</sup> Museumsloven 2014: § 29 q.

<sup>8</sup> Bygningsfredingsloven 2018: § 14.

<sup>9</sup> Lag om fornminnen 1963: § 10.

<sup>10</sup> Lag om skyddande av byggnadsarvet 2010: § 19.



brukarar av kulturminne. Ei utviding av kategori-ane meldeplikta skal gjelde for, er ikkje meir inn- gripande for eigarar og brukarar. Kulturmin- nelova regulerer i dag allereie straffbar unnlating. Det vil seie at det i dag kan vere straffbart å la vere å setje inn tiltak når til dømes eit automatisk freda jordfast kulturminne blir skadd som følgje av ei gradvis utrasing.<sup>11</sup> *Utvalet* føreslår difor at meldeplikt framleis skal gjelde eigarar og brukar- rar, òg for dei nye kategoriane av kulturmiljø som meldeplikta gjeld.

Forsikringsselskap er ofte dei som får meldin- gar om skade. For å sikre føremålet bak melde- plikta vil *utvalet* føreslå ei vidareføring av gjel- dande rett om at forsikringsselskapa har melde- plikt ved skade på kulturmiljø. *Utvalet* føreslår ei eiga føresegn om meldeplikt.

### 33.4 Pålegg om istandsetjing, oppattbygging, sikringstiltak eller dokumentasjon av kulturmiljø etter naturleg skade

#### 33.4.1 Vidareføring av gjeldande rett

Der eit kulturmiljø med vern etter lov blir skadd i ei ulukke eller av andre naturlege årsaker, er det avgjerande at kulturmiljøstyresmakta har verke- middel for å rette skaden. Pålegg om istandsetjing eller oppattbygging, krav til utføring og finansier- ing av tiltaka vil vere spørsmål ein må balansere mot omsynet til eigaren. Med istandsetjing siktar *utvalet* til antikvariske reparasjonar ved skade.<sup>12</sup> Oppattbygging blir nytta om tilfelle der ein byg- gjer opp att ein kopi, til dømes der eit freda bygg- verk har brunne ned til grunnen.<sup>13</sup>

Kulturminnelova har heimel for å påleggje at visse kategoriar av kulturminne blir sette i stand eller bygde opp att. Kulturminnelova har òg reglar som gjev kulturmiljøstyresmakta høve til å sjølve rette opp skade, jamfør §§ 11, 13 og 14.

*Utvalet* vurderer om dagens påleggsheimlar bør bli førte vidare i ei ny kulturmiljølov, og om det er naudsynt å gjere endringar eller presiserin- gar. Spørsmålet er kva kulturmiljøstyresmakta kan påleggje utan at det samstundes blir gjeve til- skot, og om forsikring av at kulturminne er rele- vante i vurderinga. *Utvalet* har òg vurdert samord- ning mellom kulturmiljølova og plan- og bygnings- lova.

*Utvalet* meiner kulturmiljøstyresmakta fram- leis etter naturleg skade og ulukke må kunne påleggje å setje i stand og bygge opp att kultur- miljø som har vern etter kulturmiljølova. *Utvalet* vil føre vidare denne føresegna. Som i dag må kul- turmiljøstyresmakta i vurderinga leggje vekt på om istandsetjing eller oppattbygging er naudsynt og samhovande. Korleis istandsetjinga eller oppattbygginga i praksis blir finansiert, er difor avgjerande for kva kulturmiljøstyresmakta kan påleggje, noko utvalet gjer greie for nedanfor.

*Utvalet* føreslår å halde på tidsfristen på seks veker for kulturmiljøstyresmakta til å avgjere saka. Tidsfristen skal som i dag bli rekna frå det tidspunktet kulturmiljøstyresmakta fekk kjenn- skap til skaden. Kulturmiljøstyresmakta kan for- lengje tidsfristen der dette er naudsynt.

#### 33.4.2 Ein felles og generell påleggsheimel ved naturleg skade på kulturmiljø

I dag er det berre visse kategoriar av kulturmiljø ein kan påleggje at blir sette i stand eller bygde opp att. Det går ikkje tydeleg fram av lova kva for kategoriar dette er. For å gjere heimlane meir tydelege og brukande, er det naudsynt å klargjere ordlyden i føresegna.

*Utvalet* føreslår òg ei utviding, slik at kultur- miljøstyresmakta kan gje pålegg om å setje i stand eller bygge opp att alle kategoriar av kulturmiljø med vern etter kulturmiljølova. Utvidinga gjeld kategoriane automatisk freda jordfaste kultur- minne, skipsfunn, lause kulturminne, transport- minne og verna eller freda område, og freda eller verna kulturminne som del av eit freda eller verna område. Ein slik generell heimel for alle katego- riar av kulturmiljø vil vere betre tilpassa eit endra trugsmålsbilete frå meir ekstremvær og endra klima, og *utvalets* intensjonen til om meir heil- skapleg oppfølging av dei kulturmiljøa lova ver- nar.

Eit pålegg om istandsetjing og oppattbygging må uansett vere naudsynt og samhovande. I vur- deringa må kulturmiljøstyresmakta ta omsyn til kulturhistorisk verdi, skadeomfang, eigarskap, sikringstiltak, omsyn bak den generelle melde- plikta og moment som er viktige for å nytte påleggsheimelen i dag. For automatisk freda jord- faste kulturminne må pålegg om istandsetjing og oppattbygging nyttast med særleg varsemd. Kost- nadsdekning vil uansett vere sentral, og det blir særskilt drøft nedanfor. Andre moment er den kul- turhistoriske verdien til kulturminne som blir skadde, skadeomfang, og om det trengs sikrings- tiltak. *Utvalet* føreslår vidare at kulturmiljøsty-

<sup>11</sup> Holme 2020: s. 48.

<sup>12</sup> Kahn 2023: § 18.

<sup>13</sup> Kahn 2023: § 18.

resmakta bør kunne påleggje sikringstiltak for å forhindre ytterlegare eller ny naturleg skade, så fram det er naudsynt og samhovande. Dette gjeld særleg der slike sikringstiltak er ein føresetnad for å setje i stand eller byggje opp att kulturminne.

### 33.4.3 Krav om dokumentasjon som alternativ til istandsetjing eller oppattbygging

Når eit freda kulturminne blir skadd, kan det i nokre tilfelle vere naudsynt å sikre dei kulturhistoriske verdiane gjennom ein kulturmiljøfagleg dokumentasjon. For automatisk freda kulturminne finst det alt ein heimel for å utføre slike tiltak for styresmaktene sin eigen kostnad, etter kulturminnelova § 11. For lause kulturminne og skipsvrak finst tilsvarende heimel i kulturminnelova § 13 og § 14. For andre kulturminne er det i kulturminnelova ikkje heimel til krav om dokumentasjon.

Det kan oppstå situasjonar der kulturminne er skadde etter ei ulukke, og der det korkje høver å setje i stand eller byggje opp att. I slike høve er det eit spørsmål om styresmakta bør ha heimel til å utføre mindre inngripande tiltak for å sikre dei resterande kulturmiljøverdiane etter skaden. Det vil seie dokumentasjon. Om styresmakta har høve til å dokumentere, kan det òg gjere oppfølginga av skadar på kulturmiljø meir samhovande. Kulturmiljøstyresmakta kan i større grad nytte seg av verkemidla tilpassa dei ulike tilfella, og kva som er naudsynt for å oppnå føremålet i kvart enkelt tilfelle. Krav om dokumentasjon kan òg vere aktuelt i saker der eigaren ikkje vil byggje kulturminnet opp att. Vidare kan det vere aktuelt der sterke omsyn taler mot at kulturminnet skal byggjast opp att eller setjast i stand, samstundes som det er vurdert som naudsynt å dokumentere den kulturhistoriske restverdien ut frå eit fagleg perspektiv.

Der naturleg skade eller ulukke har ramma kulturminne verna i medhald av lova her, foreslår *utvalet* å innføre ein ny heimel for kulturmiljøstyresmakta til å krevje at dei kulturhistoriske verdiane til kulturminne eller kulturmiljø blir dokumenterte. Kulturmiljøstyresmakta må ha høve til å sjølv gjennomføre dokumentasjonen, der dei òg dekkjer kostnadene, og dokumentasjon er naudsynt og samhovande. Tilgang til eigedommen for å undersøkje og dokumentere skaden vil følgje av føresegn om tilsyn. Der eigaren eller brukaren sjølv er å klandre for skaden, må kulturmiljøstyresmakta kunne krevje at skadevaldaren dekkjer kostnadene. Det gjeld om det er manglande vedlikehald eller tilsyn, manglande førebygging eller

manglande skadeavgrensing som heilt eller delvis har ført til skaden. I vurderinga må det òg leggjast vekt på dei momenta som gjeld ved pålegg om å setje i stand og halde ved lag kulturminna ved fare for forfall.

### 33.4.4 Samordning med plan- og bygningslova

Når eit byggverk har brunne ned til grunnen, og det er vurdert som naudsynt å gje pålegg om at det blir bygd opp att, oppstår det i dag spørsmål om byggt teknisk forskrift er til hinder for å byggje det opp att, om tiltaket ellers er i samsvar med plan- og bygningslova. Det å byggje opp att eit byggverk etter brann vil normalt bli vurdert som ei ny bygning, slik at krava til nybygg i byggt teknisk forskrift gjeld.<sup>14</sup> Krava i byggt teknisk forskrift kan vere til hinder for eit pålegg om å byggje opp att ein kopi.<sup>15</sup> Døme kan vere krav til takhøgde og krav om lysinnslepp.<sup>16</sup> Etter plan- og bygningslova kan kommunen likevel gje unntak frå tekniske krav etter § 31-4, dersom det er forsvarleg ut frå helse, miljø og tryggleik. I vurderinga skal kommunen mellom anna leggje vekt på om bygget har vern. Dette følgjer av plan- og bygningslova § 31-4. Etter ordlyden gjeld unntak eksisterande byggverk, og ordlyden tek ikkje eksplisitt stilling til slike oppattbyggingstilfelle kulturminnelova regulerer.

*Utvalet* ønskjer å føre vidare kulturmiljøstyresmakta sin heimel til å påleggje at freda kulturminne blir bygde opp att. Det er viktig at føresegna kan bli nytta i praksis. Ein føresetnad er difor at det òg i oppattbyggingstilfelle kan bli gjeve unntak frå dei tekniske krava i byggt teknisk forskrift. *Utvalet* foreslår difor at ein i plan- og bygningslova § 31-4 presiserer at kommunen i slike tilfelle kan gje unntak frå tekniske krav etter plan- og bygningslova. Sjå meir om dette i kapittel 26. Samstundes foreslår *utvalet* å lovfeste at kulturmiljøstyresmakta må samordne seg med kommunen når ein gjer vedtak om oppattbygging. Det inneber at kulturmiljøstyresmakta må vurdere om det er naudsynt å gje byggverket unntak frå dei enkelte tekniske krava, samstundes som dei sikrar at dei tek vare på dei viktigaste krava for miljø, samfunn og tryggleik. Samordningsplikta inneber inga endring av praksis, men synleggjer og fremjar den samordninga som er naudsynt for å få bygd kulturminnet opp att. *Utvalet* meiner dei nye

<sup>14</sup> Prop. 64 L (2020–2021): s. 52; Kahn 2023: § 18.

<sup>15</sup> Kahn 2023: § 18.

<sup>16</sup> Kahn 2023: § 18.

lovformuleringane vil vere med på å forbetre samordninga med plan- og bygningslova, i tråd med føremålet med mandatet.

### 33.5 Kostnadsdekning, tilskot og forsikring

#### 33.5.1 Kostnadsdekning av antikvariske meirkostnader

Å påleggje eigaren å dekkje alle utgifter til å setje i stand eller byggje opp att eit kulturminne som har vorte skadd ved ei ulukke, vil kunne vere inngripande og ikkje samhovande. Korleis istandsetjinga eller oppattbygginga i praksis blir finansiert, er difor avgjerande for kva kulturmiljøstyresmakta kan påleggje. Både tilskot og forsikring er sentrale moment i vurderinga av om eit pålegg om istandsetjing eller oppattbygging er samhovande. Eit spørsmål er om og korleis kostnadsdekning skal bli regulert i lov, og om ei ny kulturmiljølov skal regulere tilhøvet mellom forsikring, tilskot og pålegg om istandsetjing eller oppattbygging.

I dag kan kulturmiljøstyresmakta påleggje at både forsikra kulturminne og freda kulturminne utan forsikring, blir sette i stand eller bygde opp att. Når kulturminne er forsikra, har det vore forsikringsselskapa som må dekkje utgiftene. Dette inkluderer eventuelle antikvariske meirkostnader, på same vis som for andre offentlegrettslege krav. Ei fullverdiforsikring skal normalt dekkje alle slike pålegg frå styresmaktene. Ei kjend utfordring for eigarar av freda bygningar og anlegg, har likevel vore å få fullverdiforsikra bygningane. Sidan 2012 har Riksantikvaren garantert for offentleg kostnadsdekning av dei antikvariske meirkostnadene, om det er gjeve pålegg om at bygningane skal setjast i stand eller byggjast opp att. Garantien inneber at den styresmakta som pålegg antikvariske meirkostnader, sjølv skal dekkje desse. Garantien har òg som føremål at forsikringsselskapet ikkje kan nekte eigarar av freda bygningar forsikring, eller at eigarane får dårlegare vilkår enn andre eigarar av liknande bygningar som ikkje er freda.

Kulturmiljøstyresmakta kan òg gje pålegg om at freda kulturminne utan forsikring blir sette i stand eller bygde opp att. Kulturmiljøstyresmakta har praksis for å gje pålegg om istandsetjing eller oppattbygging av freda kulturminne som ikkje har forsikring, samstundes med at det blir gjeve tilskot.

Ei vidareføring av dagens forvaltningspraksis vil kunne innebere auka press på offentlege bud-

sjett, særleg i lys av den auka risikoen for naturleg skade på kulturmiljø. Sjølv om styresmakta sjeldan gjev pålegg om at kulturminne skal byggjast opp att eller setjast i stand, vil det vere risiko for at manglande budsjettmidlar fører til færre pålegg om istandsetjing eller oppattbygging enn kulturmiljøfagleg ønskjeleg. Det kan føre til auka tap av kulturmiljøverdiar i framtida. Ei løysing kan difor vere å påleggje forsikringsselskapa å dekkje antikvariske meirkostnader ved istandsetjing og oppattbygging som er pålagd av kulturmiljøstyresmakta.

*Utvalet* legg til grunn at kulturmiljøstyresmakta framleis skal ha høve til påleggje at kulturminne med vern etter lova skal bli sette i stand eller bygde opp att, om dei er forsikra eller ikkje. For å sikre at slike pålegg kan få effekt, foreslår *utvalet* ei lovfesting av at forsikringsselskapa skal dekkje antikvariske meirkostnader ved pålegg frå kulturmiljøstyresmakta om oppattbygging eller istandsetjing etter naturleg skade på kulturmiljø. Dette inneber ei endring frå dagens praksis. Ei slik lovfesting skaper klarare reglar og gjer det meir føreseieleg kva forsikringa skal dekke. Forslaget vil vere med på å løyse utfordringane eigarane har med å få forsikra bygningane sine. Meirkostnaden for selskapa og andre som har teikna forsikring, er avgrensa og bør gå inn i den alminnelege premien. Dette på same vis som andre meirkostnader som følgje av særskilde tilhøve gjennom pulverisering. Forslaget vil vere viktig for eigarane av freda bygningar. *Utvalet* meiner ei slik ordning harmonerer godt med kulturmiljølova sitt føremål, og med at det å ta vare på kulturmiljø er eit felles ansvar.

Når det gjeld finansiering av istandsetjing og oppattbygging av kulturmiljø utan forsikring, må det vere avgjerande kva som er samhovande. Då finansiering i ulike tilfelle heilt eller delvis kan vere sikra frå ulike private og offentlege finansieringsinitiativ, foreslår *utvalet* ikkje ei lovfest plikt til å gje tilskot ved pålegg om istandsetjing eller oppattbygging etter naturleg skade. Kva kulturmiljøstyresmakta kan påleggje, vil vere avgrensa til det samhovande. I vurderinga skal det leggjast vekt på om eigarane eller brukarane sjølve er å klandre for skaden, som følgje av manglande vedlikehald eller tilsyn, manglande førebygging eller manglande skadeavgrensing. I vurderinga skal det òg leggjast vekt på dei momenta som gjeld ved pålegg om istandsetjing og vedlikehald ved fare for forfall. Kulturmiljøstyresmakta har eigne tilskotsordningar, og *utvalet* legg til grunn at ei vurdering av kva ordning som skal nyttas blir gjord når tilskotet skal gjevast.

Der eigaren av eit skadd og ikkje forsikra freda kulturminne ikkje vil byggje kulturminnet opp att, meiner *utvalet* at høve til avtale om statleg overtaking av eigedomsretten eller oreigning er alternativ for å sikre kulturmiljøverdiane.

### 33.5.2 Forbod mot å avslå forsikring av kulturmiljø og høgare premietariffar som følgje av vernestatus

Det er ei utfordring for eigarar av bygningar og anlegg som er freda etter kulturminnelova eller verna etter plan- og bygningslova, å få teikna fullverdiforsikring.<sup>17</sup> Kulturminne utan forsikring inneber risiko for tap av kulturmiljøverdiane, til dømes der det er avgjerande for heilskapen i eit freda eller verna kulturmiljø å byggje det opp att. Forsikring er ein naudsynt del av finansieringa i slike tilfelle.

Ei løysing på problemstillinga er ei føresegn om forbod mot å nekte freda eller verna bygningar fullverdiforsikring. Eit forbod mot å nekte nokon ei forsikring føretaket elles tilbyr allmenta på vanlege vilkår, utan å ha sakleg grunn til dette, følgjer i dag forsikringsavtalelova § 1B-3. Tilhøve som fører med seg ein særleg risiko, skal bli rekna som sakleg grunn, så fram det er ein rimeleg samanheng mellom den særlege risikoen og avslaget, jamfør forsikringsavtalelova § 1B-3 andre avsnitt. Det same gjeld tilhøve som utgjer sakleg grunn når det fører til at eit avslag ikkje kan reknast som urimeleg overfor den enkelte. Tilhøve som det i medhald av lova er forbode å leggje vekt på i risikovurderinga, kan ikkje utgjere sakleg grunn, jamfør forsikringsavtalelova § 1B-3 tredje avsnitt. Føresegna i § 1B-3 gjeld berre ved nyteikning av forsikring. Nyteikning av forsikring er regulert i § 3-5 og § 12-9. Den alminnelege premiedifferensieringa til forsikringsselskapa er ikkje omfatta av føresegna.<sup>18</sup>

Slik *utvalet* ser det, er det i dag eit forbod mot å nekte forsikring berre som følgje av fredings- eller vernestatusen, i det generelle forbodet i forsikringsavtalelova § 1B-3 andre avsnitt. I lys av innspel om utfordringane eigarar har med å få forsikra bygningane, føreslår *utvalet* ei eksplisitt lovfesting av forbod mot å nekte forsikring i kulturmiljølova. Som det går fram av forsikringsavtalelova § 1B-3 tredje avsnitt, legg lova opp til at det som ikkje utgjer sakleg grunn, kan følgje av særlovgeving. Førearbeida siktar til dømes til per-

sonvernlovgevinga og diskrimineringslovgevinga.<sup>19</sup>

*Utvalet* meiner det er naudsynt med ei særregulering i kulturmiljølova, og føreslår difor at det går fram av kulturmiljølova at fredings- eller vernestatus i seg sjølv ikkje utgjer sakleg grunn til å nekte nokon forsikring, jamfør forsikringsavtalelova § 1B-3 tredje avsnitt. Forbodet gjeld berre statusen, og ikkje den objektive vurderinga av tilstand eller risikovurdering elles. Det er få konsekvensar av å innføre ei slik føresegn, då ein alt kan tolke inn eit slik forbod av forsikringsavtalelova i dag. *Utvalet* sitt framlegg om å lovfeste at forsikringsselskapa har plikt til å dekkje dei antikvariske meirkostnadene ved pålegg om istandsetjing og oppattbygging, fjernar uvissa rundt kven som er ansvarleg for å dekkje desse utgiftene. Forsikringsselskapa må ta omsyn til at vernestatus i seg sjølv ikkje utgjer ei sakleg grunn til å nekte nyteikning av forsikringa, òg når dei vurderer å fornye forsikring etter forsikringsavtalelova § 3-5 og § 12-9.

Sjølv om forbodet i hovudsak er aktuelt for bygningar og byggverk, føreslår *utvalet* at forbodet gjeld generelt for alle kulturmiljø verna i medhald av kulturmiljølova eller plan- og bygningslova. Forbodet gjeld berre vernestatusen. Det inneber at freda kulturmiljø må bli handsama likt som andre objekt og miljø som ikkje har vernestatus. Med andre ord inneber forbodet ikkje noka plikt til å forsikre objekt som det i dag ikkje finst forsikringsordningar for.

### 33.5.3 Forbod mot å ta auka forsikringspremie som følgje av fredings- eller vernestatus

Når det gjeld utfordringane eigarar av freda eller verna byggverk opplever når dei skal forsikre byggverka sine, i form av auka risikopremiar, kan ein sjå føre seg ulike alternative løysingar.

Premietariffar blir regulerte av forsikringsverksemdslova. Det følgjer av forsikringsavtalelova § 1B-1 at tilbod om forsikring til ein urimeleg høg pris vil bli ramma av forbodet som forsikringsnekt. For skade på ting gjeld tarifføresegna i forsikringsverksemdslova § 7-5. Føresegna byggjer på eit prinsipp om at når forsikringsselskapa utformar premietariffar og fastset premie, skal premiane stå i et rimeleg tilhøve til risikoen som blir overteken.

*Utvalet* føreslår at forsikringspremie for freda og verna bygg ikkje kan vere høgare enn for

<sup>17</sup> Holme 2020: s. 193.

<sup>18</sup> Ot.prp. nr. 41 (2007–2008): s. 98.

<sup>19</sup> Ot.prp. nr. 41 (2007–2008): s. 100.

andre bygg. Den reelle meirkostnaden for forsikringsselskapa når dei betaler ut erstatning, vil vere liten, og kostnaden vil bli fordelt på mange.

#### **33.5.4 Pålegg om å halde tilbake forsikringssum**

Kulturmiljøstyresmakta kan i dag påleggje forsikringsselskapa å halde tilbake forsikringssummen til det er teke ei avgjerd i saka om naturleg skade på eit kulturminne, jamfør kulturminnelova § 18 andre avsnitt. Føreseigna skal sikre samordning og naudsynt avklaring av kostnadene ved pålegg om å setje i stand, byggje opp att eller dokumentere naturleg skadde kulturmiljø.

*Utvalet* meiner det framleis trengst ein slik heimel, og føreslår å føre denne vidare i ei ny kulturmiljølov. For å tydeleggjere at det er eit pålegg, føreslår *utvalet* å synleggjere dette i ei eiga føresegn. Dette vil gjere heimelen tydelegare.

#### **33.5.5 Anna regulering av forsikring**

Som det kjem fram av innleiinga og kapittelet om samfunnsutfordringar, ser *utvalet* føre seg at risikoen for naturleg skade på kulturminne som følgje av ulukker og særleg klimaendringar blir større i framtida. Presset på offentlege budsjett er òg identifisert som ei utfordring framover.

*Utvalet* har vurdert andre ordningar for å møte slike utfordringar, utan å føreslå nye reglar. Ei lovfesting av eigaren si plikt til å forsikre freda eller verna byggverk vil vere for inngripande for eigaren av kulturmiljøet. Dette er ikkje til hinder for at kulturmiljøstyresmakta gjev vilkår om forsikring ved tildeling av tilskot.

*Utvalet* har vidare vurdert om naturskadeerstatningslova skal dekkje kulturhistoriske verdiar utover dei som alt fell inn under ordninga. Særleg aktuelt kan det vere for skade på jordfaste kulturminne etter naturulukker. Slik *utvalet* ser det, er det uklart kor mykje ein kan oppnå ved å gje kulturhistoriske verdiar rett på dekning etter naturskadeerstatningslova, sett i lys av det som i dag er føremålet og verkeområdet til lova.

### **33.6 Framlegg frå utvalet**

---

Utvalet føreslår

- meldeplikt ved naturleg skade for alle kulturmiljø
- forbod for forsikringsselskapa mot å nekte forsikring eller å ta høgare forsikringspremie for freda eigedommar berre fordi dei er freda
- plikt for forsikringsselskapa til å dekke antikvariske meirkostnadar ved pålegg etter kulturmiljølova

## Kapittel 34

# Handheving

Det er naudsynt å handheve lova og følgje opp lov-  
brot for å sikre eit godt vern av kulturmiljø. Andre  
miljølover, medrekna plan- og bygningslova og  
naturmangfaldlova, har fleire alternativ enn  
dagens kulturminnelov når det gjeld handheving  
av lova og oppfølging av lovbot. *Utvalet* vurderer  
her om det trengst nye føresegner i kulturmil-  
jølova.

### 34.1 Retting

Ulovlege inngrep i verna kulturminne og kultur-  
miljø er eit trugsmål mot dei enkelte kulturminna  
og målet om å ta vare på dei for framtidige genera-  
sjonar. Inngrep skjer ofte som følgje av manglande  
kunnskap både om kulturminne i seg sjølv og om  
regelverket som skal verne dei. Det skjer òg bot  
på reglane ut frå reine økonomiske motiv.<sup>1</sup> I dag  
skjer dei fleste ulovlege inngrepa i samanheng  
med bygge- og anleggsarbeid.<sup>2</sup> Auka arealpress  
aukar faren for ulovlege inngrep. Verkemiddel for  
å rette opp att kulturmiljøverdiar er med på å gje  
eit effektivt vern av kulturmiljø. For å sikre at kul-  
turmiljøregelverket blir etterlevd, er det avgje-  
rande at kulturmiljølova har verkemiddel for å føl-  
gje opp lovbot.

I dette kapitlet drøftar *utvalet* kva høve sty-  
resmakta skal ha til å påleggje den ansvarlege å  
rette bot på kulturmiljølova, eller vedtak etter  
lova. Med retting siktar ein her til dei tiltaka som  
er naudsynte for å rette opp den skaden som har  
skjedd. Det er òg tilfelle der det ikkje er mogleg å  
retta opp att skaden heilt eller delvis, eller der det  
ikkje lét seg gjennomføre som følgje av skadegra-  
den. I dei tilfella omfattar retting òg dei alternative  
tiltaka som er naudsynte for å sikre kulturmiljø-  
verdiane, som elles vil gå tapt som følgje av ska-  
den. Det kan til dømes bli naudsynt å grave ut  
jordfaste kulturminne som er skadde, og sikre dei  
vitskaplege kjeldeverdiane med dokumentasjon,

konservering og magasinering. Vidare er det eit  
spørsmål om kva det skal vere heimel til å påleg-  
gje den ansvarlege å rette opp ved lovbot. Det er  
òg spørsmål om kva ei avgjerd om retting skal  
innehalde, kven ei slik avgjerd skal rettast mot og  
for kva kategoriar av kulturminne krav om retting  
skal gjelde.

#### 34.1.1 Gjeldande rett

Kulturminnelova gjev heimel til å påleggje retting  
av ulovlege tiltak i § 8 tredje avsnitt og i § 16  
(pålegg om utbedring etter skade på fredet bygg-  
verk eller anlegg).

Føresegna i kulturminnelova § 16 har opphav i  
§ 8 i bygningsfredingslova av 1920. Bygningsfred-  
ningslova gav styresmakta rett til å setje i stand  
ein freda bygning som var skadd av eigaren eller  
av andre, i forståing med eigaren. Eigaren skulle  
dekkje kostnadane, og styresmakta kunne krevje  
dei inn ved å ta pant i eigedommen. Etter kulturmin-  
nelova § 16 kan kulturmiljøstyresmakta påleggje  
utbetring etter skade på freda byggverk eller  
anlegg. Kulturminnelova § 16 gjeld byggverk og  
anlegg som er freda ved vedtak etter kulturmin-  
nelova § 15, og som er del av eit kulturmiljø etter  
kulturminnelova § 20.<sup>3</sup> Føresegna gjeld òg auto-  
matisk freda byggverk, jamfør § 4 fjerde avsnitt,  
freda båtar etter § 14 a tredje avsnitt og forskrifts-  
freda statlege byggverk etter § 22 a andre avsnitt.  
I tråd med forvaltningspraksisen kan kulturmiljø-  
styresmakta òg gje pålegg som gjeld byggverk og  
anlegg som er del av ei områdefreding etter kul-  
turminnelova § 19. Det er eigaren eller brukaren  
av det freda kulturminnet, som kulturmiljøsty-  
resmakta kan gje pålegg til. Ein føresetnad er at  
eigaren eller brukaren har byrja på arbeid som er  
i strid med fredinga, eller som skader kulturmin-  
net, utan at det ligg føre dispensasjon frå fredings-  
reglane.<sup>4</sup> Det same gjeld i tilfelle der nokon andre  
enn eigaren eller brukaren skader kulturminnet,

<sup>1</sup> Meld. St. 19. (2019–2020): s. 130.

<sup>2</sup> Meld. St. 19. (2019–2020): s. 128.

<sup>3</sup> Ot.prp. nr. 50 (1998–99): s. 43.

<sup>4</sup> Holme 2020: s. 186.

og der dei kjende til det utan å prøve å forhindre skaden. Endra bruk av kulturminne kan òg utløyse pålegg om retting, til dømes når ei freda kårstove blir teken i bruk som garasje.<sup>5</sup> Tiltak som skjer nær eller inntil eit kulturminne, og som vil påføre det unaudsynleg slitasje, kan òg vere omfatta.<sup>6</sup> Det må vere mogleg å utbetre eller setje i stand kulturminnet. Det vil seie at dersom det står att vesentlege bygningsselement, til dømes mur- eller steinvegger, kan styresmakta gje pålegg om oppattbygging. Derimot kan ein ikkje påleggje at det skal lagast ein kopi av ein bygning som er fullstendig nedriven eller nedbrend.<sup>7</sup>

Sametinget, fylkeskommunen eller Riksantikvaren kan gje pålegg om utbetring for dei kulturminna dei har forvaltningsansvaret for.<sup>8</sup> Eit pålegg etter kulturminnelova § 16 er eit enkeltvedtak. Det skal setjast ein rimeleg frist for gjennomføring av pålegget. Dersom pålegget ikkje blir etterkomme innan den fastsette fristen, kan kulturmiljøstyresmakta få arbeidet gjort for eigaren eller brukaren si rekning, jamfør andre avsnitt i føresegna. I praksis tek kulturmiljøforvaltninga over oppfølginga av arbeidet etter å ha gjort eit enkeltvedtak om dette.<sup>9</sup> Dersom eigaren eller brukaren set seg imot gjennomføringa eller nektar tilgang til eigedomen, må kulturmiljøstyresmakta sende krav til tingretten om mellombels åtgjerd om å gjennomføre vedtaket, etter tvistelova § 34-1.<sup>10</sup> Arbeid utført for eigaren eller brukaren si rekning gjev etter føresegna tvangsgrunnlag for utlegg. Kravet kan difor inndrivast direkte av namsmannen, jamfør tvangsfullbyrdingslova § 4-1 femte avsnitt, jamfør § 7-2 bokstav e. Brot på pålegget er òg straffbart etter kulturminnelova § 27. I perioden 2019–2023 har kulturmiljøstyresmakta gjeve fem pålegg etter kulturminnelova § 16.<sup>11</sup>

Kulturmiljøstyresmakta kan etter kulturminnelova § 8 tredje avsnitt gje pålegg om fjerning eller retting av ulovlege tiltak. Pålegg etter kulturminnelova § 8 tredje avsnitt gjeld automatisk freda jordfaste kulturminne, medrekna ruinar. For automatisk freda ståande byggverk er det heimel for pålegg i kulturminnelova § 16. Lova seier ikkje klart kven pålegget skal rette seg mot. Pålegga blir gjevne til tiltakshavaren eller grunneigaren.

Alle tiltak som er utførte eller påbyrja i strid med forbodet mot inngrep i kulturminnelova § 3, kan krevjast fjerna eller retta så lenge det ikkje er gjeve dispensasjon for tiltaket. Sametinget, fylkeskommunen eller Riksantikvaren kan gje pålegg om retting eller fjerning for dei kulturminna dei har forvaltningsansvaret for.<sup>12</sup> Det er Riksantikvaren som tek avgjerd om dekning av kostnader.<sup>13</sup> Pålegg om retting eller fjerning etter § 8 tredje avsnitt og pålegg om kostnadsdekning etter § 10 er enkeltvedtak. Den som blir pålagd retting eller fjerning, skal få ein rimeleg frist. Manglande etterleving av pålegg om retting kan vere straffbart etter kulturminnelova § 27. Utgiftene til eit rettevedtak kan kulturmiljøstyresmakta påleggje eigaren eller brukaren å dekkje, jamfør kulturminnelova § 10. Om tiltakshavar ikkje respekterer eit rettevedtak innan fristen, gjev lova kulturmiljøstyresmakta høve til å setje i verk retting for tiltakshavaren si rekning, jamfør kulturminnelova § 11 første avsnitt bokstav a, jamfør § 10 første avsnitt første setning.<sup>14</sup> Dersom eigaren set seg imot retting, bør kravet gjennomførast etter reglane om mellombels åtgjerd i tvistelova kapittel 34.<sup>15</sup> Dersom eigaren ikkje betaler kostnadene, må dei inndrivast i eit søksmål. I perioden 2020–2024 har kulturmiljøstyresmakta teke 32 avgjerder om retting etter kulturminnelova § 8 tredje avsnitt.<sup>16</sup>

### 34.1.2 Utanlandsk rett

I Sverige kan styresmakta etter *kulturmiljölagen* påleggje den ansvarlege for eit freda byggverk eller eit kyrkjeleg kulturminne å rette eller stanse pågåande tiltak.<sup>17</sup> Føremålet med pålegget er å sikre at vernereglar og vedtak etter lova blir overhaldne. Pålegget kan tinglysast på eigedomen. Styresmakta kan kombinere pålegga med tvangsmulkt.

I Danmark gjev *byggningsfredingslova* kulturmiljøforvaltninga heimel til å påleggje eigaren å rette eit ulovleg tilhøve og til sjølv å gjennomføre ei slik retting dersom eigaren ikkje følgjer pålegget.<sup>18</sup> Styresmakta kan etter lova få hjelp frå politiet til å gjennomføre rettinga. Etter *museumsloven*, som vernar jordfaste kulturminne, kan styresmakta

<sup>5</sup> Holme 2020: s. 186.

<sup>6</sup> Holme 2020: s. 186.

<sup>7</sup> Holme 2020: s. 186.

<sup>8</sup> Jamfør ansvarsforskrifta 2019: § 3 (4) og § 4, § 2 (5) jamfør § 2 (6).

<sup>9</sup> Riksantikvaren u.å.-m og Holme 2020: s. 188.

<sup>10</sup> Riksantikvaren u.å.-m og Holme 2020: s. 188.

<sup>11</sup> Tal innhenta frå Riksantikvaren.

<sup>12</sup> Jamfør ansvarsforskrifta 2019: § 3 (4) og 4, § 2 (5) jamfør § 2 (6).

<sup>13</sup> Jamfør ansvarsforskrifta 2019: § 2 (1).

<sup>14</sup> Holme 2020: s. 91, og Riksantikvaren u.å.-b.

<sup>15</sup> Holme 2020: s. 91.

<sup>16</sup> Tal innhenta frå Riksantikvaren.

<sup>17</sup> Kulturmiljölagen 2018: 3. kap. § 16 og 4. kap. § 17.

<sup>18</sup> Byggningsfredingsloven 2018: § 33.

tinglyse eit rettepålegg på eigedomen saman med kostnadene for eigaren.<sup>19</sup> *Museumsloven* har òg reglar for retting av skade og for endring eller flytting av eit fortidsminne. Eigaren eller brukaren kan bli pålagde å rette opp att og å gjennomføre naudsynte tiltak for å hindre skadar. Om pålegget ikkje blir etterkome innan fristen, eller om gjenopprettinga ikkje kan utførast på forsvarleg vis av eigaren eller brukaren, kan styresmakta omgåande få arbeidet utført for eigaren eller brukaren si rekning. Kravet om kostnadsdekning gjev utpantingsrett. Det kan fastsetjast tvangsmulkt ved manglande etterleving av pålegget. Særreglane for gjenoppretting på eigaren eller brukaren si rekning, gjeld ikkje i tilfelle der dei godtgjer at skaden ikkje kjem av feil eller forsøming hjå dei. *Museumsloven* pålegg òg ei generell plikt til å rette ulovlege tilhøve.

I Finland gjev *lag om skyddande av byggnadsarvet* styresmakta heimel til å påleggje gjenoppretting til opphavleg stand i tilfelle der nokon har endra, flytt eller rive ein bygning i strid med lova.<sup>20</sup> Styresmakta kan òg gjennomføre gjenoppretting for vedkomande si rekning. Det same gjeld i tilfelle der eigaren har forsømt vedlikehaldet. I det finske framlegget til ny lov om vern av arkeologiske kulturminne er det føreslege å innføre ein heimel til å stanse verksemd som er i strid med lova, og til å påleggje dei ansvarlege å rette opp att lovbrøtet innan rimeleg tid.<sup>21</sup>

### 34.1.3 Pålegg om retting i ny kulturmiljølov

Kulturmiljøstyresmakta må ha verkemiddel for å sikre at kulturmiljøverdiane kan rettast opp att når kulturminne og kulturmiljø blir skadde eller øydelagde som følgje av brot på lova eller vedtak etter lova. Gjenoppretting kan vere at eit kulturminne blir sett tilbake i den tilstanden det var i før skaden. Der ei slik tilbakeføring ikkje er mogleg, til dømes på grunn av omfanget av skadane, må lova ha verkemiddel for å sikre dei resterande kulturhistoriske verdiane. At den ansvarlege for skaden betaler for ei slik gjenoppretting, er kjernen i prinsippet om at miljøpåverkaren skal betale som er behandla i kapittel 15. For å realisere prinsippet i kulturmiljølova, må lova ha ei føresegn som gjev kulturmiljøstyresmakta høve til påleggje miljøpåverkaren å rette opp att skaden og dekkje kostnadene for gjenopprettinga.

<sup>19</sup> Museumsloven 2014: § 29 p.

<sup>20</sup> Lag om skyddande av byggnadsarvet 2010: § 17.

<sup>21</sup> Undervisnings- og kulturministeriet 2023: § 80.

Etter Granadakonvensjonen har norske styresmakter plikt til å svare på brot på lovverket om arkitekturvern med relevante og tilstrekkelege tiltak. Etter konvensjonen kan lovbrutar måtte rive ned ein nyleg oppført bygning som ikkje er i samsvar med krava, eller føre ein verna eigedom tilbake til den tidlegare tilstanden.<sup>22</sup>

*Utvalet* meiner at ei ny lov må ha gje heimel til å påleggje retting av tilhøve som er i strid med kulturmiljølova. Slik *utvalet* ser det, bør det framleis vere opp til kulturmiljøstyresmakta sitt faglege skjøn å avgjere kva tiltak som er tenlege eller naudsynte for å rette opp att skaden eller regelbrotet som har skjedd. Det same gjeld for sikring av dei kulturhistoriske verdiane, i tilfelle der retting eller tilbakeføring ikkje lèt seg gjennomføre. Kulturmiljøstyresmakta kan òg avgjere korleis tiltaka skal gjennomførast. *Utvalet* ønskjer å gjere føresegna enkel å praktisere for kulturmiljøstyresmakta, og under drøftar *utvalet* nærare kva som skal vere omfatta av eit rettevedtak.

### 34.1.4 Kva kan utløyse pålegg om retting

Retting skal sikre at dei kulturhistoriske verdiane blir sikra eller ført tilbake etter ein skade, same kva type kulturminne det gjeld, og same kva aktivitet eller tiltak som utløyste skaden. *Utvalet* meiner det må gå det klart fram kva som kan utløyse eit pålegg om retting, slik at kulturmiljøstyresmakta har ein klar heimel og for å betre rettstryggleiken for eigaren eller brukaren.

*Utvalet* føreslår at føresegna om retting blir utforma generelt, nærare bestemt slik at pålegg kan nyttast på «tiltak eller tilhøve som er i strid med føresegner som er gjevne i eller i medhald av denne lova». Med føresegner som er gjevne i medhald av lova her, siktar *utvalet* mellom anna til forbod, påbod, vedtak og vilkår i løyve og dispensasjonar. Oppramsinga er ikkje uttømmende, men tek sikte på å regulere alle tilhøve som fell inn under reglane i kulturmiljølova, forskrifter og vedtak etter lova. Slik *utvalet* ser det, vil ei slik endring i ordlyden gjere det klart at føresegna kan rettast mot alle ulovlege tiltak.

### 34.1.5 Kva kan det gjevast pålegg om?

Det er ulike tiltak som er naudsynte for å sikre eller føre tilbake dei kulturhistoriske verdiane. Kulturmiljøstyresmakta må difor ha høve til å påleggje det dei vurderer som naudsynt i dei ulike

<sup>22</sup> Granadakonvensjonen 1985: art. 9.



tilfella, for kvart enkelt kulturminne og kulturmiljø.

Etter kulturminnelova § 16 kan kulturmiljøstyresmakta i dag påleggje fjerning av ulovleg tilførte bygningsdelar og at byggverket blir ført tilbake til slik det var før det ulovlege tiltaket.<sup>23</sup> Kulturminnelova § 8 tredje avsnitt opnar for riving og fjerning av installasjonar, anlegg eller bygg. Det kan òg vere aktuelt å restaurere og føre tilbake kulturminnet og landskapet etter skade, jamvel under overvaking av arkeologar, med heimel i rettesegna i kulturminnelova § 8 tredje avsnitt.<sup>24</sup>

*Utvalet* meiner det framleis må vere høve til å vedta pålegg om fjerning, riving, restaurering og tilbakeføring av kulturminne og kulturmiljø som er skadde som følgje av handlingar som bryt med lova eller som er i strid med vedtak som er gjorde etter lova. Rettevedtak må elles vere tilpassa kulturminna og kulturmiljøa, og gjelde det som er fagleg naudsynt for å sikre eller føre tilbake dei kulturhistoriske verdiane.

For jordfaste kulturminne kan skaden vere av en slik art at utgraving med dokumentasjon og naudsynt etterarbeid som konservering, magasinering og rapportering er den einaste måten å sikre dei kulturhistoriske verdiane på. Slike rettevedtak kan ein i dag gjere i medhald av kulturminnelova § 8 tredje avsnitt.

*Utvalet* meiner kulturmiljøstyresmakta framleis må ha heimel til å gjere vedtak som sikrar kulturminne og kulturmiljø, jamvel i tilfelle der tilbakeføring eller restaurering ikkje er mogleg. *Utvalet* føreslår at lovteksten må gje uttrykk for kva eit vedtak om retting kan innebere, slik at det og er klart kva kostnader skadevoldaren kan måtte dekke. *Utvalet* føreslår at lovteksten presiserer at retting kan innebere «naudsynte tiltak for å sikre den vitskaplege kjeldeverdien». Kva tiltak som er naudsynte, er opp til kulturmiljøstyresmakta å vurdere. Vedtak om retting er eit enkeltvedtak med klagerett. Kva som skal krevjast må vere tilpassa dei ulike kategoriane av kulturmiljø.

### 34.1.6 Gjenoppretting og krav om kopiar

Eit spørsmål er om det skal vere nokon grenser for kor omfattande skadar på eit kulturminne styresmakta kan påleggje nokon å rette opp i. Vidare om ein skal kunne krevje at det skal setjast opp ein kopi av eit kulturminne som er tapt. Det kan òg bli spørsmål om grensegangen mellom å byggje opp att og å byggje kopiar. I dag kan ein få krav

om å byggje opp att kulturminnet der det framleis er vesentlege element att. Å byggje ein kopi er i dag berre aktuelt der kulturminnet er totalskadd, og det ikkje er mogleg å setje kulturminnet i stand.

Kulturminnelova § 16 gjev ikkje heimel for å krevje bygging av ein heil kopi frå grunnen av, men lova gjev heimel for å lage kopiar av enkeltelement.<sup>25</sup> Lova er tolka slik at krav om tilbakeføring kan skje der ein framleis har vesentlege bygningselement, slik som mur- eller steinvegger. Det kan gjevast pålegg om oppattbygging, sjølv om det vil krevje nye materiale til å setje bygningen i stand.<sup>26</sup>

Dersom eit kulturminne er heilt øydelagt, blir det ikkje gjort rettevedtak etter kulturminnelova § 8 tredje avsnitt. Dersom eit automatisk freda jordfast kulturminne har fått stor skade, vil sikring og dokumentasjon av kjeldeverdien vere mogleg, til dømes gjennom ei naudutgraving.

I tilfelle der eit freda byggverk er skadd som følgje av brann eller ulukke, har styresmakta heimel i kulturminnelova § 18 for å gi pålegg om byggje opp ein kopi. Der skaden har skjedd ved at nokon med vitende og vilje har øydelagt eit kulturminne, er det etter kulturminnelova ikkje heimel for å påleggje å byggje opp ein kopi, berre om kulturminnet er øydelagd som følgje av brann eller ulykke. Om nokon til dømes har rive ein freda bygning, er det altså ikkje heimel for eit pålegg om å byggje opp at ein kopi. Omsyna bak føresegna om oppattbyggjing taler likevel for at kulturmiljøstyresmakta må kunne gi pålegg om å byggje opp att ein kopi der ein freda bygning er rive ned medvitne. Å opne for at retting òg skal omfatte heimel for styresmakta til å påleggje oppattbygging av ein kopi der det er naudsynt av kulturhistoriske omsyn, inneber òg at ein unngår den vanskelege vurderinga av kva som er nok attverande materiale til å gje pålegg om retting.

På den andre sida kan oppattbygging av ein kopi vere særleg kostnadskrevjande. Ein risikerer at pålegget kan verke for strengt. Eit pålegg om retting skal ikkje ha som føremål å straffe lovbrytaren. Til samanlikning gjeld pålegg om gjenreising av ein kopi ved brann eller ulukke i hovudsak der forsikringssummen heilt eller delvis dekkjer gjenreisinga, eller der styresmakta sjølv yter tilskot til henne.<sup>27</sup> For rettetilfelle er slik økonomisk delfinansiering mindre aktuelt.

<sup>23</sup> Kahn 2023: § 16.

<sup>24</sup> Riksantikvaren u.å.-b.

<sup>25</sup> Kahn 2023: s. 340.

<sup>26</sup> Holme 2020: s. 186.

<sup>27</sup> Holme 2020: s. 191.

*Utvalet* foreslår at kulturmiljøstyresmakta etter den nye kulturmiljølova kan påleggje gjenreising der det etter kulturmiljøfagleg skjøn er naudsynt for å sikre kulturmiljøverdiane. Høve til å påleggje den ansvarlege gjenreising av ein kopi ved totalskade er ei utviding av lova av i dag, der det må brann eller anna ulukke til for at det skal kunne gjevast pålegg. Kulturmiljøstyresmakta må difor i kvart einskilt tilfelle vurdere om det er kulturmiljøfagleg tenleg, naudsynt og samhovande å krevje at den ansvarlege dekkjer utgiftene til gjenreising. Moment i vurderinga kan òg, som i dag, vere om det dreier seg om eit særleg viktig kulturminne, og om kopien i seg sjølv vil gjere mykje for å rette opp att den heilskapen som skal vernast. *Utvalet* legg til grunn at det nok sjeldan vil vere aktuelt å påleggje gjenoppbygging, men høve til å gje pålegg om å bygge opp at ein kopi opnar for at ein i framtida kan vurdere kopiar av kulturminne som meir verdifulle kulturmiljøfagleg enn i dag. Dersom ein får fleire ulovlege inngrep som følgje av auka arealpress, kan det òg medføre at heilskapleg verna område og samanhengar oftare blir øydelagt. Det kan gjere behovet for å kunne krevje oppattbygging større både frå eit kulturmiljøfagleg perspektiv og frå lokalsamfunnet. Både i vurderinga og gjennomføringa av pålegg om gjenreising må kulturmiljøstyresmakta samordne pålegg, frist for gjennomføring med meir med andre involverte styresmakter, til dømes plan- og bygningsstyresmakta.

#### 34.1.7 Pålegg om stans og opphøyr av bruk

Stans av aktivitet som er i strid med kulturmiljølova, er avgjerande for å sikre at kulturminne ikkje blir skadde eller går tapt. Innspel *utvalet* har fått frå regionalforvaltninga, viser at det er uklart om dagens heimlar gjev høve til å krevje stans av ulovleg aktivitet. I praksis blir det som del av eit rettepålegg etter kulturminnelova § 16 jamfør § 8 tredje avsnitt gjeve skriftleg stoppordre når kulturmiljøstyresmaktene blir kjende med tiltak som er i strid med kulturminnelova.<sup>28</sup>

Slik *utvalet* ser det, må kulturmiljøstyresmakta kunne stanse ulovlege tiltak. *Utvalet* foreslår difor ein tydeleg heimel i kulturmiljølova for kulturmiljøstyresmakta til påleggje stans av tiltak dei meiner er i strid med lova. Stans omfattar òg pålegg om opphøyr av bruk eller opphøyr av verksemd som i seg sjølv er ulovleg. For å sikre at pålegget om stans kan setjast i verk raskt, foreslår *utvalet* at lova regulerer dette tydeleg. *Utvalet* viser til plan-

og bygningslova § 32-4, og foreslår ei liknande føresegn i kulturmiljølova. Ein slik heimel gjev kulturmiljøstyresmakta høve til å gje den ansvarlege pålegg om stans av arbeid eller opphøyr av bruk med omgåande verknad, utan krav om førehandsvarsel. Dette er ei ny føresegn.

#### 34.1.8 Bruk av skjøn i avgjerder om pålegg

Ulike ulovlege inngrep og skadar på kulturmiljø kan føresetje ulik oppfølging. Eit spørsmål er difor om pålegg om retting er noko kulturmiljøstyresmakta skal eller kan gje ved oppdaging av ulovlege handlingar. Dagens retteheimlar i kulturminnelova § 16 og § 8 tredje avsnitt er kan-føresegner. Det inneber at styresmakta skal bruke skjøn for å avgjere om ho skal gje pålegg. I tråd med alminnelige forvaltningsrett gjev dette grunnlag for at styresmakta kan velje å gjennomføre mindre inngripande tiltak for å oppnå føremålet med føresegna. Eit døme kan vere avtale om frivillig retting for mindre alvorlege brot på fredingsføresegna, slik dette blir praktisert i dag etter kulturminnelova § 8 tredje avsnitt. Dette kan i dag vere eit alternativ i tilfelle der rettinga ikkje inneber kostnader til arkeologiske undersøkingar, der kulturminnet ikkje er påført vesentleg skade eller der kulturminnet er utilbørleg skjemt av tiltak som ikkje direkte har gripe inn i det.<sup>29</sup> Døme frå praksis kan vere fjerning av massar som har vorte lagde ved eller på kulturminne, eller fjerning av mindre installasjonar som leikeapparat, hundehus eller gjerde.<sup>30</sup> Eit anna alternativ er dispensasjon etter kulturminnelova § 8 første avsnitt.<sup>31</sup> Tilsvarande kan i dag ettergodkjenning i form av dispensasjon vere eit alternativ til retting etter kulturminnelova § 16 for mindre inngripande tiltak.<sup>32</sup>

*Utvalet* foreslår at den gjeldande rettsstilstanden blir ført vidare. Det vil gje styresmakta fleksibilitet til å vurdere kvart enkelt tilfelle for seg. Det vil òg vere med på å gjere lovbrotsoppfølginga samhovande. Om eit pålegg skal gjevast eller ikkje, skal framleis vere underlagt det frie skjønnet til styresmakta, med dei avgrensingane for domstolskontroll det inneber.

#### 34.1.9 Kostnadsdekning

Prinsippet om at forureinaren eller miljøpåverkarer skal betale, er viktig i miljøretten. Når nokon

<sup>28</sup> Riksantikvaren u.å.-m.

<sup>29</sup> Riksantikvaren u.å.-b.

<sup>30</sup> Riksantikvaren u.å.-b.

<sup>31</sup> Kahn 2023: s. 244 og Riksantikvaren u.å.-c.

<sup>32</sup> Kahn 2023: s. 338.

har skadd eit kulturminne som har vern etter kulturmiljølova, inneber prinsippet at kostnadene til reparasjon blir dekte av skadevaldaren. Det same gjeld i tilfelle der skaden ikkje kan reparerast og kulturmiljøverdiane må sikrast ved utgraving, dokumentasjon eller anna. Dersom det skal vere krav om kostnadsdekning, må det gå direkte fram av lova at skadegjeraren skal dekkje kostnadane ved retting av lovbrotet. Om det skal vere høve til å gjere unntak frå kravet om kostnadsdekning må det òg gå direkte fram av lova.

Vedtak om retting etter både kulturminnelova § 16 og § 8 tredje avsnitt inneber som hovudregel krav om dekning av kostnader. For rettevedtak på automatisk freda kulturminne etter § 8 tredje avsnitt er dette heimla i kulturminnelova § 10. Den statlege kostnadsdekningsplikta for mindre, private tiltak etter kulturminnelova § 10 gjeld ikkje for ulovleg igangsette tiltak.<sup>33</sup> Retten styresmakta har til å fritta tiltakshavaren frå dekningsplikta dersom det ligg føre «særlige grunner», vil sjeldan vere aktuell for rettevedtak etter kulturminnelova § 8 tredje avsnitt. Dette er fordi det dreier seg om eit ikkje-godkjent tiltak.<sup>34</sup>

For pålegg om retting av «fredet byggverk eller anlegg» etter kulturminnelova § 16, følgjer kostnadsdekningsplikta for eigaren eller brukaren direkte av ordlyden. Etter forvaltningspraksis blir det opna for å vurdere dekningsevna til eigaren ved praktisering av kulturminnelova § 16.<sup>35</sup> Det blir òg gjort ei vurdering av om eit pålegg om tilbakeføring er tenleg.<sup>36</sup> Her veg ein det ein oppnår med tilbakeføringa av kulturhistoriske verdiar, mot dei kostnadene og ulempene tilbakeføringa fører med seg.<sup>37</sup>

*Utvalet* føreslår at lova skal seie klart at det er skadevaldaren som skal dekkje kostnadene ved å etterkome eit rettepålegg. Føresegna er ein kanregel, og det er difor ikkje naudsynt å føreslå unntak. Slik *utvalet* ser det, er dette tilstrekkeleg. *Utvalet* viser dessutan til at føresegna er innretta mot lovbrotsoppfølging. At skadevaldaren dimed skal dekkje kostnadene for å rette opp i skadane, skal i all hovudsak vere hovudregelen. *Utvalet* oppfattar at dette er i tråd med gjeldande rett. Når det gjeld korleis ein skal rekne ut kostnadsdekninga i samband med naudsynt arbeid ved inngrep i jordfaste kulturminne, viser *utvalet* elles til

prinsippa for dette i kapittel 17.7.4 om kostnadsdekning ved inngrep i jordfaste kulturminne.

### 34.1.10 Kven eit pålegg om retting kan rettast mot?

Den som har skadd eit freda kulturminne, må rekne med å bli pålagd både å rette opp att skadane og å dekkje kostnadene gjenopprettinga fører med seg. I dag er det ikkje heimel i alle tilfelle til å rette pålegget mot skadevaldar. Det er ikkje klart ut ifrå kulturminnelova kven eit rettevedtak etter § 8 tredje avsnitt kan rettast mot. I praksis blir pålegga retta mot tiltakshavar eller grunneigar.<sup>38</sup> Rettevedtak etter kulturminnelova § 16 kan gjevast til eigar eller brukar som skader kulturminne. Det same gjeld i tilfelle der andre skader kulturminnet, og eigaren eller brukaren har kjent til det utan å prøve å forhindre skaden. Skadar som er påførte av andre enn eigaren eller brukaren utan at dei har medverka eller hatt kjennskap til det, kan ikkje bli gjenstand for pålegg om retting etter § 16.

*Utvalet* føreslår at vedtak om retting i den nye kulturmiljølova kan gjevast til ein skadevaldar som er ansvarleg for skaden. Ein slik heimel harmonerer godt med Granadakonvensjonen, som seier at plikta til å rette kviler på lovbrytar.<sup>39</sup> Ein slik heimel vil fange opp enkelte tilfelle som i dag ikkje er omfatta av kulturminnelova. Framlegget til ny heimel inneber vidare at i tilfelle der det er uklart kven som er ansvarleg, eller der det er fleire moglege ansvarlege, vil kulturmiljøforvaltninga bruke eit visst skjøn for å avgjere kven pålegget skal rettast mot.<sup>40</sup> I somme tilfelle kan det vere grunnlag for å rette vedtaket mot eigaren, til dømes dersom vedkomande har oppført seg passivt ved å la andre utføre skade på kulturminnet. I tilfelle der det er fleire ansvarlege, vil dei ulike skadevaldarane etter vanleg erstatningsrett vere solidarisk ansvarlege.<sup>41</sup> Kulturmiljøstyresmakta kan òg påleggje kvar enkelt ulikt ansvar.<sup>42</sup> Det kan òg vere aktuelt å rette kravet mot ei offentleg styresmakt som har gjeve løyve til eit tiltak som skader eit freda kulturminne, utan at styresmakta har samordna saka med kulturmiljøstyresmakta, og utan at konsekvensane for kulturminnet har vore avklart. I slike tilfelle kan tiltaks-

<sup>33</sup> Jamfør Riksantikvaren u.å.-d, jamfør Miljøverndepartementet 2007.

<sup>34</sup> Riksantikvaren u.å.-d og Kahn 2023: § 10.

<sup>35</sup> Riksantikvaren u.å.-m.

<sup>36</sup> Kahn 2023: s. 340.

<sup>37</sup> Kahn 2023: s. 340.

<sup>38</sup> Holme 2020: s. 91, Riksantikvaren u.å.-c og Kahn 2023: § 8.

<sup>39</sup> Granadakonvensjonen 1985: art. 9.

<sup>40</sup> Jamfør Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021, jamfør Holme 2020: s. 185.

<sup>41</sup> Jamfør Ot.prp. nr. 52 (2008–2009): s. 451.

<sup>42</sup> Jamfør Ot.prp. nr. 52 (2008–2009): s. 451.

havar ha handla i god tru om at tiltaket var lovleg. I vurderinga av kven som er ansvarleg, kan det òg vere aktuelt å leggje vekt på kva høve vedkomande har til å etterkome pålegget.<sup>43</sup>

#### 34.1.11 Frist for forelding og frist for styresmakta til å reagere

Det kan ofte gå lang tid frå eit kulturminne blir påført skade, til skaden blir oppdaga av styresmakta. Difor må det vere råd å påleggje eigaren eller brukaren å rette opp skaden sjølv om han har skjedd langt tilbake i tid. Etter ordlyden i kulturminnelova § 8 tredje avsnitt og § 16 gjeld det ikkje nokon frist for når ein kan påleggje retting.

Kulturmiljøstyresmakta praktiserer i dag ei grense for når ein ikkje bør pålegge retting etter kulturminnelova 8 tredje avsnitt. Grensa er på tre år frå kulturmiljøstyresmakta blei gjort kjend med tiltaket. Treårsfristen går frå den dagen styresmakta fekk, eller burde skaffa seg, nødvendig kunnskap om skaden og den ansvarlege.<sup>44</sup> I slike tilfelle blir det berre gjeve pålegg om retting der det dreier seg om særleg viktige kulturminne.

Når det gjeld pålegg om retting etter kulturminnelova § 16 er det i praksis gått ut frå at ein kan legge hovudregelen om tre års foreldingsfrist i foreldelsesloven til grunn.<sup>45</sup>

Om ein legg til grunn at fleire av dei kulturmiljøa som har vern etter kulturmiljølova, er mellom dei mest verdifulle vi har, verkar det ikkje rimeleg at det skal gjelde ein kortare foreldingsfrist i saker som gjeld dei. Vernet av automatisk freda kulturminne skal mellom anna sikre dei kulturminna som er lite synlege, noko som ofte gjeld jordfaste kulturminne. Ein kort foreldingsfrist kan undergrave det som er føremålet med vernet i lova. Det at desse kulturminna er lite synlege, kan gjere sitt til at lovbrøt blir forelda før dei blir oppdaga. Mange freda bygningar er òg verna etter plan- og bygningslova. Plan- og bygningslova har ikkje nokon foreldingsfrist for å påleggje retting. Ein lang eller ingen foreldingsfrist vil såleis vere i samsvar med oppfølginga som kan skje etter plan- og bygningslova.

På den andre sida kan det vere tyngre for ein tiltakshavar å få eit pålegg retta mot seg når det er gått lang tid sidan skaden vart gjord. Vedkomande kan ha gjort skaden i god tru og innretta seg deretter. Det kan dessutan verke strengt om det ulovlege tiltaket lenge har vore kjent for omgjevn-

adene og kulturmiljøstyresmakta utan at det har vorte reagert mot det.

*Utvalet* meiner det bør vere ein foreldingsfrist for pålegg om retting etter kulturmiljølova. *Utvalet* føreslår ein foreldingsfrist for rettevedtak på 20 år. Fristen går frå den siste handlinga i lovbrøtet vart utført. *Utvalet* legg til grunn at slike lovbrøt ofte blir oppdaga tilfeldig, noko som inneber at det kan gå tid før kulturmiljøstyresmakta får høve til å reagere. *Utvalet* meiner dessutan at tida som har gått, må vere eit moment i styresmakta si vurdering av om ein skal gje pålegg om retting.

*Utvalet* føreslår ein reaksjonsfrist på to år for gi pålegg om rettevedtak. Fristen blir rekna frå det tidspunktet kulturmiljøstyresmakta får naudsynt kunnskap om skaden på dei kulturhistoriske verdiane. Når *utvalet* føreslår ein lang foreldingsfrist, taler omsynet til føreseielege vilkår for lovbrøtaren for at reaksjonsfristen for å gje pålegg bør vere ein del kortare. Reaksjonsfristen er ny, og han inneber ei innskjerping frå dagens praksis på tre år for rettevedtak etter kulturminnelova § 8 tredje avsnitt og § 16.

#### 34.1.12 Kva kategoriar av kulturminne skal pålegg om retting kunne gjelde for?

Kulturmiljøforvaltninga må ha verkemiddel for å følge opp brot på regelverket for *alle* kategoriar av kulturminne som kulturmiljølova gjev eit vern. Det er òg naudsynt å kunne sikre desse kulturmiljøverdiane der dei blir skadde. Pålegg om retting er eit relevant og eigna tiltak. I dag er det nokre kategoriar av kulturminne og kulturmiljø som pålegg om retting ikkje gjeld for. Dette er skipsfunn, lause kulturminne og freda område utan bygningar og anlegg. Korkje lova eller førearbeida seier noko om jordfaste kulturminne som er freda ved vedtak.

Ei utviding av kva kategoriar pålegg om retting kan gjelde, vil sikre alle kulturminne som har vern etter lova. Det vil gjere sitt til å oppfylle føremålet med lova. Ei utviding vil òg harmonere godt med konvensjonspliktene, som ikkje skil skarpt mellom dei ulike kategoriane av kulturminne som nasjonalstatane bør ha sanksjons- og retteføresegner for.

Ei utviding vil gjelde fleire eigarar av kulturminne enn i dag. For dei kan pålegg om retting gje økonomiske konsekvensar, ved at dei må dekkje kostnadane til å rette opp skaden dei har gjort. På den andre sida er pålegg om retting eit verkemiddel som berre rettar seg mot dei som har gjort lovbrøt.

<sup>43</sup> Jamfør Kommunal- og moderniseringsdepartementet 2021.

<sup>44</sup> Riksantikvaren u.å.-b.

<sup>45</sup> Kahn 2023: § 16.

*Utvalet* foreslår ein felles påleggsheimel ei ny kulturmiljølov. Pålegg kan rettast mot brukarar eller eigarar av alle kategoriar av kulturminne og kulturmiljø som har vern etter kulturmiljølova. Det inneber ei utviding som gjer at heimelen og omfattar skipsfunn, lause kulturminne, transportminne og område. *Utvalet* foreslår ingen avgrensingar av kva tiltak som kan inngå i eit pålegg om retting når det gjeld freda jordfaste kulturminne og jordfaste kulturminne som er freda ved vedtak, eller jordfaste kulturminne verna som del av eit område. Det må vere opp til skjønsvurderinga til styresmakta kva som er naudsynt for å rette opp eller sikre dei ulike kategoriane av kulturminne og kulturmiljø. Skilnader i vernet kan til dømes gå mellom fredningsvedtaket og forbodet mot inngrep i automatisk freda jordfaste kulturminne. *Utvalet* legg vekt på at ein felles heimel vil vere betre tilpassa framtida, der det kan vere naudsynt å påleggje retting for fleire kategoriar kulturmiljø enn i dag. Kulturmiljøstyresmakta må tilpasse bruken av pålegget til kulturmiljøa. Ein felles heimel vil slik *utvalet* ser det, gjere lova meir systematisk og oversynleg. Det gjev òg ein betre lovteknikk.

### 34.2 Eigarsvar for å halde ved like og setje i stand kulturmiljø verna etter eller i medhald av kulturmiljølova

Vanleg bruk, påverknad frå ver og vind, attgroing og andre ytre faktorar fører til naturleg nedbryting av kulturmiljø. Kulturminne vil forfalle, bli brotne ned og forsvinne om dei ikkje blir haldne ved like og sette i stand når dei blir utsette for skade. *Vedlikehald* er her nytta om jamleg arbeid for å hindre forfall på eit kulturminne.<sup>46</sup> Omgrepet å *setje i stand* er nytta om reparasjonsarbeid som er naudsynt for å setje ein bygning, ein del av ein bygning eller eit anna kulturminne i ein slik stand at det deretter er tilstrekkeleg med *ordinært* vedlikehald.<sup>47</sup> *Skjøtsel* er stell av naturelement.

Vedlikehaldsbehovet og vedlikehaldsettersleppet for dei freda kulturminna er i dag stort. Berre 40 prosent av freda bygningar i privat eige blei haldne ved like på eit ordinært nivå i 2018.<sup>48</sup> Omlag 15 prosent trong omfattande utbedringar. Ansvar for å sikre freda og verna kulturmiljø mot forfall ligg hjå eigaren, på same måte som for annan eigedom. Eigarar og brukarar flest ønskjer å ta godt vare på dei verna og freda kulturminna

sine. Kor godt dei held kulturminna ved like, vil variere mellom anna på bakgrunn av økonomien, kva nytte dei har av kulturminnet og kva interesse dei har for å ta vare på kulturmiljøverdiane.

Å halde kulturmiljø i stand er ein føresetnad for å ta vare på kulturhistoriske verdiar, bruksverdiar og opplevingsverdiar for framtida. Skal ein oppnå dette og sikre eit effektivt vern av kulturmiljø, kan vedlikehald ikkje berre vere opp til eigaren. Lova må ha føresegnar som kan sikre freda kulturminne mot forfall.

*Utvalet* drøftar kva føresegnar lova skal ha for å motverke forfall av kulturmiljø, og om lova skal ha eigne føresegnar mot spekulativt forfall. Kapitlet er avgrensa til kulturmiljø som er freda eller verna i medhald av kulturmiljølova, og verkemiddel for å motverke forfall av desse.

#### 34.2.1 Gjeldande rett

Visse rettar og pliktar for eigaren av freda byggverk kan ein leie ut frå sjølve eigedomsretten. Vidare følgjer det av plan- og bygningslova § 31-1 ei viss plikt til å halde byggverk og installasjonar ved like. Eigaren eller den som er ansvarleg, pliktar å halde byggverk og installasjonar i forsvarleg stand slik det ikkje oppstår vesentleg ulempe for eller fare for skade på personar, eigedom eller miljø. Føresegna skal sikre at byggverk og installasjonar som eit minimum blir haldne i forsvarleg stand av omsyn til grunnleggjande tryggleik og helse. Ho slår ikkje fast noka plikt til generelt vedlikehald, og det går fram av førearbeida at føresegna i §31-1 ikkje har som føremål å sikre kulturhistoriske verdiar.<sup>49</sup>

Kommunen kan krevje at eigaren eller den ansvarlege set ein bygning eller ein installasjon i stand, jamfør § 31-7. Denne føresegna skal òg sikre grunnleggjande omsyn til tryggleik og helse, og ho gjev ikkje heimel for å krevje generelt vedlikehald.<sup>50</sup> Lova har dessutan heimel for å krevje omgåande sikring om byggverket utgjer ein direkte fare for skade på person, eigedom eller miljø, jamfør § 31-8. Etter plan- og bygningslova § 31-12, jamfør byggjesaksforskrifta kapittel 19 kan kommunen «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.» Reglane i byggjesaksforskrifta er nærare omtalte i kapittel 26.

<sup>46</sup> Riksantikvaren u.å.-h.

<sup>47</sup> Riksantikvaren u.å.-h.

<sup>48</sup> Meld. St. 16 (2019–2020)

<sup>49</sup> Prop. 64 L (2020–2021): s. 17.

<sup>50</sup> Prop. 64 L (2020–2021): s. 86.

Kulturminnelova set ikkje opp noka generell plikt for eigaren eller brukaren til å sikre dei freda kulturminna sine mot forfall gjennom vedlikehald eller andre tiltak. Fredingsvedtaket vil likevel gje eigaren eller brukaren visse plikter knytte til vedlikehald. Eit fredingsvedtak etter kulturminnelova inneber som regel ei innskjerping av den plikta som følgjer av plan- og bygningslova til å halde byggverk i forsvarleg stand.<sup>51</sup> I mange tilfelle slår fredingsføresegna òg fast korleis vedlikehald skal utførast. Det er vanleg at det blir stilt krav om at vedlikehald og istandsetjing av bygningar skal skje med materiale og metodar som er i tråd med eigenarten, den opphavlege konstruksjonen og materialbruken i bygningen og på ein måte som ikkje reduserer dei arkitektoniske og kulturhistoriske verdiane.

Etter kulturminnelova § 17 har kulturmiljøstyresmakta høve til å gje eigaren pålegg om å motverke forfall på grunn av manglande vedlikehald. Etter ordlyden gjeld høvet til å gje pålegg freda byggverk, men føresegna blir òg tolka slik at ho gjev heimel for å gje pålegg om å sikre bygningar, anlegg og andre objekt som er freda ved vedtak etter kulturminnelova § 15, automatisk freda byggverk, freda båtar og statlege byggverk som er freda ved forskrift. Ho er òg nytta på bygningsmiljø som er freda som kulturmiljø etter kulturminnelova § 20, og byggverk som ligg innanfor grensene til eit freda kulturmiljø.<sup>52</sup> Føresegna kan unntaksvis nyttast til gje pålegg om tiltak på byggverk og anlegg som inngår i område som er freda etter kulturminnelova § 19.<sup>53</sup> Eit pålegg kan gjelde både å halde ved like og å setje i stand, men det kan ikkje omfatte tiltak ut over det som motverkar forfallet. Det er ikkje heimel for å påleggje tilbakeføring til ein betre vedlikehaldsstandard enn objektet hadde på fredingstidspunktet, og heller ikkje for å påleggje ombygging.<sup>54</sup> Kulturmiljøstyresmakta kan gje pålegg om å halde ved like og setje i stand dei kulturminna dei har forvaltningsansvaret for.<sup>55</sup> For fylkeskommunen og Sametinget krev dette samtykke frå Riksantikvaren.<sup>56</sup> I den siste femårsperioden, frå og med 2019 til og med 2023, er det gjort tre slike vedlikehaldspålegg etter kulturminnelova § 17. Pålegga er enkeltvedtak etter forvaltningslova, og det er kla-

gerett for eigaren på vedtaka. Brot på eit pålegg om vedlikehald kan bli forfølgd strafferettsleg, jamfør kulturminnelova § 27.

Kulturmiljøstyresmakta kan gje eigarar eller brukarar tilskot til vedlikehald, jamfør § 17 andre avsnitt. Dette er ei kan-føresegn. Lova gjev ikkje eigaren eller brukaren rett til tilskot i slike saker.

### 34.2.2 Utanlandsk rett

I Sverige har *kulturmiljölagen* føresegner om vedlikehaldsplikt for nokre kategoriar av kulturminne.<sup>57</sup> I fredingsføresegnene skal fredingsstyresmakta avgjere korleis ein bestemt bygning skal haldast ved like, men krava skal ikkje vere meir omfattande enn det som er naudsynt. Fredingsstyresmakta kan òg vedta at eit område rundt ein bygning skal haldast i ein viss stand. Forsømt vedlikehald kan følgjast opp med eit påbod om å setje bygningen i stand.

I Danmark set *bygningsfredningsloven* opp ei generell plikt til vedlikehald av freda bygningar. Eigaren eller brukaren skal halde ein freda bygning i forsvarleg stand.<sup>58</sup> Etter den danske *museumsloven* har kommunale grunneigar ei plikt til å stelle fortidsminne.<sup>59</sup> Eigaren eller brukaren kan bli pålagd å rydde opp i tilhøve som strir mot *bygningsfredningsloven* eller mot bevaringsføresegner som er vedtekne i medhald av lova.<sup>60</sup> Om eigaren eller brukaren ikkje rettar seg etter påbødet, kan kulturmiljøstyresmakta sjølv gjennomføre naudsynt arbeid for eigaren eller brukaren si rekning.

I Finland har *lag om skyddande av byggnadsarvet* inga generell føresegn om plikt til vedlikehald av bygningar. Det går fram av lova at fredingsstyresmakta i fredingsvedtaket kan ta inn føresegner om at bygningen skal haldast i den standen fredinga krev. Lova gjev høve til å gje eigaren tilskot til skjøtsel og vedlikehald av bygningar. Om eigaren forsømer plikta til å halde ein freda bygning ved like på ein måte som er naudsynt for å halde oppe føremålet med vernet eller det vernet bygningen krev, kan kulturmiljøstyresmakta krevje at eigaren gjer naudsynte tiltak for å setje bygningen tilbake i opphavleg stand. Alternativt kan styresmakta gjennomføre slike tiltak for eigaren si rekning.

<sup>51</sup> Holme 2020: s. 188.

<sup>52</sup> Holme 2020: s. 204 og s. 208.

<sup>53</sup> Holme 2020: s. 188 og s. 211.

<sup>54</sup> Holme 2020: s. 189, jamfør Kahn 2023: § 17.

<sup>55</sup> Ansvarsforskrifta 2019: § 3 (4) og § 4, § 2 (5) jamfør § 2 (6).

<sup>56</sup> Ansvarsforskrifta 2019: § 2 (5).

<sup>57</sup> Kulturmiljölagen 1988: 4. kap. § 2 og § 11.

<sup>58</sup> Bygningsfredningsloven 2018: § 9.

<sup>59</sup> Museumsloven 2014: § 29 i.

<sup>60</sup> Bygningsfredningsloven 2018: § 33.

### 34.2.3 Eit generelt prinsipp om å halde kulturmiljø som er verna i medhald av kulturmiljølova i forsvarleg stand

Vedlikehald av kulturmiljø motverkar forfall, og er meir kostnadseffektivt enn å setje kulturminne i stand. Vedlikehald sikrar at forfallet over tid ikkje fører med seg så store skadar på kulturminna at det blir naudsynt med større materialutskiftingar eller restaureringsarbeid. For bygningar vil det å vente til seinare med å setje bygningen i stand innebære at ein må erstatte ein større del av det verneverdige originalmaterialet. Den økonomiske meirkostnaden ved dette er tidlegare estimert til om lag 14 prosent i året.<sup>61</sup> Mindre bruk av nye materiale og utskifting av bygningselement sparer òg miljøet. Regelmessig førebyggjande skjøtsel vil redusere skade og slitasje for jordfaste kulturminne òg, samstundes som det reduserer behovet for store og inngripande skjøtselstiltak som følge av manglende skjøtsel over lang tid. Kulturmiljø som blir halde ved like, vil stå seg betre mot klimarelaterte utfordringar som kraftig nedbør og flaum, som igjen aukar risikoen for fukt- eller røteskadar.

Vedlikehald av freda kulturminne er eigaren sitt ansvar. Om freding skal vere eit effektivt verkemiddel for å ta vare på kulturmiljøverdiane og hindre forfall, må lovforslaget, slik *utvalet* ser det, ha føresegner som gjer sitt til å sikre vedlikehald av freda kulturminne. Det er særleg viktig at lova har verkemiddel der eigaren over lengre tid med vilje lèt vere å halde kulturmiljø ved like med mål om at kulturmiljøverdiane skal gå tapt slik at vernet opphøyrer, såkalla spekulativt forfall. Spekulativt forfall er ei utfordring for kulturmiljø. Om lova ikkje har verkemiddel som gjer at styresmaktene kan setje i verk tiltak i slike tilfelle, vil viktige kulturhistoriske verdiane gå tapt.

Etter plan- og bygningslova er det krav om å halde byggverk i forsvarleg stand. Dette kravet omfattar ikkje ei direkte plikt for eigaren til vedlikehald for å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane. Ved lovendringar har det vore drøfta om vedlikehald for å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane skal vere omfatta av føresegnene. Konklusjonen har vore at kulturhistoriske verdiane må ha vern etter andre føresegner i plan- og bygningslova, og vidare at det kan vere føremålstenleg at «annet regelverk bør kunne brukas i sterkere grad, særleg kulturminnelovgivingen».<sup>62</sup>

Slik *utvalet* ser det, er ikkje plikta til vedlikehald i plan- og bygningslova § 31-1 tilstrekkeleg eigna til å sikre omsynet til freda kulturminne. Føresegna gjeld berre byggverk og anlegg og femner ikkje om jordfaste kulturminne eller andre kulturmiljø med vern etter kulturminnelova. Føresegna gjev heller ikkje plikt til å oppretthalde kulturmiljøverdiane. Eit spørsmål er difor om kulturmiljølova skal ha påbod om vedlikehald for å motverke forfall av kulturminne. Om det i tillegg skal føreslåast endringar i plan- og bygningslova, drøftar vi i kapittel 26.

Eit generelt påbod om vedlikehald av kulturmiljø vil vere eit verkemiddel som ikkje treng individuelle vurderingar og pålegg eller ressursbruk i styresmakta. Eit påbod kan difor vere eit effektivt verkemiddel for å ta vare på kulturmiljø på lang sikt. For fast eigedom er det vedlikehaldsplikt i plan- og bygningslova. Burettslagslova og eigarseksjonslova set òg opp vedlikehaldsplikter.<sup>63</sup>

Dei fleste eigarar vil ønskje å halde eigedomen sin i stand. Det kan likevel verke inngripande å bli pålagt ei vedlikehaldsplikt i lov. Eit påbod om vedlikehald tek ikkje omsyn til om eigaren sjølv brukar kulturminnet. Påbodet tek heller ikkje omsyn til kva betalingsevne eigaren har. Vedlikehald av kulturminne kan i visse høve gje ein ekstra kostnad, særleg der det trengst fagkunnskap og hjelp frå tradisjonshandverkarar eller spesialtilverka materiale.

Eit generelt påbod kan vere vanskeleg og ressurskrevjande å føre tilsyn med og følgje opp for styresmakta. Ei vedlikehaldsplikt kan òg auke risikoen for skade på kulturminnet som følgje av vedlikehaldet. Dette gjeld særleg automatisk freda jordfaste kulturminne. Det er fleire døme på tiltak som er gjorde for å halde kulturminne ved like, men som har gjeve skade på kulturminna. Rettleiing lèt seg best gjere individuelt, til dømes i pålegg eller vedtak om freding.

*Utvalet* meiner det er naudsynt å lovfeste ei vedlikehaldsplikt i kulturmiljølova. *Utvalet* føreslår at føresegna blir utforma som ei faneføresegn som gjev uttrykk for eit prinsipp. *Utvalet* meiner at ei slik generell vedlikehaldsplikt i lova vil ha ein gunstig verknad som ei påminning om, og tydeleggjering av, eigaransvaret. Føresegna vil klargjere ansvaret som er slege fast i føremålsparagrafen, og likne på det som gjeld i dei andre nordiske landa. Den nye føresegna *utvalet* føreslår skal ikkje kunne følgjast opp direkte med sanksjonar eller straff. Føresegna skal etter framlegget her

<sup>61</sup> NOU 2002: 1: s. 133.

<sup>62</sup> Ot.prp. nr. 45 (2007–2008): s. 257.

<sup>63</sup> Burettslagslova 2003: § 5-12, og eigarseksjonslova 2017: § 32 flg.

gjelde alle kulturminne og kulturmiljø som er verna i medhald av kulturmiljølova. Plikta rettar seg mot eigarar og brukarar av kulturmiljø. Kva som ligg i forsvarleg stand, må setjast i samanheng med kva slags type kulturmiljø det gjeld. Det er òg meint som ein rettsleg standard, som vil kunne utvikle seg med tida. For nokre kategoriar kulturmiljø, til dømes jordfaste kulturminne, kan «halde i forsvarleg stand» vere å late dei vere urørte. For andre, til dømes byggverk, vil det å halde i forsvarleg stand kunne vere jamleg vedlikehald slik at forfall, eller risiko for forfall, ikkje oppstår.

#### 34.2.4 Regulering av vedlikehaldsplikt i fredingsvedtaket

I vedtak om freding etter kulturminnelova § 15 blir det som regel sett krav om at bygningar skal haldast ved like og setjast i stand med materiale og metodar som er i tråd med eigenarten til bygningen, og med den opphavlege konstruksjonen og materialbruken. Vidare skal arbeidet skje på ein måte som ikkje reduserer dei arkitektoniske og kulturhistoriske verdiane. Vedtaket om freding regulerer korleis bygningar skal haldast ved like og setjast i stand, men *utvalet* oppfattar det ikkje som at vedtaket set opp noko påbod om aktivt å utføre slikt vedlikehald. Der vedlikehald ikkje blir utført og det fører til fare for forfall, kan styresmakta påleggje at bygningen skal haldast ved like eller setjast i stand. Føremålet med pålegget er å føre bygningen tilbake til den vedlikehaldstilstanden han hadde på det tidspunktet han vart freda, jamfør kulturminnelova § 17.

Får kulturmiljøstyresmakta høve til å stille krav om vedlikehald i kvart enkelt vedtak om freding, kan det dempe risikoen for utilsikta skade på kulturmiljø. I vedtaket kan kulturmiljøstyresmakta rettleie om kva vedlikehald eigaren eller brukaren kan og ikkje kan gjere. Ei individuell regulering gjev òg kulturmiljøstyresmakta høve til å sikre at pliktene blir høveleg utforma. Styresmakta får dimed høve til å tilpasse omfanget av vedlikehaldsplikta, ikkje minst der det må takast særskilt omsyn til livssituasjonen eller økonomien til eigaren.

*Utvalet* foreslår å innføre ein heimel for kulturmiljøstyresmakta til å gje påbod om vedlikehald i vedtaket om freding, og til å fastsetje kva vedlikehaldsplikta inneber. Ein heimel for kulturmiljøstyresmakta til å påleggje vanleg vedlikehald er ei utviding av gjeldande rett. I dag blir det fastsett i vedtaket om freding korleis vedlikehaldet skal utførast. Der det blir fastsett vedlikehaldsplikter i

vedtak om freding, må desse vere naudsynte og samhovande. *Utvalet* viser til kva slags omsyn styresmakta skal ta når fredingsføresegna blir utforma, i kapittelet om freding ved vedtak. Kravet om vedlikehald kan ikkje gå lenger enn det som eigaren må gjere for å halde kulturminnet i forsvarleg stand og unngå at dei kulturhistoriske verdiane forfell.

#### 34.2.5 Individuelle pålegg om å halde ved like eller setje i stand

Kulturmiljøstyresmakta kan etter kulturminnelova § 17 påleggje eigaren eller brukaren å gjennomføre tiltak for å motverke forfall av freda byggverk. Eit vilkår for å gje slike pålegg er at det er fare for at dei freda kulturminna forfell på grunn av manglande vedlikehald. Kulturmiljøstyresmakta kan påleggje tiltak som motverkar forfallet. Det er ikkje heimel for å påleggje tiltak som inneber tilbakeføring til ein betre vedlikehaldsstandard enn egedomen hadde då han vart freda, eller til ombygging.<sup>64</sup> Kulturmiljøstyresmakta kan påleggje istandsetjingstiltak som går ut over vanleg vedlikehald. Døme på dette er der manglande vedlikehald har ført til skadar som må reparerast, og der følgjeskadar samstundes må rettast opp.<sup>65</sup> Føresegna blir praktisert slik at større reparasjonsarbeid ikkje blir pålagde utan at styresmakta gjev tilskot til gjennomføring av tiltaka.<sup>66</sup> Styresmakta må vurdere kva som er naudsynt å påleggje i kvart einskilt tilfelle.

Heimelen i kulturminnelova § 17 er lite nytta av kulturmiljøstyresmakta. Føresegna er vurdert som lite effektiv, som omstendelig å bruke og som uklar når det gjeld kva styresmakta har høve til å påleggje av tiltak.

#### 34.2.6 Kva kan kulturmiljøstyresmakta kunne påleggje?

Når det blir vurdert kva tiltak ein kan påleggje, er det avgjerande at tiltaka skal vere naudsynte og samhovande. Naudsynte tiltak er dei som trengst for å setje eit kulturminne i ein tilstand som svarer til føremålet med fredinga, eller som sikrar dei kulturhistoriske verdiane til kulturminnet. I vurderinga av kva som er samhovande, har Den europeiske menneskerettsdomstolen lagt vekt på om vedlikehaldet er naudsynt for å oppretthalde verdien av kulturminnet.<sup>67</sup>

<sup>64</sup> Holme 2020: s. 189, jamfør Kahn 2023: § 17.

<sup>65</sup> Holme 2020: s. 189, jamfør Kahn 2023: § 17.

<sup>66</sup> Holme 2020: s. 189.



Kulturmiljøstyresmakta kan gje pålegg om å halde ved like eller setje i stand eit kulturminne som er freda etter vedtak, slik at det blir ført tilbake til tilstanden det hadde då det vart freda. At det blir gjeve tilskot til eit tiltak, taler for at tiltaket kan reknast som samhovande, men større naudsynte istandsetjingstiltak vil kunne reknast som samhovande sjølv når det ikkje blir gjeve tilskot. Dette gjeld særleg når eigaren er det offentlege.

Eit spørsmål er om styresmakta òg skal kunne leggje vekt på tilhøve hjå eigaren, det vil seie kva eigaren har som intensjon med det manglande vedlikehaldet. Det finst døme på at eigaren med vilje har late vere å halde ved like eit kulturminne med det som mål at kulturmiljøverdiane skal gå tapt over tid, slik at vernet opphøyrer og dei sjølv oppnår ein økonomisk gevinst ved at eigedomen kan nyttas på anna måte. *Utvalet* meiner kulturmiljøstyresmakta må kunne leggje vekt på slike tilhøve hjå eigaren i vurderinga av kva som er naudsynt å påleggje. *Utvalet* legg til grunn at det i slike tilfelle skal meir til for at ein vurderer kostnadene ved å setje kulturminnet i stand som urimelege.

Pålegg om å setje eit kulturminne i stand som òg innfrir krav om forsvarleg stand etter plan- og bygningslova § 31-1, vil alltid vere samhovande, slik *utvalet* ser det. Dersom pålegg etter kulturmiljølova skal motverke forfall av dei kulturhistoriske verdiane, må likevel heimelen i kulturmiljølova omfatte meir. *Utvalet* har sett på kva kommunen kan påleggje av utbetring på freda byggverk og anlegg etter byggjesaksforskrifta kapittel 19. *Utvalet* meiner at høvet til å gje pålegg etter kulturmiljølova ikkje skal vere meir avgrensa enn høvet til å gje pålegg for verneverdige bygningar etter plan- og bygningslova. *Utvalet* viser til drøftinga av byggjesaksforskrifta kapittel 19 i kapittel 26.

Arealbruk, klimaendringar og andre trugsmål kan gjere det naudsynt med ein større innsats for å sikre kulturminne og kulturmiljø i framtida. I saker som gjeld manglande vedlikehald av kulturminne, ser *utvalet* at det kan vere naudsynt at kulturmiljøstyresmakta kan gje pålegg om vedlikehald og istandsetjing på eit tidlegare tidspunkt enn i dag. Dette er i tråd med eit mål *utvalet* har om ei dreining mot å halde kulturmiljø ved like heller enn å setje dei i stand seinare. For kulturmiljø inneber det òg mindre risiko for skade. For eigaren kan tidlegare pålegg redusere kostnadene ved

vedlikehaldet fordi det førebyggjer ytterlegare skade.

Ved fredinga må det vere klart kva tilstand kulturmiljøet er i, og om det er naudsynt med endringar. Ved nye fredingar må kulturmiljøstyresmakta prøve å semjast med eigaren om istandsetjingstiltak. Dette kan vere tema for ei forvaltningsplan. Krav om istandsetjingstiltak kan òg skje etter vedtak om tilskot med vilkår om utbetring. *Utvalet* foreslår at kulturmiljøstyresmakta skal ha høve etter føresegna til å påleggje mindre, førebyggjande tiltak for å hindre ytterlegare skade enn det som ligg føre på fredingstidspunktet. Sentralt i vurderinga blir kva som er naudsynt og samhovande. Døme på tiltak kan vere tildekking for å hindre vassinntrenging. Dei skadeførebyggjande tiltaka som blir pålagde, må gjelde i tilhøve som inneber fare for ytterlegare forfall. Enkle brannsikkeringsstiltak, som å fjerne brannfarleg materiale, vil òg vere aktuelt.

#### 34.2.7 Meir einskaplege reglar om vedlikehald og istandsetjing av kulturmiljø?

*Utvalet* foreslår at påleggsheimelen om å halde ved like og setje i stand blir gjord felles i ny kulturmiljølov. Det inneber ei utviding for lause kulturminne og transportminne, automatisk freda jordfaste kulturminne, skipsfunn og område. For område foreslår *utvalet* å presisere i lovteksten at heimelen kan omfatte mindre skjøtselstiltak. Dette kan til dømes vere skjøtsel av ein freda hage eller av enkelte naturelement innanfor eit freda eller verna område. Påleggsheimelen må elles avpassast til dei verna kulturmiljøa. Styresmakta må sjølv vurdere kor samhovande det vil vere å nytte påleggsheimelen for dei ulike kulturminna og kulturmiljøa. *Utvalet* legg vekt på at ein felles heimel vil vere betre tilpassa framtida og eit mogleg ønske om å kunne rette pålegg mot fleire kategoriar av kulturmiljø enn det lova opnar for i dag. Ei utviding vil òg harmonere godt med pliktene etter konvensjonane, som ikkje skil skarpt mellom dei ulike kategoriane av kulturminne som nasjonalstatane bør ha handhevingsføresegner for. *Utvalet* meiner fellesheimlar òg gjer sitt til at lova blir meir systematisk og oversynleg.

Eit spørsmål er om pålegg om å halde ved like eller setje i stand kulturmiljø etter kulturmiljølova kan rettast mot kulturmiljø som er verna etter plan- og bygningslova. *Utvalet* er kjent med at heimlane som ligg i byggjesaksforskrifta kapittel 19, mellom anna for å følgje opp manglande vedlikehald, er vanskeleg for kommunen å bruke, og at

<sup>67</sup> EMD (klagenr. 6367/10).

dei sjeldan blir nytta.<sup>68</sup> *Utvalet* meiner det er mest føremålstenleg med klare ansvarsområde og vil difor heller sjå på korleis ein kan styrkje eller synleggjere dei verkemidla som ligg i plan- og bygningslova og byggjesaksforskrifta. *Utvalet* drøftar dette i kapittel 26. Påleggsheimelen *utvalet* føreslår i kulturmiljølova, gjeld berre dei kulturmiljøa som har vern i eller i medhald av kulturmiljølova.

### 34.2.8 Endring og effektivisering av sakshandsaminga

Etter gjeldande lov kan Sametinget, fylkeskommunen eller Riksantikvaren gje pålegg om å halde ved like eller setje i stand dei kulturminna dei har forvaltningsansvaret for.<sup>69</sup> Pålegg frå fylkeskommunen eller Sametinget føreset samtykke frå Riksantikvaren.<sup>70</sup> Toinstanshandsaminga inneber at avgjerdsmakta blir mindre effektiv. Det fører til at det går med meir tid og meir administrative ressursar før eit pålegg er endeleg. Av omsyn til kulturmiljøet som forfell, og til dei samfunnsøkonomiske kostnadene forseinkingar inneber, er det viktig at eit pålegg kan gjevast og følgjast opp raskt. Kravet om samtykke frå Riksantikvaren gjer òg at departementet blir klageinstans, noko som bryt med ordninga for andre vedtak frå fylkeskommunane og Sametinget.

*Utvalet* føreslår at kravet om samtykke ikkje blir ført vidare i ny kulturmiljølov. Slik *utvalet* ser det, vil dette gjere føresegna meir effektiv i praksis. Det vil òg spare administrative ressursar for forvaltninga. Der pålegget er avhengig av at det samstundes blir gjeve tilskotsmidlar, bør høvet til å ta avgjerder om pålegg og tilskot av effektivitetsomsyn liggje hjå den same styresmakta. *Utvalet* vurderer at omsynet til rettstryggleiken i dag blir tilstrekkeleg sikra gjennom klageordninga som følgjer av forvaltningslova, og vurderer difor dei uheldige konsekvensane av framlegget som små.

Kulturminnelova krev at styresmakta gjev eigaren eller brukaren av det freda kulturminnet ein rimeleg frist til å rette seg etter eit pålegg om å halde ved like eller setje i stand kulturminnet. *Utvalet* føreslår å føre vidare denne føresegna. Som etter gjeldande rett må styresmakta gjere ei konkret vurdering av fristen, sett i samanheng med kva slags vedlikehaldstiltak det er aktuelt å påleggje.

Når det er fare for forfall på grunn av manglande vedlikehald, må det reknast for å vere ein

vedvarande situasjon. Ei unnlating av å halde eit kulturminne ved like er ikkje ei tidfest enkelt-handling, men ein prosess som går føre seg så lenge vedlikehaldstiltaka ikkje blir sette i verk. Slik *utvalet* ser det, inneber dette at det ikkje blir tale om forelding i saker som gjeld manglande vedlikehald.

Eit pålegg om vedlikehald som kjem etter at styresmakta i lang tid har vore klar over forfallet av eit kulturminne, kan verke urimeleg for eigaren, særleg om det i mellomtida har vorte naudsynt med større og dyrare istandsetjingsarbeid. Eit spørsmål er difor om lova skal ha ein reaksjonsfrist for styresmakta, til dømes frå det tidspunktet dei blir kjende med forfallet.

Det kan framstå som vilkårleg om eigaren skal gå fri frå pålegg berre fordi styresmakta ikkje har handsama saka i rett tid. Tida som har gått frå styresmakta vart klar over forfallet, og fram til eit pålegg vart gjeve, kan likevel inngå som eit moment i vurderinga av kva som er rimeleg å påleggje eigaren. *Utvalet* føreslår difor ikkje å innføre ein reaksjonsfrist. *Utvalet* viser òg til framlegget om å innføre prinsippføresegna om vedlikehaldsplikt, som òg taler mot å gje styresmakta ein reaksjonsfrist for oppfølgjande pålegg.

Krav om varsling følgjer av forvaltningslova, og *utvalet* føreslår ikkje særreglar for varsling her. Varsling kan likevel vere nok til at eigaren sjølv set i gang tiltak for å forhindre forfall.

### 34.2.9 Tilskot til vedlikehald

Kulturmiljøstyresmakta kan gje tilskot til vedlikehald sjølv om det er eigaren sitt ansvar å halde freda kulturminne ved like. Kulturminnelova § 17 andre avsnitt har inga plikt for forvaltninga til å gje tilskot. Dette er opp til ei vurdering ved skjøn.<sup>71</sup> I dag er praksisen at styresmakta i hovudsak gjev tilskot til å setje i stand freda byggverk, og ikkje til ordinært vedlikehald av dei.<sup>72</sup> Vedtak om tilskot er enkeltvedtak etter forvaltningslova.

Å halde kulturmiljø ved like kan vere meir kostnadskrevjande enn vanleg vedlikehald av eigedomar. Det kan òg variere kva ulike eigarar har av økonomiske føresetnader for og høve til å gjennomføre vedlikehald. Tilskot kan vere med på å jamne ut slike skilnader. Tilskot kan òg vere eit viktig insentiv for vedlikehald. Granadakonvensjonen forpliktar òg statspartane til å syte for finansiell støtte frå offentlege styresmakter, innanfor vedtekne budsjettrammer.<sup>73</sup>

<sup>68</sup> Jamfør mellom anna Meld. St. 16 (2019–2020): s. 66.

<sup>69</sup> Ansvarsforskrifta 2019: § 3 (4) og § 4, § 2 (5) jamfør § 2 (6).

<sup>70</sup> Ansvarsforskrifta 2019: § 2 (5).

<sup>71</sup> Holme 2020: s. 190.

<sup>72</sup> Holme 2020: s. 190.

Som det er gjort greie for ovanfor, er det gunstigare samfunnsøkonomisk og for miljøet å halde kulturminne ved like enn å setje dei i stand att seinare. Difor er det god grunn til at styresmakta i større grad bør prioritere tilskot til vedlikehald. *Utvalet* foreslår å føre vidare ein heimel for styresmakta for å kunne gje tilskot til vedlikehald av freda kulturminne i § 29.

I utgangspunktet må det framleis vere eit eigarsvar å halde eigen eigedom ved like. Lova bør difor ikkje ha noka generell plikt for styresmakta til å gje tilskot til vedlikehaldsarbeid. Styresmakta kan vurdere å gje tilskot til vedlikehald av kulturminne etter ei skjønsvurdering. *Utvalet* meiner at moment i vurderinga av om styresmakta bør gje tilskot til vedlikehald framleis skal vere verdien av kulturminnet, eigaren eller brukaren si økonomiske evne og om eigaren har eit urimeleg stort vedlikehaldsansvar, til dømes om bygningen er stor eller om det er fleire freda hus på eigedomen. Eit anna moment er om fredinga gjer vedlikehald dyrare enn elles. Styresmakta bør kunne leggje vekt på om forfallet framstår som spekulativt. Budsjettrammene vil dessutan ha mykje å seie for i kva grad slike tilskot kan gjevast. Når det gjeld behovet for å dreie tilskot mot vedlikehald i større grad, vurderer *utvalet* likevel at dette er opp til styresmakta å foreslå. *Utvalet* foreslår difor inga lovfesting på dette punktet.

Kulturminnelova legg i dag ingen avgrensingar på kven som kan få tilskot til vedlikehald. I praksis blir det i hovudsak ikkje gjeve tilskot til offentlege eigarar. Dette byggjer mellom anna på ein føresetnad om at sektorane har ansvar for sjølve å ta vare på egne kulturminne, eit sektoransvar. I Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken* blir ansvaret definert slik: «Sektoransvaret innebærer at hver sektor både har ansvar for å ta vare på egne kulturminner og kulturmiljøer, og at de tar hensyn til kulturmiljø i sin virksomhet.»<sup>74</sup> Sektoransvaret blir i dag òg utleidd av føremålsparagrafen i kulturminnelova § 1 første og tredje avsnitt. Ei slik fordeling av økonomisk ansvar harmonerer òg godt med styringsmekanismane som følgjer av reglementet for økonomistyring i staten, som skal gje grunnlag for prioritering og oppfølging av ansvarsområda til departementa.

Å avskjere offentlege eigarar frå tilskot fører med seg nokre problem. Det kan til dømes vere

vanskeleg å avklare kva som ligg i ei avgrensing mot offentleg eigarskap. Ulike stiftingar eller museum kan vere delvis finansieret av det offentlege. *Utvalet* er kjent med at det i dag er eit problem at tilskot til vedlikehald av freda kulturminne blir praktiserte ulikt internt i kulturmiljøstyresmakta. Dette gjeld særleg praktiseringa av tilskot til kulturminne som er eigde av museum som er organiserte som stiftingar, men der det offentlege står for mykje av finansieringa og gjev føringar gjennom tilskota. Ei løysing kan difor vere å lovfeste kriterium for ei vurdering av om ei organisasjonsform er privat, og dimed kan få tilskot. Ein modell for dette kan vere den måten offentleglova gjer greie for verkeområdet sitt på, jamfør offentleglova § 2.

*Utvalet* meiner likevel det bør vere opp til styresmakta å gje nærare reglar om korleis tilskota skal fordelast. *Utvalet* foreslår difor ikkje at kulturmiljølova skal avgrense høvet til å gje tilskot til kulturminne i offentleg eige.

Eit anna spørsmål er om eigaren av eit freda kulturminne bør ha rett til tilskot når styresmakta gjev pålegg om å halde ved like eller setje i stand kulturminnet. Ein slik rett følgjer ikkje av lova i dag, men er opp til styresmakta å vurdere. I praksis gjev ikkje kulturmiljøstyresmakta pålegg om større istandsetjingsarbeid utan å samstundes yte tilskot.<sup>75</sup>

Å halde kulturmiljø ved like er òg å ta vare på interessene til fellesskapet. Kostnadene til vedlikehald er det i utgangspunktet likevel eigaren av kulturminnet som må dekkje. Når kulturmiljøstyresmakta gjev ein eigar pålegg om vedlikehald, er det ein konsekvens av fredinga. Difor kan det vere rimeleg at eigaren òg har krav på tilskot til å gjennomføre dei pålagde pliktene, som inneber kostnader for vedkomande. Det er dessutan slik at dei økonomiske føresetnadene til eigarane vil variere. Ein må òg gå ut frå at eit samtidig tilskot vil gjere sitt til at pålegg blir følgde betre og raskare opp av eigaren. Samstundes er det slik at pålegg blir gjevne der vanlege prinsipp for vedlikehald alt er forsømde, det er difor det trengst eit pålegg. Å kople ein tilskotsrett til slike tilfelle vil kunne få uheldige utilsikta konsekvensar, ved at styresmakta òg må gje tilskot ved såkalla spekulativt forfall. Det blir heller ikkje gjeve offentlege tilskot for å oppfylle dei vedlikehaldspliktene som krevst etter minimumsstandard i plan- og bygningslova § 31-1. *Utvalet* meiner det ikkje er grunn til å innføre nokon rett til tilskot i samanheng med pålegg om vedlikehald eller istandsetjing.

<sup>73</sup> Jamfør Granadakonvensjonen 1985: art. 6 nr. 1.

<sup>74</sup> Meld. St. 16 (2019–2020): s. 77. Sjå òg St.meld. nr. 46 (1988–89), St.meld. nr. 58 (1996–97) og St.meld. nr. 16 (2004–2005): s. 9 og s. 75.

<sup>75</sup> Holme 2020: s. 189.

### 34.3 Tilgang til og undersøking av eigedom

For å avdekkje lovbrøt vil det i mange tilfelle vere naudsynt å ha høve til å føre tilsyn. Ofte kan ein få tilgang til privat eigedom etter avtale med eigaren. Der det ikkje er semje med eigaren om tilsyn, treng styresmakta heimel i lov for å kunne ta seg inn på privat eigedom, innhente opplysningar om eigedomen og gjennomføre undersøkingar. Skrankar for ei slik føresegn vil følgje av anna regelverk. Eit spørsmål er om det skal vere heimel i kulturmiljølova som gjev kulturmiljøstyresmakta tilgang til privat eigedom i strid med ønsket til eigaren. Det kan vere naudsynt til dømes for å unngå ytterlegare skade. Det kan òg vere naudsynt for å gjennomføre lovpålagde forvaltningsoppgåver. I nokre tilfelle er det i dag ei utfordring at styresmakta blir nekta tilgang for å utføre lovpålagde oppgåver. Dette kan innebære kostbare utsetjingar, til dømes ved at lovpålagde arkeologiske undersøkingar i større planlagde infrastrukturtiltak må utsetjast til ein får innhenta tvangsgrunnlag for dei. *Utvalet* vil vurdere om kulturmiljølova bør ha heimel for særleg tvangsgrunnlag, og korleis ein slik heimel kan vere utforma.

#### 34.3.1 Gjeldande rett

Kulturminnelova har fleire føresegner som gjev styresmakta høve til å utføre oppgåver etter lova på privat eigedom. Dette gjeld til dømes synfaringar og undersøkingar for å avklare om eit tiltak vil verke inn på eit automatisk freda kulturminne etter kulturminnelova § 9. Det same gjeld for å gjere sikringsarbeid, utgraving og liknande på automatisk freda kulturminne etter kulturminnelova § 11. I kulturminnelova § 17 er det heimel for å gjere undersøkingar av freda byggverk. Ein føresetnad for ei slik undersøking er at kulturminnet er «i ferd med å forfalle av mangel på vedlikehold». Slike tilfelle kan for bygningar typisk vere hol i taket, knuste vindauge eller vasslekkasjar. Det er da fare for at kulturminne blir øydelagde om det ikkje blir sett i verk tiltak.<sup>76</sup> Føremålet med undersøkinga er å gje styresmakta kunnskap om moglege skadar, og eit grunnlag for å føreslå eller påleggje tiltak for å motverke forfallet.<sup>77</sup> Kul-

turminnelova § 17 gjeld berre for freda byggverk. Føresegna gjeld ikkje for lause kulturminne, skipsfunn eller verna område.

Ingen av føresegnene i kulturminnelova gjev styresmakta tilgang til privat eigedom i tilfelle der eigaren set seg imot det. I slike tilfelle må kulturmiljøstyresmakta sende krav til tingretten om melombels åtgjerd for å gjennomføre vedtaket eller pålegget etter tvistelova § 34-1.<sup>78</sup> Konsekvensane av dagens rettstilstand er ein praksis der kulturmiljøstyresmakta, for å oppfylle visse lovpålagde oppgåver, overlèt til tiltakshavaren eller kommunen som planstyresmakt å gjennomføre dei naudsynte avklaringane med grunneigar. Manglande heimel for tilgang til eigedomen i strid med grunneigar sitt ønske førte òg til endringa av oreigningslova i 2015. Etter endringa går det fram av oreigningslova § 4 at eigaren og rettshavaren «lyt tola at det på eigedomen vert gjort [...] førehandsundersøkingar til bruk for eit påtenkt oreigningsinngrep».<sup>79</sup>

#### 34.3.2 Utanlandsk rett

I Sverige gjev *kulturmiljölagen* kulturmiljøstyresmakta tilgang til privat eigedom og til å gjennomføre undersøkingar som er naudsynte for å utføre eller følgje opp oppgåver etter lova.<sup>80</sup>

I Danmark gjev *bygningsfredningsloven* tilgang for kulturmiljøstyresmakta til å undersøkje bygningar og område som er omfatta av lova.<sup>81</sup> Politiet kan etter lova hjelpe styresmakta med å få tilgang. Eit vilkår er at kulturmiljøstyresmakta først har prøvd å få til ei frivillig avtale med eigaren. *Museumsloven* har ei tilsvarende føresegn om tilgang til undersøking, og ein heimel for at politiet kan gje støtte om det trengst.<sup>82</sup>

I Finland gjev *lag om skyddande av byggnadsarvet* kulturmiljøstyresmakta høve til å undersøkje eigedomen ved mistanke om brot på vernereglar.<sup>83</sup> Politiet kan gje støtte. Etter *lag om fornminnen* kan kulturmiljøstyresmakta, eller nokon dei peiker ut på vilkår, undersøkje eit område der er funne jordfaste kulturminne.<sup>84</sup>

<sup>78</sup> Riksantikvaren u.å.-m og Holme 2020: s. 188.

<sup>79</sup> Holme 2020: s. 116.

<sup>80</sup> Kulturmiljölög 1988: kap. 3 § 9.

<sup>81</sup> Bygningsfredningsloven 2018: § 32.

<sup>82</sup> Museumsloven 2014: § 29 r.

<sup>83</sup> Lag om skyddande av byggnadsarvet 2010: § 18.

<sup>84</sup> Lag om fornminnen 1963: § 18.

<sup>76</sup> Holme 2020: s. 189.

<sup>77</sup> Kahn 2023: § 17.

### 34.3.3 Tilgang til og undersøking av privat eigedom og etterkoming av pålegg knytt til privat eigedom i ny kulturmiljølov

I praksis vil tilgang til undersøking av private eigedomar i dei aller fleste tilfelle løyse seg ved avtale med eigaren. Det bør framleis vere hovudregelen. Riksantikvaren rapporterer at manglande tilgang til eigedom er ei kjend problemstilling når det gjeld gjennomføring av arkeologiske undersøkingar etter kulturminnelova § 9. For å sikre at kulturmiljøstyresmakta effektivt kan utføre lovpålagde oppgåver, kan det vere naudsynt at dei får tilgang til privat eigedom utan samtykke frå eigaren. Det er òg naudsynt for å sikre høve til rask oppfølging av lovbrøt, mellom anna for å forhindre ytterlegare skade på kulturminne. Dagens praksis for å sikre tilgang til privat eigedom i strid med ønsket til eigaren, er tidkrevjande og tungvinn for kulturmiljøstyresmakta. Noreg er òg forplikta etter fleire kulturmiljøkonvensjonar til å sikre tilsyn og kontroll av kulturmiljø. Granadakonvensjonen forpliktar partane til å setje i verk tilsyns- og autorisasjonsordningar som er naudsynte for å følgje opp dei verna eigedomane og reguleringa av dei.<sup>85</sup> Fortalen til Vallettakonvensjonen viser òg til kor viktig det er å opprette føremålstenlege administrative og vitenskaplege tilsynsrutinar. Til samanlikning finst tilsvarande føresegnar om styresmaktenes sin tilgang til eigedom som det skal førast tilsyn med, i naturmangfaldlova § 63 og § 64, i lakse- og innlandsfisklova § 42, i havressurslova § 45, i forureiningslova § 50 og i svalbardmiljølova § 90. Plan- og bygningslova har heimel i § 33-2 for plan- og bygningsstyresmaktenes, og for andre partar dersom dei har samtykke frå kommunen, til å utføre undersøkingar på fast eigedom med sikte på å gjennomføre lova eller føresegnar og avgjerder i medhald av lova.

På den andre sida kan det vere inngripande for private eigarar at offentlege styresmakt tek seg inn på eigedomen. Dette gjeld særleg om kulturminne blir nytta som privat bustad. I slike tilfelle vil private stå under vern av EMK TP 1-1 og artikkel 8 og Grunnlova § 102.<sup>86</sup> Høgsterett har lagt til grunn at førehandsvarsla kontroll av privatbustad med heimel i lov ikkje er i strid med EMK artikkel 8.<sup>87</sup> Etter EMK TP 1-1 vil ein kontroll vere lovleg når han har eit legitimt føremål og er samhovande

opp mot kva saka gjeld.<sup>88</sup> Kulturmiljøomsyn er eit legitimt føremål etter EMK.<sup>89</sup>

*Utvalet* meiner at kulturmiljøstyresmakta skal ha tilgang til privat eigedom der det trengst for å utføre eller følgje opp oppgåver etter lova. *Utvalet* ser det òg som naudsynt at lova sikrar slik tilgang raskt. På denne måten unngår ein forseinkingar og kostnader ved til dømes mellombels åtgjerd etter tvistelova. *Utvalet* føreslår at det blir presisert i føresegna at styresmakta skal ha uhindra tilgang til eigedomen, og at dette inneber eit direkte og særleg tvangsgrunnlag. Reglane i forvaltningslova § 15 gjeld for framgangsmåten når styresmakta gjennomfører tilsyn, gransking og undersøkingar på privat eigedom. *Utvalet* føreslår å ta inn heimel for tilsynsstyresmakta for å krevje støtte frå politiet, jamfør politilova § 2 nr. 5, som i andre tilsvarande miljøheimlar. Etter politilova § 2 nr. 5 skal politiet «på anmodning yte andre offentlege myndigheter vern og bistand under deres tjenesteutøvelse når dette følger av lov eller sedvane». Ein lovfest heimel i kulturmiljølova til å krevje støtte frå politiet vil dimed vere tilstrekkeleg for slik støtte. Av omsyn til at regelverket skal vere heilskapleg, føreslår *utvalet* å samle heimele for tilsyn med, undersøkingar av og tilgang til eigedomar i ei felles føresegn som dekkjer all oppfølging av kulturminne som er verna i medhald av kulturmiljølova. *Utvalet* meiner dette vil gje ei meir oversynleg og systematisk lov. For å sikre at føresegna berre blir nytta der det er samhovande, føreslår *utvalet* at det går fram at føresegna gjeld der det er naudsynt. Som i dag bør styresmakta søkje å oppnå semje eller inngå ein avtale med eigaren før ein set i verk tvangsprosessen. I dette ligg det òg ei vurdering av samhøve og ei vurdering av om forvaltninga kan få informasjon på anna vis utan at det fører med seg ei urimeleg stor byrde for styresmakta.<sup>90</sup> Til dømes vil det framleis kunne vere tilstrekkeleg å synfare ein eigedom frå utsida. Med naudsynt siktar *utvalet* elles til dei tiltaka og den kunnskapen styresmakta treng for å utføre dei lovpålagde pliktene etter lova. Det gjeld til dømes styresmakta si oppfølging av pålegg som eigaren sjølv ikkje rettar seg etter. Det kan òg vere i dei tilfella der tiltak må skje akutt. Oppfølging ved mistanke om lovbrøt er òg dekt av heimelen, slik som synfaringar eller dokumentering av skadeverk ved å ta bilete og liknande. Heime-

<sup>88</sup> Bugge 2022: s. 159–160.

<sup>89</sup> Slik praksis er gjennomgått og sitert i Szabados 2022: s. 168, jamfør Den europeiske menneskerettsdomstolen 2013.

<sup>90</sup> Ot.prp. nr. 52 (2008–2009): 447.

<sup>85</sup> Granadakonvensjonen 1985: art. 4 nr. 1.

<sup>86</sup> Ot.prp. nr. 39 (1993–94): s. 163, jamfør Rt. 2004: s. 1723.

<sup>87</sup> Rt. 2004 s. 1723.

len kan ikkje nyttast til strafferettsleg etterforsking.

### 34.4 Direkte gjennomføring og dekning av kostnader

*Utvalet* foreslår ovanfor at kulturmiljøstyresmakta skal ha heimel til å stanse arbeid ved kulturminne og påleggje at arbeidet blir retta og kulturminnet halde ved like eller sett i stand. Der pålegga ikkje blir følgde, er det eit spørsmål om styresmakta skal ha høve til sjølv å gjennomføre tiltak for den ansvarlege si rekning, såkalla direkte gjennomføring. Har styresmakta høve til direkte gjennomføring, kan det i seg sjølv gjere sitt til at eigaren gjennomfører dei pålagde tiltaka, for å unngå at det offentlege grip inn. Har ikkje styresmakta høve til å følgje opp pålegga dei gjev, kan det føre til ytterlegare skade på kulturminna og manglande respekt for regelverket. Direkte gjennomføring kan òg vere naudsynt i tilfelle der det hastar for å sikre kulturmiljøet mot skade som er i ferd med å skje, eller der styresmakta ikkje veit kven som er ansvarleg for kulturminnet. Å gjennomføre pålegg ved sivilt søksmål vil ofte vere ein tidkrevjande og kostbar prosess.<sup>91</sup> Eit anna spørsmål ved direkte gjennomføring er korleis styresmakta skal få dekt utlegga på ein sikker og effektivt måte.

#### 34.4.1 Gjeldande rett

Det varierer i dag korleis kulturmiljøstyresmakta følgjer opp pålegg som er gjevne i medhald av kulturminnelova.

Om den som får pålegg om utbetring etter skade på freda byggverk eller anlegg etter kulturminnelova § 16, ikkje rettar seg etter pålegget innan fristen, kan kulturmiljøstyresmakta late arbeidet bli utført for eigaren eller brukaren si rekning, jamfør andre avsnitt i føresegna. Lova og førearbeida seier ikkje noko om korleis sakshandsaminga skal vere i slike tilfelle.<sup>92</sup> I praksis tek kulturmiljøstyresmakta ei avgjerd om ansvaret for gjennomføringa av reparasjonsarbeidet i eit enkeltvedtak.<sup>93</sup> Arbeid utført for eigaren eller brukaren si rekning gjev etter føresegna tvangsgrunnlag for utlegg. Kravet kan difor inndrivast direkte av namsmannen.<sup>94</sup> Den same overtakingsretten og prosessen for gjennomføring gjeld der

eigaren eller brukaren ikkje rettar seg etter pålegg om å halde ved like eller setje i stand etter kulturminnelova § 17. Her følgjer det likevel eit lovfest unntak. Der eigaren eller brukaren påviser at han av økonomiske grunnar ikkje maktar å setje byggverket eller anlegget i stand, skal ikkje vedkomande bere utgiftene for gjennomføringa av pålegget, jamfør kulturminnelova § 17 første avsnitt tredje setning.

For rettevedtak etter skade på automatisk freda jordfaste kulturminne etter kulturminnelova § 8 tredje avsnitt, gjev føresegna ikkje nokon direkte heimel for styresmakta til å gjennomføre tiltaket. I forvaltningspraksis blir lova tolka slik at ho heimlar tilgang for kulturmiljøstyresmakta til sjølv å setje i gang tiltak for tiltakshavaren si rekning. Dette er i dei tilfella der tiltakshavaren ikkje respekterer eit rettevedtak innan fristen, sjå kulturminnelova § 11 første avsnitt bokstav a og § 10 første avsnitt første setning.<sup>95</sup> Der eigaren ikkje betaler kostnadene, må dei inndrivast gjennom eit ordinært søksmål. Føresegna blir òg praktisert slik at ho gjev høve for styresmakta til å gjennomføre retting direkte av omsyn til skaden på kulturmiljøet, og at tiltakshavaren i slike tilfelle òg må dekkje kostnadene.<sup>96</sup>

#### 34.4.2 Utanlandsk rett

I Sverige gjev *kulturmiljölagen* kulturmiljøstyresmakta heimel til å krevje direkte gjennomføring av retting av lovbrøt. Vidare får dei dekt kostnadene til dette via kronofogdemyndigheten.<sup>97</sup>

I Danmark gjev *byggningsfredningsloven* kulturmiljøstyresmakta heimel til å gjennomføre naudsynte tiltak for eigaren eller brukaren si rekning i tilfelle der vedkomande ikkje har retta seg etter pålegg om å rette opp i eit ulovleg forhold.<sup>98</sup> Det same gjeld pålegg om å rette opp i manglar som inneber fare for bygningen.<sup>99</sup> Politiet kan hjelpe til med slik gjennomføring om det trengst. Det same følgjer av *museumsloven*.<sup>100</sup> *Museumsloven* heimlar òg ei føresegn for direkte gjennomføring, utan at ein først må påleggje eigaren eller brukaren retting. Det gjeld i dei tilfella der kulturmiljøstyresmakta finn at eigaren eller brukaren ikkje kan

<sup>91</sup> NOU 2004: 28: s. 544.

<sup>92</sup> Holme 2020: s. 188.

<sup>93</sup> Riksantikvaren u.å.-m og Holme 2020: s. 188.

<sup>94</sup> Tvangsfullbyrdingslova 1992: § 4-1 femte avsnitt og § 7-2 bokstav e.

<sup>95</sup> Holme 2020: s. 91 og Riksantikvaren u.å.-b.

<sup>96</sup> Holme 2020: s. 91.

<sup>97</sup> Kulturmiljölagen 1988: 2. kap. § 22, 3. kap. § 16.

<sup>98</sup> Byggningsfredningsloven 2018: § 33.

<sup>99</sup> Byggningsfredningsloven 2018: § 33.

<sup>100</sup> Museumsloven 2014: § 29 p og 29 q.

utføre rettinga på ein forsvarleg måte.<sup>101</sup> Eigaren eller brukaren skal framleis dekkje kostnadene. Både *byggningsfredningsloven* og *museumsloven* gjev utpantingsrett for utgifter kulturmiljøstyresmakta har pådrege seg ved å rette opp i ulovlege tilhøve sjølv.<sup>102</sup> *Museumsloven* gir og heimel for krav om òg forseinkingsrenter på styresmakta utgifter.<sup>103</sup>

I Finland gjev *lag om skyddande av byggnadsarvet* kulturmiljøstyresmakta heimel til å gjennomføre naudsynte tiltak for eigaren si rekning, i tilfelle der eigaren har forsømt å halde ved like bygningen eller halde bygningen i den tilstanden som trengst for å verne han.<sup>104</sup> Elles kan kostnadene staten har til å rette opp i ulovlege tilhøve, inndrivast etter *lag om verkstillighet av skatter och avgifter*.<sup>105</sup>

### 34.4.3 Direkte gjennomføring og dekning av kostnader i ny kulturmiljølov

For å sikre eit langvarig og godt vern av kulturmiljø, vurderer *utvalet* at styresmakta må ha høve til å følgje opp brot på pålegg etter kulturmiljølova raskt og effektivt. Dette følgjer i enkelte tilfelle òg av konvensjonsforpliktingane, og det er liknande føresegnar i andre norske lover. *Utvalet* meiner at høve til direkte gjennomføring av pålegg må ha klar heimel i lova og sikre ei enkel gjennomføring.

Av systematiske omsyn føreslår *utvalet* at heimelen til kulturmiljøstyresmakta for direkte gjennomføring, blir samla i éi felles føresegn for oppfølging av alle pålegg etter kulturmiljølova. *Utvalet* viser til den tilsvarende føresegna i naturmangfaldlova § 71. Dette vil slik *utvalet* ser det, òg gjere lova meir oversiktleg. Heimelen til direkte gjennomføring skal omfatte dei situasjonane der pålegg ikkje blir følgde opp. *Utvalet* føreslår vidare ei presisering av at styresmakta kan gjennomføre direkte, i dei tilfella der dei ikkje veit kven som er eigaren eller den ansvarlege, og der det hastar med å gjennomføre pålegget for å sikre eit kulturminne. Avgjerda om at styresmakta sjølve syter for å gjennomføre eit pålegg, er eit enkeltvedtak. I dei tilfella der eit kulturminne akutt treng tiltak, kan styresmakta gjennomføre desse før det skriftlege vedtaket ligg føre. Enkeltvedtaket må då i etterkant omtale grunnane for dei tiltaka som vart sette i verk.

<sup>101</sup> Museumsloven 2014: § 29 q stykke 2.

<sup>102</sup> Byggningsfredningsloven 2018: § 34 a og museumsloven § 40 b.

<sup>103</sup> Museumsloven 2014: § 40 b.

<sup>104</sup> Lag om skyddande av byggnadsarvet 2010: § 18.

<sup>105</sup> Lag om skyddande av byggnadsarvet 2010: § 17.

Når det trengst, må kulturmiljøstyresmakta kunne få bistand frå politiet. *Utvalet* føreslår ein felles heimel med tvangsgrunnlag, som sikrar styresmaktene tilgang til privat eigedom for å gjennomføre pålegg etter lova.

*Utvalet* meiner kostnadene for å utføre tiltak skal dekkjast av den pålegget er retta mot, som i dag. Krav om utgiftsdekning er ikkje eit enkeltvedtak, men det er tvangsgrunnlag for utlegg, jamfør tvangsfullføringslova § 7-2 bokstav e.

*Utvalet* føreslår at unntaket i kulturminnelova § 17, om kostnadsdekning for gjennomføring av pålegg om å halde ved like eller setje i stand ved direkte gjennomføring, blir ført vidare i ny lov. Unntaket gjeld der eigaren av økonomiske grunnar ikkje maktar å rette seg etter eit pålegg om å halde ved like eller setje i stand kulturminne.

I nokre tilfelle må kulturmiljøstyresmakta nytte seg av andre personar sin eigedom ved undersøking og direkte gjennomføring av pålegg etter lova. Tilgang kan til dømes vere naudsynt ved rettelararbeid på eit freda byggverk i eit bymiljø. Kulturminnelova har i dag ingen heimlar som rettar seg mot bruk av eigedomen til ein tredjeperson. Til samanlikning er der ein eigen heimel for dette i naturmangfaldlova § 72. Motorferdsellovutvalet har òg føreslege ei liknande føresegn i § 50 i utkastet til ny motorferdsellov. *Utvalet* føreslår å ta inn ein tilsvarende heimel i kulturmiljølova, etter mønster av desse miljølovene. *Utvalet* føreslår ein ordlyd tilsvarende den frå motorferdsellovutvalet, det vil seie at bruk av eigedomen til ein tredjeperson som hovudregel må skje etter avtale med eigaren. Om det er tungvegande grunnar til det, kan kulturmiljøstyresmaktene likevel gjere bruk av eigedomen til ein tredjeperson sjølv om vedkomande set seg imot det.

*Utvalet* legg til grunn at alle krav etter kulturmiljølova skal gje tvangsgrunnlag for utlegg. Styresmakta kan då ta pant i eigedom for å få dekning for kostnadene dei har pådrege seg ved direkte gjennomføring av pålegg. I dag gjeld dette berre direkte gjennomføring av rettepålegg etter kulturminnelova § 16, og pålegg om vedlikehald og istandsetjing etter kulturminnelova § 17. Rettepålegg etter kulturminnelova § 8 tredje avsnitt har ikkje tvangsgrunnlag i lova. Endringa inneber såleis ei utviding. Ved bruk av andre personar sin faste eigedom føreslår *utvalet* at det er den ansvarlege som skal dekkje skade ved bruk av eigedomen til ein tredjepart for å gjennomføre tiltak som er gjorde naudsynte av den ansvarlege. Dette er som i naturmangfaldlova § 72. *Utvalet* føreslår likevel at styresmaktene som tek avgjerd om

pålegg, garanterer for kostnadene, som i naturmangfaldlova § 72.

*Utvalet* foreslår at pålegg og krav om dekning av utgifter i medhald av kulturmiljølova kan tinglysast som eit hefte på den aktuelle eigedomen, for å sikre vern av det offentlege sine krav. Dette må gå fram av lova. *Utvalet* viser til at plan- og bygningslova § 32-3, som gjeld pålegg om retting og stans, har same heimel til tinglysing.

- heimel for kulturmiljøstyresmakta til å gje eiga- ren pålegg om førebyggjande tiltak ved fare for at freda kulturmiljø forfell
- heimel for pålegg om skjøtsel, vedlikehald, istandsetting og sikring ved forfall av alle type kulturmiljø
- å innføring av frist for pålegg
- høve til direkte gjennomføring og dekning av kostnadene til kulturmiljøstyresmakta

### **34.5 Framlegg frå utvalet**

---

Utvalet foreslår

- retting og stans ved ulovlege forhold for alle typar kulturmiljø



## Kapittel 35

# Andre sanksjonar ved brot på kulturmiljølova

*Utvalet* skal føreslå reglar som legg til rette for ei effektiv handheving og oppfølging av lovbrot. *Utvalet* skal òg drøfte om den nye lova skal ha eigne verkemiddel mot såkalla spekulativt forfall. Med spekulativt forfall siktar vi til tilfelle der eigareren over lengre tid lèt vere å halde verna eller freda kulturmiljø ved like, slik at kulturmiljøverdiane går tapt. Føremålet kan vere at vernet skal opphøyre slik at andre verdiar ved eigedomen, til dømes tomteverdien, kan realiserast utan det verna kulturminnet. Spekulativt forfall er ei utfordring for langsiktig vern av freda kulturmiljø. Nedanfor drøfter *utvalet* administrative sanksjonar og andre forvaltningstiltak ved brot på kulturmiljølova og avgjerder i medhald av lova.

Forvaltningslova § 43 definerer administrative sanksjonar som ein negativ reaksjon som eit forvaltningsorgan kan påleggje, som rettar seg mot eit brot på ei lov, ei forskrift eller ei individuell avgjerd, og som blir rekna som straff etter den europeiske menneskerettskonvensjonen.<sup>1</sup> Dei ulike skrankane for utforming av reglar om administrative sanksjonar er gjorde greie for i Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.)*. Ein sentral administrativ sanksjon er lovbrotsgebyr («overtredelsesgebyr»). Det er ingen heimlar i kulturminnelova for å ileggje slike gebyr.

I NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring – Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff* føreslo sanksjonsutvalet at nokre former for straff bør bytast ut med administrative sanksjonar. Sanksjonsutvalet viste til at straff bør vere reservert for dei mest alvorlege regelbrota og for gjentekne regelbrot. Sanksjonsutvalet meinte at det trengst eit meir heilskapleg sanksjonssystem, med både strafferettslege og administrative sanksjonar. Sanksjonsutvalet la til grunn at dette vil gjere oppfølginga av ulike lovbrot meir samhovande. Administrative sanksjonar er òg eit

meir effektivt verkemiddel, både når det gjeld tid og ressursar, for oppfølging av mindre alvorlege lovbrot enn ei oppfølging av påtalemakta etter føresegner i straffelova. Administrative sanksjonar kan òg gjere sitt til å avlaste påtalemakta, ved at ein større del av dei mindre alvorlege lovbrota blir handtert av forvaltninga. Det er alt lagt til rette for samordning mellom forvaltninga og påtalemakta. Straffeprosesslova § 71 gjev påtalemakta høve til å overføre saker til forvaltninga. Overføring av saka kan skje når eit regelbrot kan ileggjast administrative sanksjonar, vilkåra for straff eller offentleg påtale ikkje er oppfylte eller det er mest føremålstenleg at tilhøvet blir sakshandsama administrativt. Eit høve til å ileggje administrative sanksjonar kan gje grunnlag for meir fleksibilitet i oppfølginga av regelbrot, noko som òg kan sikre at reaksjonen er rimeleg. Straff bør ikkje nyttast der ein kan oppnå god nok etterleving ved sanksjonar som ikkje er straff, eller ved andre tiltak.<sup>2</sup>

I norsk rett er det vanleg å skilje mellom administrative sanksjonar og andre forvaltningstiltak. Andre forvaltningstiltak er reaksjonar som blir ilagde av forvaltningsorgan, men som ikkje er administrative sanksjonar sidan dei ikkje er straff etter EMK. Det gjeld til dømes pålegg (mellom anna pålegg om retting) og tvangsmulkt.<sup>3</sup> Føremålet med tvangsmulkt er ofte å stanse eller avgrense ein ulovleg aktivitet som er i gang, eller å tvinge fram ei handling. Heimlar med krav om retting er i kulturminnelova § 8 tredje avsnitt og § 16. Det er ikkje heimel i kulturminnelova for å ileggje tvangsmulkt.

I Meld. St. 19 (2019–2020) *Miljøkriminalitet* blir det peikt på at det trengst fleire og mindre inn- og gripande heimlar for å ileggje reaksjonar i kulturminnelova enn det lova har i dag, mellom anna tvangsmulkt og lovbrotsgebyr. Meldinga nemner òg at det er viktig å ha dialog med lovbyrtaren på kulturmiljøfeltet for å sikre dei verdiane kulturminnelova skal verne. Det er særleg aktuelt i

<sup>1</sup> Forbødet mot dobbeltstraff (gjenteken straffefølgjing) følgjer av EMK protokoll 7 artikkel 4, nummer 1, jamfør Rt. 2015 s. 392 (hilkyrkjegarddomen).

<sup>2</sup> NOU 2003: 15: s. 21.

<sup>3</sup> Prop. 62 L (2015–2016): s. 22.

saker der det er grunneigaren eller brukaren som har brote lova. Ein fordel med å ta i bruk mindre inngripande reaksjonar enn straff, er at det kan gjere det enklare å føre vidare ein dialog med dei ansvarlege for å sikre at kulturmiljøverdiane blir tekne vare på. Dei fleste vil oppleve ein administrativ sanksjon som ei mindre påkjenning enn straff. Dette gjeld både sjøve reaksjonen og prosessen som leier fram til han.

### 35.1 Lovbrottsgebyr

Etter forvaltningslova § 44 kan lovbrottsgebyr ileg-gjast når det er heimla i lov. *Utvalet* skal ta stilling til om det trengst ein heimel for kulturmiljøsty-resmakta til å følgje opp brot på kulturmiljølova med lovbrottsgebyr.

At ein slik heimel trengst, går mellom anna fram av Meld. St. 19 (2019–2020) *Miljøkriminali-tet*. Riksantikvaren gjev uttrykk for at sakshandsa-mingstida i mange straffesaker på kulturmiljøfel-tet er for lang. Riksantikvaren meiner dette kjem av vanskar med å få slike saker prioriterte i politi-distrikta, og at det manglar kunnskap om etterfor-sking og oppfølging av slike lovbrot. Økokrim har òg peikt på at det særleg er vanskeleg å få priori-tert dei mindre alvorlege sakene med kulturmil-jøkriminalitet, sjølv om desse samla utgjær eit alvorleg problem.

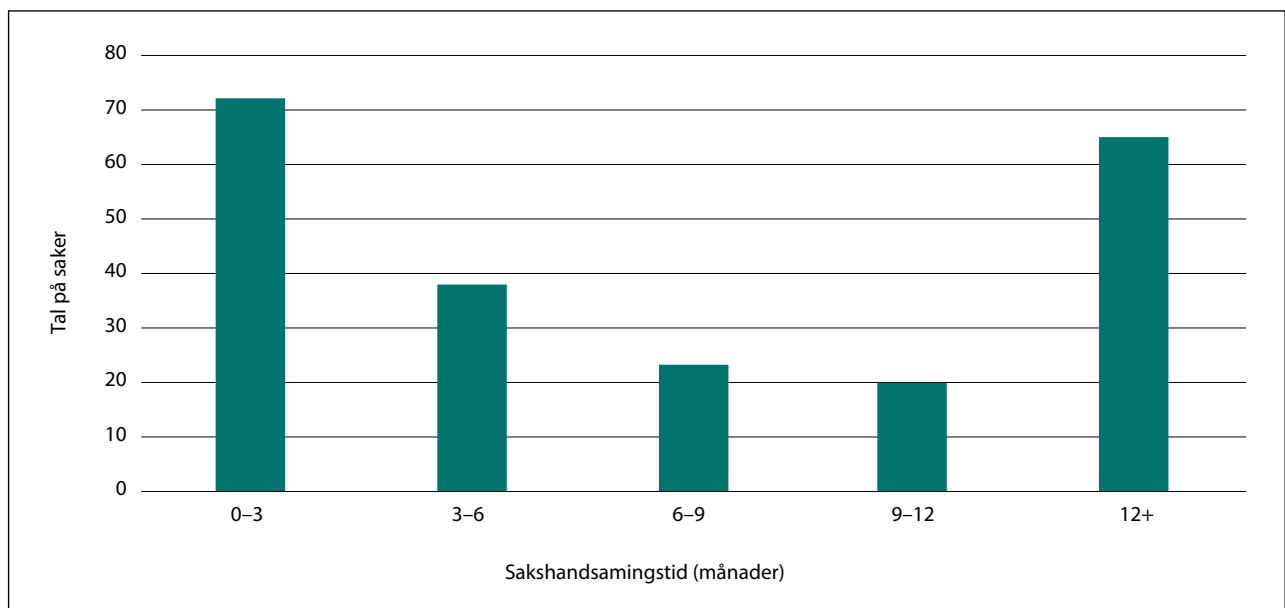
Manglande oppfølging av kulturmiljøkriminali-tet er eit problem som òg gjeld annan miljøkrimi-

nalitet. Saker blir lagde bort, mellom anna som følgje av stor saksmengd og lang sakshandsa-mingstid. Det er i dei seinare åra innført lov-brottsgebyr som eit verkemiddel i fleire miljølover. Føremålet er å sikre at styresmakta kan følgje opp dei mindre alvorlege lovbrotta sjøve. Bruk av lov-brottsgebyr er vurdert å kunne vere eit effektivt sanksjonsmiddel, samstundes som det i større grad kan sikre eit rimeleg samhøve mellom lov-brotet og valet av reaksjonsmåte. I Meld. St. 19 (2019–2020) *Miljøkriminalitet* står det:

Det er et grunnleggende krav at samfunnet håndhever lovovertridelser forholdsmessig, det vil si at reaksjonen står i et rimelig forhold til overtredelsen. For stor straffeiver i forhold til mindre forhold kan over tid også svekke befolkningens forståelse av nødvendigheten av regelverket. Det er videre avgjørende at samfunnets totale ressursinnsats mot miljøkriminalitet samordnes, og at reaksjonsfastsettelsen er mest mulig effektiv.

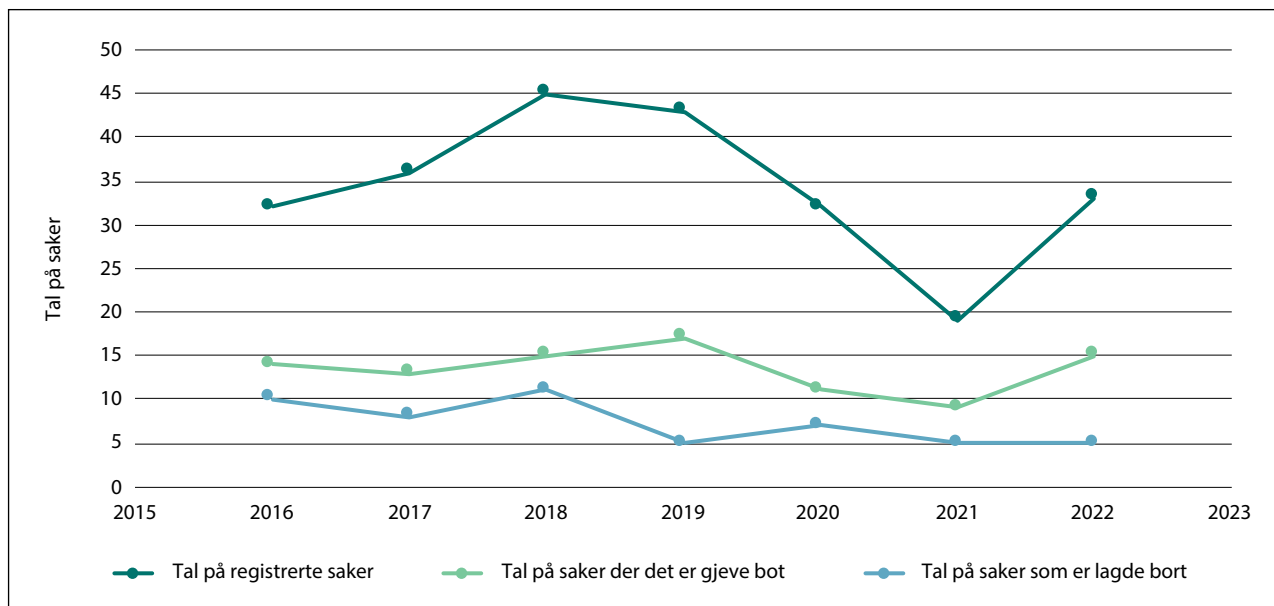
I noen tilfeller kan straff være unødvendig inngripende for å oppnå den virkningen man ønsker, eller straff kan være lite effektivt for å oppnå ønsket resultat. I slike tilfeller, som gjelder mindre alvorlige overtredelser, må forvaltningen ha tilgang på virkemidler for å håndheve regelverket og for å sanksjonere overtredelser administrativt.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Meld. St. 19 (2019–2020): s. 29.



Figur 35.1 Sakshandsamingstid i politiet (etterforskning) i saker om kulturmiljøkriminalitet i perioden januar 2016–juni 2023

Kjelde: Økokrim.



Figur 35.2 Oversyn over avgjerdstypar for politimeld kulturmiljøkriminalitet i perioden 2015–2023

Kjelde: Økokrim.

Ved innføring av administrative sanksjonar må ein i tillegg gjere:

en konkret vurdering av hvordan rettsikkerheten kan ivaretas ut fra blant annet hvilket område en er på, og dermed lovbruddets karakter, hvorvidt sakstypen reiser vanskelige rettslige spørsmål eller bevisspørsmål, den aktuelle sanksjonens karakter og omfang, andre virkninger som ileggelsen av sanksjonen kan ha for den berørte, hvilket rom for utøvelse av skjønn som foreligger innenfor lovens rammer, hvem som typisk er pliktsubjekt, og hvilke forutsetninger forvaltningsorganet har for å sikre en betryggende behandling av sakene.<sup>5</sup>

Innføring av eit lovbrotsgebyr kan vere med på å gje ei meir effektiv oppfølging av brot på reglar i eller i medhald av kulturmiljølova. Eit lovbrotsgebyr vil kunne gjelde fleire av dei sakene som i dag blir lagde bort av påtalemakta som følgje av manglande kapasitet, kunnskap eller prioriteringar. Det er i dag stor variasjon mellom dei ulike politidistrikta i utmålinga av bøter.<sup>6</sup> Styresmakta har fagkompetanse om kulturmiljø, slik at eit høve for styresmakta til å handheve somme typar kulturmiljøkriminalitet kan bidra til ei meir einsarta og heilskapleg oppfølging av lova. At fleire lovbrot blir følgde opp, vil òg kunne ha ein førebyggjande effekt. Som det går fram av Meld. St. 19 (2019–

2020) *Miljøkriminalitet*, gjeld størsteparten av kulturmiljøkriminaliteten lovbrot i samband med byggje- og anleggsarbeid. Aktørane er her i stor grad føretak.<sup>7</sup> Fleire miljølover har føresegner om lovbrotsgebyr som er spesielt tilpassa føretak. Så framt rammene for dei lovbrotsgebyra kulturmiljøstyresmakta kan ileggje er tilstrekkelege til å verke avskrekkande, vil lovbrotsgebyr i kulturmiljølova òg vere tilpassa dei aktørane som utfører kulturmiljøkriminalitet. Brot på føresegner som gjeld kulturminne, kan i dag følgjast opp med lovbrotsgebyr etter plan- og bygningslova § 32-8 og svalbardmiljølova § 96 bokstav a. Både Økokrim og kulturmiljøforvaltninga har gjeve innspel om at det trengst ein heimel for lovbrotsgebyr i kulturmiljølova.

På den andre sida kan oppfølginga av slike saker bli ressurskrevjande for styresmakta. Dei må større grad følgje opp sakene for å kunne ileggje lovbrotsgebyr. Ein må òg rekne med auka bruk av administrative ressursar til å vurdere klager på dei lovbrotsgebyra som blir ilagde. Lovbrotsgebyr krev dessutan at kulturmiljøstyresmakta kan identifisere gjerningspersonen, noko som ofte er vanskeleg når det gjeld kulturmiljøkriminalitet.<sup>8</sup>

*Utvalet* føreslår å innføre ein heimel som gjev kulturmiljøstyresmakta høve til å ileggje lovbrotsgebyr ved brot på nokre av føresegnene i kulturmiljølova. Målet er å sikre langsiktig ivare-

<sup>5</sup> Prop. 62 L (2015–2016): s. 45.

<sup>6</sup> Meld. St. 19 (2019–2020): s. 136.

<sup>7</sup> Meld. St. 19 (2019–2020): s. 130.

<sup>8</sup> Meld. St. 19 (2019–2020): s. 136.

taking av kulturmiljø, og då trengst det betre oppfølging av mindre alvorlege lovbrøt òg. Innføring av lovbrotsgebyr i ny kulturmiljølov vil sikre ei meir heilskapleg miljøvgjeving, og det kan bidra til større fleksibilitet og effektivitet ved oppfølging av mindre alvorlege brot på reglar i eller i medhald av kulturmiljølova. At lovbrøt får konsekvensar, har òg ein førebyggjande effekt. Sjølv om sakshandsaminga av lovbrotsgebyr vil krevje noko meir ressursar i forvaltninga, vurderer *utvalet* det slik at den totale offentlege ressursbruken vil bli mindre når ein justerer for avlastinga av påtalemakta. Auka ressursbruk hjå kulturmiljøstyresmakta kan avhjelpast ved innføring av ulike typar standardgebyr, som utvalet drøfter nedanfor.

### 35.1.1 Kva slags typar lovbrøt?

I utgangspunktet er lovbrotsgebyr meint å vere ei alternativ oppfølging av dei typane av lovbrøt som kan leie til strafferettsleg bot. Ein må skilje mellom alvorlege og mindre alvorlege lovbrøt.<sup>9</sup> Ein heimel for lovbrotsgebyr må òg særskilt nemne dei føresegnene som kan gje lovbrotsgebyr.<sup>10</sup>

*Utvalet* meiner kulturmiljøstyresmakta bør ha høve til å følgje opp mindre alvorlege brot på kulturmiljølova. Slik utvalet ser det, vil dette typisk vere lovbrøt som i dag leier til strafferettslege bøter. Større og meir alvorlege saker framleis bør følgjast opp av påtalemakta etter melding til politiet. *Utvalet* meiner at kulturmiljøstyresmakta difor bør utarbeide retningslinjer som sikrar ei einsarta oppfølging av saker som gjeld brot på kulturmiljølova eller vernevedtak, tilsvarande tidligare retningslinjer som var utarbeida av Riksantikvaren. Saker som til vanleg kan føre til fengselsstraff, bør slik *utvalet* vurderer det, framleis følgje systemet i straffelova med melding til politiet. Vidare bør styresmakta og påtalemakta sikre gode rutinar for overføring av saker etter straffeprosesslova § 71 bokstav c. *Utvalet* føresleg at brot på forbod, påbod, vilkår eller føresegner gjevne i eller i medhald av lova som er avgjerande for å sikre langvarig vern etter kulturmiljølova, kan vere grunnlag for lovbrotsgebyr.

Mindre alvorlege brot på desse føresegnene bør kulturmiljøstyresmakta kunne sanksjonere med lovbrotsgebyr. Oppfølginga og utmålinga må elles vere tilpassa kulturmiljøa, lovbrøtet og verneføremålet i dei enkelte føresegnene.

*Utvalet* føreslår ikkje at brot på den generelle aktsemdsnorma og den generelle vedlikehalds-

norma skal vere omfatta av føresegna om lovbrotsgebyr.

### 35.1.2 Skuldkrav

For fysiske personar må det gjelde eit krav om forsett eller alminneleg aktløyse ved ilegging av administrative sanksjonar, til dømes lovbrotsgebyr. Administrative sanksjonar blir vurderte som straffereaksjonar etter EMK. Når det er snakk om ein fysisk person som driv næringsverksemd, kan det vere grunn til å stille noko lågare krav til skuld som vilkår.<sup>11</sup> For føretak er utgangspunktet at ein kan ileggje administrative sanksjoner sjølv om det ikkje kan påvisast skuld hjå nokon som har handla på vegner av føretaket.<sup>12</sup> Innanfor rammene av EMK kan det då òg fastsetjast eit tilnærma objektivt ansvar for føretaket.<sup>13</sup> Føretak omfattar òg offentlig verksemd, jamfør forvaltningslova § 46.

*Utvalet* legg til grunn at skuldkravet for å kunne ileggje lovbrotsgebyr for fysiske personar må vere forsett eller alminneleg aktløyse. Dette er normalordninga og eit viktig prinsipp i strafferetten. I vurderinga av skuldgrad – forsett eller aktløyse – kan ein leggje vekt på om den fysiske personen er ein profesjonell part som driv næringsverksemd. Der ein fysisk person ikkje har sett seg inn i gjeldande reglar, innhaldet i eit fredingsvedtak eller vilkår for eit løyve, vil dette vanlegvis vere å rekne som aktløyse.<sup>14</sup> Om lovbrøtet er forsetteleg eller aktlaus vil kunne ha verknad for utmåling av lovbrotsgebyret. *Utvalet* føreslår vidare at det ikkje skal stillast krav om skuld når det gjeld føretak. *Utvalet* meiner dette kan bli eit praktisk viktig skilje i og med at mykje av kulturmiljøkriminaliteten blir utført av føretak.<sup>15</sup> Med føretak viser utvalet til føretaksdefinisjonen i forvaltningslova § 46 første avsnitt.

### 35.1.3 Utmåling

Det er to hovudformer for utmåling av lovbrotsgebyr – utmåling etter faste satsar og individuell utmåling, og kombinasjonar av desse er òg vanlege. Moment til vurdering av utmålinga vil mellom anna vere dei same som gjeld ved utmåling av bøter.<sup>16</sup> Når det gjeld individuell utmåling, gjev

<sup>11</sup> Prop. 62 L (2015–2016). s. 18.

<sup>12</sup> Prop. 62 L (2015–2016): s. 18 og s. 73.

<sup>13</sup> Prop. 81 L (2021–2022): punkt 7.4 og s. 34, og HR-2023-1212-A.

<sup>14</sup> NOU 2024: 10: s. 357.

<sup>15</sup> Meld. St. 19 (2019–2020): s. 130.

<sup>16</sup> Prop. 62 L (2015–2016): s. 83.

<sup>9</sup> Prop. 62 L (2015–2016): s. 83.

<sup>10</sup> Prop. 62 L (2015–2016) punkt 7.4.3 og s. 181, jamfør NOU 2003: 15, punkt 10.3.

forvaltningslova einskilde moglege moment i § 44 tredje avsnitt og i § 46. For individuell utmåling er det i tillegg eit krav at den øvre ramma må vere fastsett i eller i medhald av lov, jamfør forvaltningslova § 44. Det er tilstrekkeleg, og ofte praktisk, at den øvre ramma, eller grunnlaget for å rekne henne ut, blir fastsett av forskrift med heimel i lova.<sup>17</sup> Fordelar og ulemper ved utmåling av lovbrotsgebyr etter fast sats eller individuell utmåling er inngåande handsama i Prop. 62 L (2015–2016).

*Utvalet* meiner kulturmiljøstyresmakta må ha høve til å ileggje lovbrotsgebyr etter individuell utmåling, etter faste satsar eller etter begge. Kulturmiljølova bør difor opne for begge desse systema for utmåling. *Utvalet* føreslår ein forskriftsheimel for departementet for å fastsetje både standardiserte satsar og maksramme for individuell utmåling. Ein forskriftsheimel bør kunne gje høve til å supplere dei generelle momenta i utmålingsvurderinga etter forvaltningslova § 44 og § 46. *Utvalet* meiner ein ved utforminga av forskrifta bør leggje vekt både på at føremålet med lovbrotsgebyret blir oppfylt, mellom anna at gebyret har ein tilstrekkeleg individual- og ålmennpreventiv effekt, og på omsynet til effektiv forvaltning og handheving. *Utvalet* peiker òg på den utfordringa som særskilt gjeld for kulturmiljøkriminalitet, ved at mange av aktørane er føretak.<sup>18</sup> Ved utforming av standardiserte satsar og i enkeltsaker, bør det difor vurderast å skilje mellom enkeltpersonar som opptre utanfor næring, og profesjonelle aktørar.

#### 35.1.4 Styresmakt til å ileggje lovbrotsgebyr

*Utvalet* meiner det er mest føremålstenleg at den styresmakta som har ansvar for det aktuelle kulturminnet etter kulturmiljølova, har høve til å ileggje lovbrotsgebyr for brot på kulturmiljølova. Høve til å ileggje lovbrotsgebyr følgjer dei heimlane dei er tillagde, og eventuelle avgjerder som dei sjølve har teke. *Utvalet* meiner desse aktørane har gode føresetnader for å sikre rettstryggleiken når dei handsamar lovbrotsgebyr, fordi kulturmiljøstyresmakta alt i dag har oppfølgings- og kontrolloppgåver og høve til å vidareutvikle naudsynte nye system for å handtere lovbrotsgebyr. *Utvalet* har vurdert om Statens naturoppsyn òg bør ha slik avgjerdsrett, men har ikkje gått vidare med dette alternativet. Statens naturoppsyn

vil framleis vere ein viktig saksførebuaende aktør i oppfølginga av dei lovbrota dei avdekkjer.

#### 35.1.5 Forelding

Grensa for kor lang tid det kan gå frå ei ulovleg handling er utført eller unnlating har teke slutt til kulturmiljøstyresmakta ilegg administrative sanksjonar, bør som hovudregel regulerast i den einskilte særlova.<sup>19</sup>

*Utvalet* føreslår at foreldingsfristen ved ilegging av lovbrotsgebyr etter kulturmiljølova skal vere ti år, rekna frå den siste ulovlege handlinga eller frå tidspunktet då unnlatinga tok slutt. Dette er ein vidare frist enn til dømes foreldingsfristen i naturmangfaldlova § 74, forureiningslova § 80 og motorferdsellova § 12 bokstav b, som er to år, og foreldingsfristen i lakse- og innlandsfiskelova § 48 bokstav a, som er tre år. Andre lover, som personopplysningslova § 28, har fem års foreldingsfrist. *Utvalet* legg til grunn at brot på kulturmiljølova ofte vil bli oppdaga tilfeldig. Det inneber at det ofte kan gå noko tid før kulturmiljøstyresmakta får høve til å reagere. Slik *utvalet* ser det, bør det vere grunn til å ha ein lengre foreldingsfrist i kulturmiljølova enn i andre miljølover. Til dømes skal vernet av automatisk freda kulturminne sikre dei kulturminna som er lite synlege, noko som ofte gjeld jordfaste kulturminne. Ein kort foreldingsfrist vil difor kunne undergrave føremålet med lovvernet. Når kulturminnet er lite synleg og foreldingsfristen er kort, er det stor fare for at eit lovbrot blir forelda før det blir oppdaga. *Utvalet* viser elles til samanlikninga med drøftinga av foreldingsfrist for rettevedtak i kapittel 34. Som i andre miljølover bør fristen, slik *utvalet* ser det, avbrytast når det blir gjeve førehandsvarsel eller gjort vedtak om lovbrotsgebyr. Når det gjeld inndrivning av vedtekne lovbrotsgebyr, meiner *utvalet* at foreldinga bør følgje dei alminnelege reglane i foreldingslova.

#### 35.1.6 Andre reglar

Når det gjeld førehandsvarsel og oppfyllingsfrist, meiner *utvalet* at kulturmiljølova bør følgje normalordninga etter forvaltningslova § 44. *Utvalet* føreslår ikkje ein heimel for å krevje inn forseinkingsrenter. Tvangsgrunnlag for lovbrotsgebyr finst i tvangslova § 7-2 bokstav d, som òg vil gjelde for lovbrotsgebyr som er fastsette i medhald av kulturmiljølova. *Utvalet* føreslår ikkje særreglar for innkrevjing i lovutkastet, men meiner Statens

<sup>17</sup> Prop. 62 L (2015–2016): s. 87.

<sup>18</sup> Meld. St. 19 (2019–2020): s. 130.

<sup>19</sup> NOU 2003: 15 s. 217 og Prop. 62 L (2015–2016) s. 171.

innkrevjingssentral bør kunne stå for innkrevjinga når det trengst.

Hovudregelen er at inntektene frå lovbrotsgebyret skal falle til statskassa. Unntak finst til dømes i plan- og bygningslova, der inntektene fell til kommunane, og svalbardmiljølova, der inntekta fell til Svalbards miljøvernfond. *Utvalet* føreslår at inntektene av lovbrotsgebyr etter kulturmiljølova skal falle til statskassa.

## 35.2 Tvangsmulkt

Tvangsmulkt er eit verkemiddel som skal sikre at ei plikt blir etterlevd. Vedtak om tvangsmulkt inneber «en trussel om plikt til å betale pengar til det offentlige» for å sikre oppfylling av plikter som følgjer av lov, forskrift eller individuell avgjerd.<sup>20</sup> Det kan til dømes vere for å sikre pålegg om opphøyr av ulovleg bruk eller riving av ein ulovleg oppført bygning. Ein kan fastsetje tvangsmulkt som ei laupande mulkt eller i form av ein eingongssum. Tvangsmulkt er ikkje å rekne som straff og fell utanfor straffeomgrepet etter EMK.<sup>21</sup> Det kan dimed gjevast tvangsmulkt saman med lovbrotsgebyr eller ein annan straffesanksjon. Tvangsmulkt føreset heimel i lov, jamfør forvaltningslova § 51. Det finst heimel til å fastsetje tvangsmulkt i ei rekkje miljølover, mellom anna naturmangfaldlova § 73, forureiningslova § 73, plan- og bygningslova § 35-2 og svalbardmiljølova § 96, og det er føreslege i utkastet til motorferdellov § 51.

Det er føremålstenleg å innføre ein ny heimel i kulturmiljølova som gjev kulturmiljøstyresmakta høve til å fastsetje tvangsmulkt. *Utvalet* meiner at

eit høve til å ileggje tvangsmulkt vil medverke til etterleving av kulturmiljølova, ikkje minst når tvangsmulkt blir kombinert med dei ulike påleggsheimlane i kulturmiljølova, som retting og stans. Ein slik kombinasjon vil sikre at pålegga blir følgde opp i større grad enn i dag. Det vil òg gje eit meir effektivt vern av kulturmiljø på lang sikt. Mellom anna vil tvangsmulkt kunne medverke til raskare oppfyling av pålegg, og slik vil det òg medverke å minske risikoen for følgeskadar ved manglande tiltak. Særleg vil tvangsmulkt kunne gjere sitt til å redusere problema ved spekulativt forfall av kulturmiljø. Eit døme kan vere tvangsmulkt saman med pålegg om vedlikehald ved fare for forfall.

*Utvalet* meiner at den styresmakta som har heimel til å gje pålegg etter kulturmiljølova, òg bør ha heimel til å gjere vedtak om tvangsmulkt, både som ein del av eit påleggsvedtak og som eit sjølvstendig vedtak. Tvangsmulkt kan ikkje ileggjast der det er umogleg å rette seg etter pålegget på grunn av tilhøve som den ansvarlege ikkje har skulda for.<sup>22</sup> Det gjeld òg etter føresegnene i ny kulturmiljølov. Dersom lovbrottet har skjedd på vegner av eit føretak, skal tvangsmulka normalt rettast mot føretaket.

## 35.3 Framlegg frå utvalet

Utvalet føreslår

- heimel for å gje lovbrotsgebyr ved brot på kulturmiljølova
- heimel for å gje tvangsmulkt for å gjennomføre vedtak etter lova
- heimel for utleggspant for å sikre pålegg og krav etter lova.

<sup>20</sup> Prop. 62 L (2015–2016): s. 173.

<sup>21</sup> Rt. 2015 s. 392, jamfør Prop. 62 L (2015–2016): s. 175.

<sup>22</sup> Prop. 62 L (2015–2016): s. 174.

## Kapittel 36 Straff

### 36.1 Kulturmiljøkriminalitet

Etter mandatet skal *utvalet* foreslå reglar som legg til rette for ei effektiv handheving av regelverket. Lovforslaget må ha tilpassa sanksjonsmiddel. *Utvalet* skal òg sjå på Klima- og miljødepartementet si oppfølging av Meld. St. 19 (2019–2020) *Miljøkriminalitet* ved utforminga av straffeføresegnene og i vurderinga av strafferamma for lovbrøt.

Kulturmiljøkriminalitet er brot på kulturmiljøregelverket. Talet på registrerte lovbrøt har auka over tid.

Lovbrota gjeld

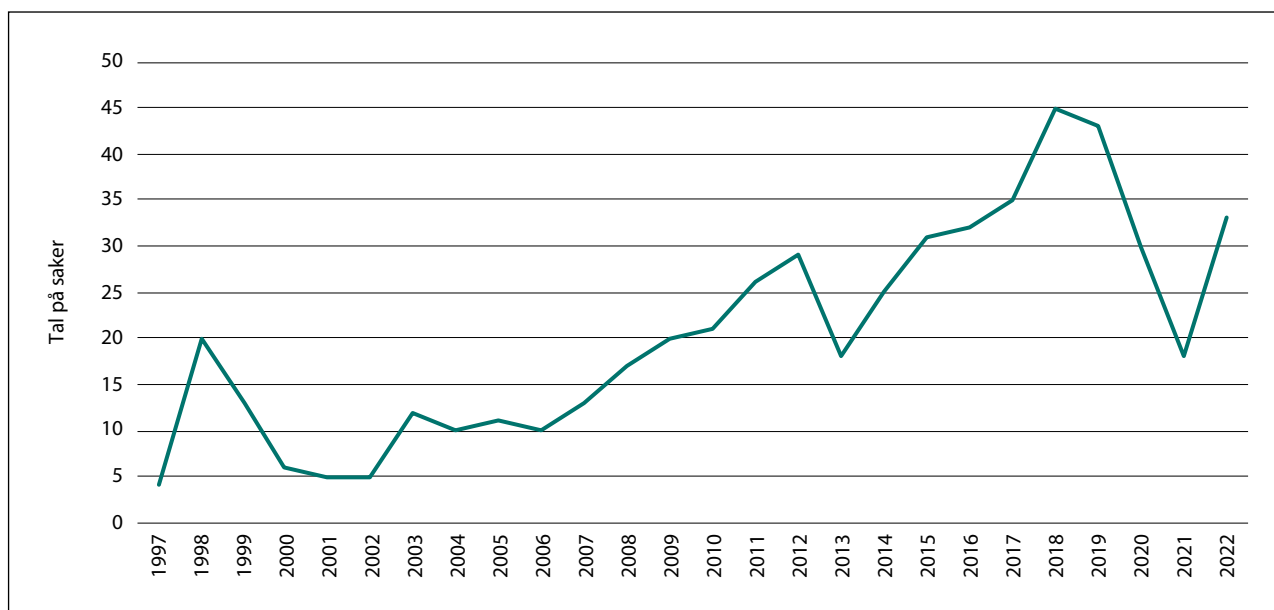
- brot på føresegnene om undersøkingsplikt for automatisk freda kulturminne
- ulovlege inngrep i freda kulturminne
- skade eller hærverk på kulturminne
- ulovleg aktivitet i freda eller regulerte kulturmiljø, landskap og område rundt freda kulturminne
- plyndring av marinarkeologiske kulturminne

- ulovleg metallsøklaraktivitet på automatisk freda jordfaste kulturminne i kombinasjon med manglande etterleving av melde- og innleveringsplikt for lause kulturminne
- ulovleg innførsel og utførsel av kulturgjenstandar

Dei fleste politimelde brota på kulturmiljøregelverket gjeld ulovleg påført skade på automatisk freda kulturminne.<sup>1</sup>

Økokrim rapporterer at dei i perioden januar 2016 til juni 2023 har registrert 249 saker som gjeld kulturmiljøkriminalitet. Tabellen over viser dei ulike sakstypene. Dei fleste brota på kulturminnelova har vore i form av byggje- og anleggsarbeid. Dei mindre tiltaka gjeld i hovudsak private bustader, hytter, gardsvegar og liknande. Økokrim rapporterer at det ofte er kommunar og statlege organ som er sikta. Mange av sakene botnar i økonomiske motiv ved fjerning av automatisk

<sup>1</sup> Meld. St. 19 (2019–2020): s. 128.



Figur 36.1 Registrerte brot på kulturminnelova i perioden 1997–2022

Kjelde: Økokrim

Tabell 36.1 Registrerte saker som gjeld kulturmiljøkriminalitet (januar 2016–juni 2023)

Statistikkgruppe:	Tal på saker
6601 Brot på vernereglane for automatisk freda kulturminne	118
6609 Kulturminnelova, Diverse	76
6605 Ulovleg utførsle/innførsle av kulturgjenstandar	21
6602 Brot på vernereglane for vedtaksfreda bygningar/anlegg	17
6603 Brot på vernereglane, funn av lause fornminne	11
6604 Brot på vernereglane for skipsvrak	6

Kjelde: Økokrim

freda kulturminne eller ved forsettleg riving eller større ombygging av ein freda bygning.<sup>2</sup>

Eit problem med kulturmiljøkriminalitet er at det i mange tilfelle er låg risiko for å bli oppdaga. Til dømes kan eit skadd kulturminne vere langt frå folk og i eit område som er ope for ålmenn ferdsle, slik at tidsvindauget for når lovbrøtet vart utført kan vere stort. Dimed er det òg utfordrande å finne gjerningspersonen. Låg risiko for å bli oppdaga inneber òg lågare ålmennpreventive verkningar av straff, noko som igjen er med på å auke risikoen for denne typen kriminalitet.<sup>3</sup> Det er òg ei utfordring med mange små lovbrøt som i seg sjølve ikkje er blant dei mest alvorlege, men som samla utgjør eit alvorleg problem for samfunnet si evne til å ta vare på kulturmiljø. I tillegg er det ei utfordring at det er manglande kunnskap om kulturminne og regelverket som vernar dei.

Konsekvensane av kulturmiljøkriminalitet er at viktige kulturmiljøverdier som skal gje kunnskap og opplevingar, blir øydelagde eller går tapt. Når arkeologiske kulturminne blir fjerna, kan ein òg miste samanhengen til eit større kulturmiljø. Viktige kjeldeverdier går dimed tapt, og høvet til å sikre og dokumentere kulturhistoria blir redusert. Som det går fram av Meld. St. 19 (2019–2020) *Miljøkriminalitet*, spelar kulturarv ei viktig rolle for identitetsdanninga og tilhørsla for folk, både i Noreg og elles i verda. Både miljøverdier, kulturverdier og sosiale verdier går tapt som følge av kulturmiljøkriminalitet, i tillegg til økonomiske verdier.<sup>4</sup>

<sup>2</sup> Meld. St. 19 (2019–2020): s. 131.

<sup>3</sup> Meld. St. 19 (2019–2020): s. 130.

<sup>4</sup> Meld. St. 19 (2019–2020): s. 128.

## 36.2 Gjeldande rett

Etter kulturminnelova § 27 kan brot på føresegnene i lova straffast. Strafferamma for forsettleg eller aktaust brot på «forbud, påbud, vilkår eller bestemmelser gitt i eller i medhold av loven her» er bøter eller fengsel i inntil eitt år. Vidare står det at «under særdeles skjerpande omstendigheter kan fengsel i inntil 2 år anvendes».

Straffelova har òg ei eiga føresegn om kulturmiljøkriminalitet i § 242: «Med fengsel inntil 6 år straffes den som forsettlig eller grovt uaktsomt volder betydelig skade på kulturminner eller kulturmiljøer av særlig nasjonal eller internasjonal betydning.» I andre avsnitt har føresegna òg ei eiga regulering av skade på kulturmiljø i væpna konflikt, med strafferamme på fengsel i inntil to år. Denne føresegna gjeld dei som i væpna konflikt forsettleg eller grovt aktaust bruker eit kulturminne eller eit kulturmiljø av særleg nasjonal eller internasjonal verdi til støtte for militære handlingar og ved det skaper fare for skade på kulturminnet eller kulturmiljøet. Straff kjem likevel ikkje til bruk dersom det var tvingande naudsynt militært å handle på denne måten.

Ulovlege tiltak etter kulturminnelova kan òg vere brot på andre reglar i straffelova om skadeverk, underslag, tjuveri, heleri og inngrep i graver.

## 36.3 Straff ved brot på føresegner i eller i medhold av kulturmiljølova

Som det går fram av Meld. St. 19 (2019–2020) *Miljøkriminalitet*, har Høgsterett i ei rekkje saker gjeve uttrykk for at straffereaksjonane ved kulturmiljøkriminalitet må liggje på eit nivå som motverkar regelbrøt og ikkje gjer det lønsamt å bryte regelverket som skal verne om miljøet.<sup>5</sup>



I mange saker er det eit økonomisk vinningsmotiv som ligg bak kulturmiljøkriminaliteten. Når ein samanliknar strafferammene i kulturminnelova med reglane om økonomisk kriminalitet i straffelova §§ 324, 325, 371, 372, 374, 375 og 376, ser ein gjennomgåande at den lågaste strafferamma er bot eller fengsel i to år og fengselsstraff inntil seks år for grovare handlingsalternativ. Ei heving av straffenivået for kulturmiljøkriminalitet vil difor medverke til ei samordning med andre lovbrott med økonomisk føremål. Auka strafferammer kan òg auke den almennpreventive effekten. Dette kan igjen bidra til å redusere tilfella av spekulativt forfall, som òg er ei form for kriminalitet med vinningsmotiv.

*Utvalet* viser til at det går føre seg eit arbeid i Klima- og miljødepartementet med å endre strafferammene i dagens kulturminnelov. Med utgangspunkt i mandatet og tidsramma for utvalsarbeidet, går *utvalet* ikkje vidare inn i drøftinga av straffeføresegner eller strafferammer for brott på kulturmiljølova. Det same gjeld vurderingar om eventuell differensiering av straff ved brott på ulike føresegner. *Utvalet* strekar likevel under at framlegget om ei generell aktsemdsplikt og ei generell vedlikehaldsplikt ikkje skal vere underlagt straff. På generelt grunnlag meiner *utvalet* det er gode grunnar til å samordne strafferammene for kulturmiljøkriminalitet med strafferam-

mene for annan økonomisk kriminalitet generelt og miljøkriminalitet spesielt.

Ålmennpreventive omsyn er særleg viktige på miljøfeltet. Kulturminne er ein ikkje-fornybar ressurs. I vurderinga av strafferammene meiner *utvalet* at ein må leggje mykje vekt på omsynet til å unngå for tidleg forelding, særleg fordi det ofte vil gå noko tid før kulturmiljøkriminalitet blir oppdaga.

*Utvalet* meiner at utfordringane ved kulturmiljøkriminalitet må vurderast heilskapleg og i samheng med dei andre framlegga frå utvalet til handhevingsføresegner. Slik *utvalet* ser det, gjev framlegget til ny lov ei betre samla tilnærming og betre høve til å forfølgje brott på kulturmiljøregelverket. Framlegget om administrativ handheving med mellom anna lovbrotsgebyr vil avlaste påtalemakta, og sikre at mindre alvorlege lovbrott blir følgde opp. Ei samla, god oppfølging av regelverket er avgjerande for å sikre varig vern av kulturmiljøverdiar. Styresmakta må difor ta dei nye verkemidla i bruk. Samstundes meiner *utvalet* at påtalestyresmaktene må gjere som dei er pålagde, og prioritere miljøkriminalitet, medrekna kulturmiljøkriminalitet. Styresmakta bør difor følgje opp saker som skal vurderast av påtalemakta, og klage på bortleggingar der det er vurdert som naudsynt. Samstundes opnar straffeprosesslova opp for at forvaltninga kan overta oppfølginga administrativt i dei sakene der slik oppfølging er føremålstenleg, jamfør straffeprosesslova § 71 bokstav c. Forvaltninga må difor syte for at det blir utarbeidd rutinar for overtaking.

<sup>5</sup> Meld. St. 19 (2019–2020): s. 128, jamfør Rt. 2000: s. 2023, Rt. 2002: s. 1713, Rt. 2010: s. 1293, Rt. 2010: s. 850 og HR-2017–1298.

## Kapittel 37

# Oreigning og forkjøpsrett

Freding av kulturminne er ikkje alltid nok til at kulturminna blir tekne vare på. Det kan vere tilfelle der ei freding ikkje blir respektert av eigaren eller rettshavaren, og pålegg etter kulturminnelova ikkje har effekt. For lause kulturminne som er i privat eige, kan det vere at handteringa, bruken eller oppbevaringa er eigna til å skade den kulturhistoriske verdien. Kulturmiljøstyresmakta kan prøve å få til ein avtale om kjøp av desse kulturminna eller om å setje dei i stand, eventuelt for det offentlege si rekning. Ein siste utveg for å sikre kulturmiljøverdiane kan vere at det offentlege tek over eigedomsretten til kulturminne. For lause kulturminne kan det òg vere andre situasjonar der det er av nasjonal interesse at kulturminnet er i offentlig eige, til dømes at det har slik nasjonal verdi at det bør kunne nyttast til forskning og formidling.

Etter gjeldande rett kan staten på visse vilkår overta eigedomsretten til faste og lause kulturminne gjennom oreigning. For lause kulturminne har staten, fylkeskommunen og kommunen òg heimel til forkjøpsrett. For transportminne, som i liten grad er verna av kulturminnelova, er det ikkje slike verkemiddel for å sikre offentlig eigedomsrett.

I dette kapittelet vurderer *utvalet* om det trengst føresegnar om oreigning og forkjøpsrett i ei ny kulturmiljølov, og for kva typar kulturmiljølova bør ha slike verkemiddel.

### 37.1 Gjeldande rett

Kulturminne som er «fast eigedom, eller bygning eller anna som har fast tilknytning til slik eigedom», kan oreignast etter oreigningslova. Lova er ei felles lov for oreigning av fast eigedom til ei rekkje ulike føremål. Oreigningslova § 2 første avsnitt nummer 46 gjev heimel for oreigning så langt det trengst «til eller for kulturminnetiltak». Det er eit vilkår for oreigning at inngrepet «tvillaust er meir til gagn enn skade», jamfør § 2 andre avsnitt. Dette krev at ein veg interessene mot kvarandre.

Det er samfunnsverknaden av tiltaket som må vere meir til gagn enn skade.<sup>1</sup> Vilkåret «tvillaust» inneber at dette skal vere klart bevist. Dei som blir råka av oreigning, har krav på erstatning. Erstatninga blir fastsett etter skjøn, jamfør oreigningslova § 2 første avsnitt.

Lause kulturminne kan oreignast med heimel i kulturminnelova § 12 tredje til sjette avsnitt. Oreigning kan vere aktuelt for gjenstandar som oppfyller alderskriteria for statleg eigedomsrett, men som har vore i privat eige sidan før innleveringsplikta vart innført. Om det ligg føre «særlege grunnar», kan det òg vere aktuelt å oreigne gjenstandar som ikkje oppfyller alderskriteria. Det kan til dømes vere når det er av særleg nasjonal eller internasjonal verdi å sikre gjenstanden i offentlig eige. Førearbeida trekkjer fram dokument frå 1814, 1905, 1940 og 1945 som døme på slike lause kulturminne.

Vilkår for oreigning av lause kulturminne er at gjenstanden «bør vere i offentlig eie ut fra nasjonale kulturminnehensyn», og at «inngrepet utvilsomt er mer til gagn enn skade». Det siste vilkåret skal forståast på same måte som oreigningslova § 2 andre avsnitt.

Lova stiller krav til sakshandsaminga. Eigarrar, rettshavarar og andre som har særleg interesse i saka, har rett til å uttale seg, og det må kunngjerast at oreigningsframlegget er lagt ut til offentlig ettersyn. Lova gjev òg rett til erstatning for eigaren og rettshavaren for økonomisk tap som følgje av oreigninga. Ut over føresegnene i kulturminnelova gjeld oreigningslova så langt ho passar.

For lause kulturminne gjev kulturminnelova òg heimel for forkjøpsrett for det offentlege ved auksjonssal, jamfør § 12 sjuande avsnitt. Føresegna gjev først staten og dinest «vedkommende fylkeskommune eller kommune hvor gjenstanden har vært oppbevart eller har sin opprinnelse» rett til å gå inn i det høgaste bodet. Forkjøpsretten kan gjerast gjeldande innan tre veker etter salet. Korkje auksjonshuset, seljaren eller kjøparen har

<sup>1</sup> HR-2009-1825-A.

plikt til å varsle det offentlege, så bruk av forkjøpsretten er avhengig av at det offentlege er kjent med auksjonen.

### 37.2 Føresegner om oreigning

Heimelen i oreigningslova til å oreigne fast eigedom til kulturminneformål har berre vore nytta éin gong. I 1997 oreigna staten ved Miljøverndepartementet eit kvensk gardsanlegg i Vadsø. Anlegget var freda, men eigaren godtok ikkje fredinga og prøvde å rive bygningane. Heimelen til oreigning av lause kulturminne har ikkje vore brukt sidan han vart slegen fast. Det har altså ikkje vore stort behov for slike heimlar, og kulturmiljøstyresmakta har lita erfaring med ordninga.

Sjølv om oreigning til kulturmiljøformål er sjeldan, meiner *utvalet* at det kan oppstå situasjonar der eit slikt verkemiddel kan vere avgjerande for å ta vare på eit kulturminne. Etter ei konkret vurdering vil eit kulturminne kunne ha betre vern i offentleg eige enn i privat eige. For enkelte lause kulturminne som kan ha nasjonal interesse, sikrar statleg eige at kulturminna kan nyttast til forskning og formidling. Oreigning er eit inngrep i den private eigedomsretten, og må oppfylle menneskerettslege og konstitusjonelle krav til at ulempa med inngrepet for eigaren må stå i rimeleg høve til nytten for samfunnet. Erstatning vil alltid vere eit moment som reduserer ulempa for eigaren.

*Utvalet* legg til grunn at oreigning berre vil vere aktuelt i særlege tilfelle, der frivillig avståing ikkje er mogleg å få til. Vidare må andre verkemiddel for vern, medrekna handheving ved pålegg, tvangsmulkt og bortetter ha vore prøvd. *Utvalet* meiner at dagens heimlar for oreigning bør førast vidare, både for faste kulturminne og for lause kulturminne som er i privat eige. Sjølv om heimelen sjeldan vil bli nytta, er oreigning òg eit verkemiddel som kan gjere det enklare å få til frivillige ordningar.

I oreigningslova bør omgrepet «kulturminneformål» endrast til «kulturmiljøformål» i tråd med omgrepsbruken i utkastet til ny kulturmiljølov.

Etter gjeldande rett er det heimel for å frede båtar, men ikkje heimel for å oreigne slike kulturminne av kulturmiljøomsyn. *Utvalet* har føreslege at den nye kulturmiljølova skal gje høve til å frede både båtar og fleire typar transportminne. Det er eit spørsmål om lova òg bør gje heimel for å ore-

igne alle transportminne. Behovet for ein slik heimel vil vere det same for transportminne som for andre typar kulturminne. *Utvalet* kan ikkje sjå at det er særlege ulemper ved å ha ein slik heimel for transportminne. Som for andre typar kulturminne ventar *utvalet* at dette verkemiddelet vil bli nytta berre i heilt spesielle tilfelle, til dømes der andre typar tiltak ikkje er tilstrekkelege for å sikre kulturmiljøverdiane, eller der det av andre grunnar er av nasjonal interesse at kulturminnet er i offentleg eige. Omsynet til eit heilskapleg system i lova talar òg for at det bør vere heimel til å oreigne transportminne. *Utvalet* føreslår difor ein felles heimel for oreigning av lause og transportminne.

### 37.3 Føresegner om forkjøpsrett

Heimelen for offentleg forkjøpsrett av lause kulturminne i privat eige har heller ikkje vore nytta sidan han vart innført. Sjølv om det truleg er sjeldan det vil vere bruk for denne ordninga, meiner *utvalet* at det kan vere tilfelle der eit slikt verkemiddel kan vere nyttig å ha, på same vis som oreigning. Eit sentralt moment er at forkjøpsrett er eit mindre inngripande verkemiddel enn oreigning, og at det kan gjennomførast med ein enklare og raskare prosess. At kulturmiljølovgjevinga gjev lause kulturminne eldre enn aldersgrensene som ikkje er i privat eige vern gjennom offentleg eigedomsrett, talar òg for ei slik ordning. Slik *utvalet* ser det, gjer dei same omsyna seg gjeldande for transportminne òg.

For faste kulturminne er det i dag ikkje heimel for offentleg forkjøpsrett av kulturmiljøomsyn. Saman med heimelen for oreigning meiner *utvalet* at vanlege marknadsmekanismar gjev tilstrekkeleg høve til offentleg erverv av slike kulturminne.

*Utvalet* konkluderer med at heimelen for forkjøpsrett bør førast vidare i ny lov for lause og transportminne, men ikkje for andre typar kulturmiljø.

### 37.4 Framlegg frå utvalet

Utvalet føreslår:

- ny heimel for oreigning og forkjøpsrett for transportminne.

## Kapittel 38

# Sakshandsaming

Dei særlege sakshandsamingsreglane i kulturminnelova har vore meir eller mindre uendra sidan 1990. I dette kapittelet vurderer *utvalet* om reglane framleis er føremålstenlege, eller om den nye lova bør ha enklare reglar som kan gje ei meir brukarvenleg og effektiv sakshandsaming.

Ein fredingsprosess er i dag omfattande og kan ta lang tid. I perioden 2011–2016 vart den gjennomsnittlege sakshandsamingstida i saker om freding ved enkeltvedtak etter § 15 og § 19 litt over to år og sju månader. Då Riksantikvaren utarbeidde fredingsstrategien sin i 2015, var det eit mål å redusere sakshandsamingstida til maksimalt eitt og eit halvt år for saker som det ikkje er knytt særskilde tilhøve til. Evalueringa av strategien i 2022 viste at den gjennomsnittlege sakshandsamingstida i perioden 2015–2020 hadde gått ned til eitt år og ti månader. For perioden 2017–2022 hadde sakshandsamingstida likevel gått opp att til litt over to år og sju månader. Dette kan ha hatt samanheng med regionreforma og koronapandemien.

Dei to siste kulturmiljøfredingane etter kulturminnelova § 20 var Skudeneshavn kulturmiljø, med ei sakshandsamingstid på tre år og ni månader, og Henningsvær, som vart gjennomført på tre år og fem månader.

Den rettleiande sakshandsamingstida hjå Riksantikvaren for freding ved enkeltvedtak etter dei særskilde reglane i kulturminnelova er i dag 18 månader, men ei fredingssak kan ta både kortare og lengre tid, alt etter av kor kompleks saka er. Figuren nedanfor viser eit overslag over kor lang tid ein reknar med at det tek å gjennomføre dei ulike trinna i ei fredingssak.

Freding av område ved forskrift kan ta lengre tid. Dette er mellom anna fordi slike fredingar ofte er store og komplekse, og fordi det er mange eigarar og rettshavarar som blir råka. I dei fleste slike saker blir det mellom anna gjennomført fleire folkemøte, og det kan vere mange høyringsfråsegner til saka.

### 38.1 Reglar om rettleiing, medverknad, kunnskap og informasjon

#### 38.1.1 Reglar om sakshandsaming

Kulturminnelova har særskilde reglar om sakshandsaming for freding av faste kulturminne og område. I tillegg har ho fleire føresegnar som skil seg frå dei allmenne sakshandsamingsreglane i forvaltningslova, til dømes om avskjeringar i klageretten og særskild klagefrist. Vidare har kulturminnelova reglar som gjev kulturmiljøstyresmakta høve til å forlengje fristane i visse tilfelle.

Ei freding er inngripande i den private eigdomsretten. Omsynet til dei som blir råka av eit fredingsvedtak, står difor sentralt i sakshandsaminga. I tillegg legg ei freding band på areal, slik at det er viktig å avklare tilhøvet til kommunen som planstyresmakt og andre interesser før ein vedtek ei freding.

Både naturmangfaldlova og svalbardmiljølova har eigne sakshandsamingsreglar som liknar reglane i kulturminnelova. Sakshandsamingsreglene gjeld berre freding av område. Freding av objekt etter svalbardmiljølova følgjer dei alminnelige reglane i forvaltningslova, men stiller i tillegg krav om at det endelege vedtaket skal bli tinglyst og kunngjort. Naturmangfaldlova inneheld berre sakshandsamingsreglar for vern av område ved forskrift.

#### Gjeldande rett

Dei særskilde sakshandsamingsreglane i kulturminnelova § 22 gjeld i saker om

- freding av byggverk og anlegg med meir etter § 15,
- område etter § 19 ved enkeltvedtak, og
- område freda ved forskrift etter § 20 (kulturmiljøfreding).

Felles for desse heimlane er at fredinga legg band på areal. Reglane gjev ein omfattande demokratisk prosess, som omfattar samordning med plansty-

resmakta og samarbeid med andre offentlege styresmakter, organisasjonar, eigarar og andre som har særskild interesse i saka, varsling av partane, offentlege kunngjeringar og politisk handsaming i fylkeskommunen og kommunen.

Då kulturminnelova vart vedteken, hadde planstyresmakta berre plikt til å samarbeide med kulturmiljøstyresmakta i arealplanlegginga i den grad det vart sett på som naudsynt. Oversynsplanar etter bygningslova skulle leggjast til grunn som rettleiing for vedtak etter kulturminnelova, og vedtak om freding kunne etter lova ikkje vere i strid med stadfesta reguleringsplanar eller godkjende strand- og fjellplanar. I slike tilfelle måtte kulturmiljøstyresmakta ta kontakt med kommunen for å drøfte ei eventuell omregulering. Då plan- og bygningslova vart revidert i 1989, vart reglane for sakshandsaming i kulturminnelova samordna med reglane i plan- og bygningslova.<sup>1 2</sup> Endringane i kulturminnelova tok til å gjelde 1. juli 1990.

<sup>1</sup> Ot.prp. nr. 51 (1987–88): s. 34–35.

<sup>2</sup> Lov om endringar i plan- og bygningslova 1989.

*Særskilde sakshandsamingsreglar for freding ved vedtak i kulturminnelova § 22*

Når ei fredingssak skal starte opp, har kulturmiljøstyresmakta ei plikt til å samordne med kommunen. Kva samordningsplikta inneber, står uttrykkeleg i lovteksten. Styresmaktene skal drøfte korleis området skal avgrensast, og kva innhald fredingsføresegnene skal ha. Dei skal òg drøfte spørsmål om samtidig oppstart av planarbeid eller andre spørsmål som påverkar slikt arbeid. Kulturminnelova § 22 gjev òg Kongen heimel til å gje forskrift om samordna handsaming av planar etter plan- og bygningslova og freding etter kulturminnelova, men dette er førebels ikkje gjort.

Samarbeid med offentlege styresmakter og organisasjonar og andre som har særskild interesse i tiltaket, skal skje tidleg i fredingsprosessen. Etter den gjeldande praksisen blir det gjennomført eitt eller fleire møte med eigaren og andre rettshavarar som eit ledd i førebuingprosessen, der det blir vurdert om det finst grunnlag for freding eller utfordringar som kan gjere det vanskeleg eller umogleg å gjennomføre ei freding. Døme på slike tilhøve kan vere at eigaren ikkje

Tabell 38.1 Rettleiande gjennomføringstid for kvart trinn i ein fredingsprosess

Aktivitet	Veker	Månader	Kven
1. Dialog og samarbeid med eigar, utarbeide framdriftsplan for sakshandsamingstid	4	1	Reg.forv.
2. Melding om oppstart av fredingssak	2	½	Reg.forv.
4. Utarbeiding av framlegg til vedtak og dokumentasjon, med synfaring og registrering	20	5	Reg.forv.
5. Offentleg høyring	8	2	Reg.forv.
6. Kommunestyrehandsaming inkludert utsending til og retur av fredingsforslaget frå kommunen	6	1, ½	Reg.forv.
7. Handsaming i regionalforvaltninga etter kommunestyrehandsaming og oversending til RA	4	1	Reg.forv.
8. Riksantikvaren handsamar fredingsforslaget	8	2	RA
9. Riksantikvaren vedtek freding som blir send ut med opplysning med tre vekers klagefrist	4	1	RA
10. Tinglysing (etter at klagefristen har gått ut eller klagehandsaminga er avslutta)	2	½	RA
Veker berekna til å gå bort i feriar; sommarferie: 5, haustferie: 1, juleferie: 1, vinterferie: 1, påskeferie: 2, uspesifiserte: 4	14	3, ½	
<b>Totalt</b>	<b>72</b>	<b>18</b>	

ønskjer at egedomen skal bli freda, at fredinga kjem i konflikt med andre viktige samfunnsinteresser, at kulturmiljøet er i dårleg stand, eller at ei freding vil svekkje eit vidare brukspotensial.

Når fredingssaka blir starta opp, skal alle eigarar, rettshavarar og dei som har særskilde interesser, bli varsla ved brev om det er mogleg, og dei skal få høve til å gje fråsegn. For å fange opp interessantar som ikkje er kjende for kulturmiljøstyresmakta, skal oppstarten i tillegg bli kunngjord i minst to aviser som er alminneleg lesne på staden. Reglane om varsling og kunngjering må sjåast i samanheng med plikta til samarbeid og retten til medverknad.

Deretter utarbeider kulturmiljøstyresmakta eit framlegg til freding, som skal kunngjerast i to aviser og Norsk Lysingsblad og leggjast ut til offentlig ettersyn. I tillegg skal det bli sendt på høyring til offentlege fagorgan som skal gje fråsegn. Kulturminnelova har ikkje særskilde reglar om kva eit vedtak om freding skal innehalde, og kva informasjon det skal byggje på, men det må innehalde tilstrekkeleg informasjon til at allmenta kan setje seg inn i saka og forstå følgjene av fredinga. I tillegg må det vere gjort greie for kva økonomiske og administrative konsekvensar fredinga kan få. Utforminga av framlegg til freding er utvikla gjennom forvaltningspraksis.

Etter at høyringa er avslutta, skal eventuelle merknader bli vurderte og innarbeidde i framlegget før saka blir lagd fram for politisk handsaming i kommunestyret. I dei fleste fredingssaker er det fylkeskommunen som utfører denne delen av prosessen. Etter at kommunestyret har gjeve fråsegn, skal saka bli handsama hjå Riksantikvaren før fredinga blir vedteken. Eventuelle klagar blir handsama etter dei alminnelege reglane i forvaltningslova. Når klagefristen har gått ut, eller det er teke avgjerd i klagesaka, skal kulturmiljøstyresmakta tinglyse vedtak om freding. I enkelte saker er det Riksantikvaren som står for alle trinna i prosessen.

Saker om freding av båtar eller utviding og innskrenking av sikringssona rundt automatisk freda kulturminne skjer etter dei alminnelege reglane for enkeltvedtak i forvaltningslova. Den styresmakta som gjennomfører fredinga kan likevel velje å utvide prosessen i tråd med reglane i § 22 for å sikre god medverknad.

#### Utvalet si vurdering

*Utvalet* meiner sakshandsamingsreglane i kulturmiljølova bør vere tilpassa ein auka bruk av digitalisering av kunnskapsgrunnlag og saksprosessar, framtidig automatisert sakshandsaming og framtidi-

gig teknologiutvikling i metodebruk og informasjonssinnhenting.

Fram til 2000, då kulturminnelova fekk heimel til å freda flytande båtar, var det berre faste kulturminne som kunne bli freda. Dette kjem tydeleg fram i sakshandsamingsreglane, som er tilpassa freding av faste kulturminne som bind opp areal. Fordi båtar ikkje er bundne til fast areal, blir dei alminnelege sakshandsamingsreglane i forvaltningslova nytta i slike saker, men med ei utviding om at fredinga skal bli avmerkt i rett skipsregister.

Som *utvalet* har gjort greie for ovanfor, er sakshandsamingsreglane samordna med reglane i plan- og bygningslova om arealplanlegging, som i stor grad legg opp til ein vid demokratisk prosess, og som tek omsyn til sjølvrådet til kommunen. Reglane er i tillegg utforma på ein måte som gjer at dei kan bli nytta ved freding både ved enkeltvedtak og ved forskrift. Grunnen til dette er at fredingssaker varierer i storleik og omfang og kan gjelde fleire enn berre dei som er rekna som part i saka. Sjølv om dette kan gje ei omfattande sakshandsaming i mindre saker, vil det, slik *utvalet* ser det, likevel vere føremålstenleg at freding av faste kulturmiljø ved enkeltvedtak og forskrift framleis følgjer dei same sakshandsamingsreglane.

I nokre tilfelle kan fredingsprosessen verke unauddsynleg tidkrevjande og komplisert, særskilt i saker om mindre område eller objekt, der både eigaren, brukarar, kommunen og andre interessantar er samde om fredinga. Det har vore spørsmål om den omfattande prosessen kan vere årsaka til at kulturmiljøstyresmakta vel å ikkje freda, sidan dei manglar ressursar. Då er det fare for at viktige kulturmiljø går tapt.

I kapittel 19 føreslår *utvalet* å utvide heimelen for freding ved vedtak til å gjelde for freding av lause kulturminne og transportminne, som bilar, tog, fly og andre framkomstmiddel. På same vis som ved freding av båtar er ikkje sakshandsamingsreglane i kulturminnelova tilpassa desse kategoriane av kulturminne. I kapittel 20 føreslår *utvalet* at fylkeskommunen og Sametinget skal ha avgjerdsrett til å vedta forenkla freding, som skal vere mindre inngripande enn ordinær freding. I slike saker kan det òg vere tenleg med ei enklare og raskare sakshandsaming.

*Utvalet* har vurdert å føre vidare dei gjeldande sakshandsamingsreglane i kulturmiljølova for ordinær freding av fast eigeendom, slik at sakshandsaminga ved forenkla freding og freding av lause kulturminne og transportminne skal følgje dei alminnelege reglane for enkeltvedtak i forvaltningslova. Men *utvalet* har kome til at det er meir føremålstenleg at reglane for sakshandsaming blir samla i kul-

turmiljølova. *Utvalet* har vidare vurdert om kulturmiljølova bør ha to sett med sakshandsamingsreglar: ei føresegn som skal gjelde alle kategoriar av kulturmiljø, og ei som gjeld i tillegg ved freding av fast eigedom. *Utvalet* har kome til at ei slik løysing kan gjere lova unaudsynleg komplisert og lite brukarvenleg, og går ikkje vidare med ei slik løysing. Slik *utvalet* ser det, bør kulturmiljølova ha felles sakshandsamingsreglar for freding ved vedtak. Generelle sakshandsamingsreglar må vere fleksible minimumsreglar, slik at sakshandsaminga er forsvarleg og kulturmiljøstyresmakta kan tilpasse prosessen og omfanget av saksførebuinga til det som er naudsynt i kvar enkelt sak.

Eit godt samarbeid med eigarar er eit viktig grunnlag for ein god prosess. *Utvalet* har difor vurdert om sakshandsamingsreglane skal gje kulturmiljøstyresmakta plikt til å drøfte innhaldet i ei eventuell freding før saka startar opp. Ofte er det ein god idé å drøfte spørsmål om freding med eigaren og andre som blir påverka direkte, men *utvalet* har kome til at det ikkje er naudsynt å lovfeste dette. Omsynet til eigaren blir vareteke av reglane om varsel og høvet til å gje fråsegn. Som hovudregel skal eigarar og brukarar bli varsla direkte når ei fredingssak startar opp. Fristen for fråsegn bør ikkje vere kortare enn tre veker. Kravet kan fråvikast i tilfelle det ikkje er naudsynt eller praktisk mogleg, eller om det kan føre til at fredingssaka ikkje kan bli gjennomført.

*Utvalet* ønskjer å føre vidare plikta til å drøfte avgrensing av fredinga og behovet for samordning av planarbeid etter plan- og bygningslova med kommunen når det gjeld freding av fast eigedom. Aukande press på arealutnytting tilseier at arealbruk bør avklarast med kommunen på eit tidleg tidspunkt i prosessen. Gjennom samordninga vil kulturmiljøstyresmakta mellom anna få eit grunnlag til å vurdere om freding er rett verkemiddel for å sikre kulturmiljøverdiane, eller om det er tilstrekkeleg med vern gjennom plan- og bygningslova. Samordningsplikta vil òg kunne fange opp tilfelle der kommunen har planar om ei framtidig endring i arealbruken, der fredingssaka kan bli tilpassa planane til kommunen.

I nokre tilfelle, som ved freding av lause kulturminne, vil ei freding likevel ikkje ha noko å seie for arealplanlegginga til kommunen. I slike saker er det mindre føremålstenleg med slik drøfting. Slik *utvalet* ser det, vil ikkje omsynet til det kommunale sjølvstyret gjere seg gjeldande i saker som ikkje har noko å seie for arealbruken, og kommunen sitt syn kan ein ta omsyn til gjennom ordinært varsel om oppstart av saka, med høve til fråsegn. *Utvalet* foreslår at dei nye sakshandsamingsre-

glane skal vere opne for at særskild drøfting med kommunen kan unnlatast i slike tilfelle. For å sikre at kommunen blir informert om fredingssaka, foreslår *utvalet* at kommunen skal ha varsel og høve til fråsegn på lik linje med eigarar og brukarar.

Ofte kan det vere fleire enn kommunen, eigarar og brukarar som har interesser i eit område som blir vurdert freda. Kulturmiljøstyresmakta må difor syte for at eventuelle interessekonfliktar eller samanfallande interesser blir kartlagde tidleg i fredingsprosessen, slik at sakshandsaminga kan bli tilpassa, eller slik at kulturmiljøstyresmakta ikkje nyttar tid og ressursar på ei freding som ikkje vil bli gjennomført. Det er mellom anna viktig at kulturmiljøstyresmakta tek kontakt med andre offentlege styresmakter for å avklare tilhøve som ein må ta omsyn til i fredingssaka. Slike avklaringar bør skje tidleg i prosessen. Det ein må ta omsyn til, kan til dømes vere samferdsel, tryggleik, avklaring av grunnforeining, eller andre viktige samfunnsinteresser. Det er i tillegg viktig at kulturmiljøstyresmakta tek initiativ til medverknad frå organisasjonar og foreiningar, som mellom anna kan bidra med viktig kunnskap og informasjon som er relevant for saka.

I dei fleste tilfelle har ikkje kulturmiljøstyresmakta kjennskap til alle som kan ha interesse i ei fredingssak. For å sikre at fredingssaka blir kjend for ein vidare krins, har kulturminnelova reglar om at varselet om freding skal bli kunngjort i to aviser som er alminneleg lesne på staden. Kunngjeringa i avisene skal òg skje etter at framlegget til freding har vorte lagt ut til offentleg ettersyn. Ved offentleg ettersyn skal saka i tillegg bli kunngjort digitalt i Norsk Lysingsblad. Kulturminnelova opnar ikkje for at kunngjering av oppstart og offentleg ettersyn berre kan skje digitalt.

Slik *utvalet* ser det, er det ikkje lenger føremålstenleg med kunngjering i avis eller Norsk Lysingsblad. I takt med den digitale utviklinga meiner *utvalet* det er grunn til å leggje til rette for meir bruk av digitale løysingar, til dømes ved at kunngjeringa kan skje på digitale flater. Fordi det er fylkeskommunen og Sametinget som i dei fleste tilfella førebur fredingssakene, meiner *utvalet* det kan vere tenleg å vurdere å etablere ein felles nasjonal *fredingsportal* for kulturmiljøstyresmakta, der alle framlegg blir samla, med informasjon om dei ulike fredingssakene på alle steg i prosessen, og der det er mogleg å varsle og sende inn innspel direkte for å samordne sakshandsaminga. Det må vere mogleg å registrere seg for å få automatisk varsel når informasjon blir lagt ut, anten om ei særskild fredingssak, om ein sakstype

eller annan spesifisering av kva som skal varslast. Ei slik løysing ville vere brukarvennleg og kunne fremje auka deltaking og engasjement for kulturmiljø. Til dømes ville interesseorganisasjonar enkelt kunne følgje med på fredingssaker over heile landet. Løysinga vil, i tillegg kunne spare ressursar for forvaltninga og vere tilpassa ei framtidig, meir automatisert sakshandsaming. Riksantikvaren må kunne lage og drive ein slik portal, utan at det trengst særskilt regulering i lova. Korleis ein slik fredingsportal skal bli utvikla, må bli greidd ut på eit meir detaljert nivå enn det *utvalet* har hatt føresetnad for å gjere.

Ei slik digital løysing kan ha positive administrative og økonomiske konsekvensar. Med ei digital innsynsløysing kan kulturmiljøstyresmakta bruke mindre tid på handsaming av innsynssaker. Kulturmiljøstyresmakta kan i tillegg nytte den informasjonen dei alt har, framfor å utarbeide ei særskilt utforma kunngjering som skal publisera i avisa. Sjølv om det vil krevje økonomiske ressursar for å utvikle ei slik løysing, meiner *utvalet* at ein på sikt vil kunne få økonomiske innsparringar, mellom anna fordi kunngjeringar i aviser er meir kostbart enn å nytte eigne digitale plattformer. Dessutan er det tvil om kor stor rekkjevidde kunngjering i media har i våre dagar, der det er stor konkurranse frå sosiale medium om merkemda til innbyggarane.

Som det kjem fram av figur 2.1. ovanfor, er det utarbeidinga av framlegget til freding som er mest tidkrevjande. Kulturminnelova inneheld ikkje særskilde reglar om korleis eit framlegg om freding skal vere utforma, eller kva innhald det skal ha. Dette blir regulert gjennom utgreiingsinstruksjonen og dei alminnelege reglane om saksførebuing i forvaltningslova, som seier at saka skal vere så godt utgreidd som mogleg.

Ei freding er eit inngrep i den private eigedomsretten og inneber ei rådveldeinnskrenking for eigarar og brukarar, samstundes som dei blir pålagde plikter. Det er difor viktig at saka er tilstrekkeleg greidd ut og dokumentert, slik at kulturmiljøstyresmakta har eit godt avgjerdsgrunnlag og eigarar og brukarar forstår kva fredinga inneber. Slik *utvalet* ser det, må eit framlegg om freding som eit minimum gjere greie for kva det er som skal bli freda, kva som er føremålet med fredinga, og kva omfang ho skal ha. Framlegget må i tillegg innehalde eit utkast til konkrete føresegner om korleis det freda kulturmiljøet skal bli forvalta i framtida, og kva plikter dette inneber for eigarar og brukarar. *Utvalet* oppfattar det likevel slik at nokre fredingssaker kan bli unautsnyttleg omfattande, og meiner forvaltninga i større grad

bør vurdere kva og kor mykje som er naudsynt å greie ut i kvar sak.

*Utvalet* har vurdert om kulturmiljølova skal ha konkrete reglar om kva eit framlegg til freding skal innehalde, og kor omfattande utgreiingane skal vere i fredingsprosessen. Slike reglar kan gjere fredingsprosessen meir effektiv. På den andre sida er heimelen for freding vid i den nye kulturmiljølova, han omfattar fleire objekt og område som er ulike i både karakter og storleik. Slik *utvalet* oppfattar det, er det den kulturmiljøstyresmakta som førebur fredinga, som er best til å vurdere kva som er naudsynt i den enkelte saka, ut frå tilgjengelege ressursar. *Utvalet* meiner at det difor ikkje vil vere tenleg at lova inneheld generelle føresegner om kva vurderingar som er naudsynte å gjere på dette stadiet i ei fredingssak, men strekar under at kulturmiljøstyresmakta må tilpasse nivået på utgreiingane til det som er naudsynt i den enkelte saka.

Etter gjeldande rett skal framlegget til freding bli lagt ut til offentleg ettersyn i minst seks veker. På same vis som ved oppstart av fredingssaka skal eigarar og brukarar bli varsla direkte når dette er mogleg. Samstundes skal framlegget bli lagt fram for aktuelle offentlege fagorgan, som skal gje fråsegn. Offentleg ettersyn og høyring skal sikre at saka blir kjend, og på denne måten leggje til rette for demokratiske avgjerdsprosessar ved at alle får høve til å gje fråsegn i saka. Offentleg ettersyn er meint å fange opp eventuelle interessekonfliktar eller forbetringar, slik at kulturmiljøstyresmakta kan gjere eventuelle tilpassingar før det endelege vedtaket blir gjort.

*Utvalet* meiner det er viktig å føre desse reglane vidare i kulturmiljølova for å sikre at saka blir så godt utgreidd som mogleg, og at retten til medverknad blir sikra. I nokre tilfelle kan likevel desse omsyna sikrast på anna vis. *Utvalet* meiner difor at kulturmiljøstyresmakta bør ha rom for å gjere visse tilpassingar ut frå kva storleik og karakter saka har. Slike tilpassingar kan til dømes vere at dei sjølve kan avgjere korleis varsling og kunngjering skal bli gjennomført. Eigarar står i ei særstilling og må, slik *utvalet* ser det, bli varsla direkte med frist for fråsegn i alle saker der det er mogleg. Det same gjeld offentlege fagorgan som blir påverka av fredingssaka. Kulturmiljøstyresmakta bør i tillegg gje direkte varsel til representantar for nasjonale minoritetar i alle saker som påverkar kulturmiljøet deira. Kven som er representantar må avgjerast etter ei konkret vurdering. Oftast vil det vere ein eller fleire organisasjonar som representerer minoritetane.



Etter gjeldande rett har kulturmiljøstyresmakta ei plikt til å leggja fram saka for kommunestyret til politisk handsaming etter at dei ordinære høyringsrundane er avslutta. Framlegget til kommunen skal innehalde alle fråsegnar som har kome inn etter førehandsvarsling, offentleg etter-syn og høyring, og eit framlegg til vedtak som viser korleis merknadene har vorte vurderte av kulturmiljøstyresmakta og innarbeidde i det endelige framlegget til vedtak. Medverknad etter ordinær høyring kan gje ein sterkare innverknad i fredingssaka.

*Utvalet* har vurdert det slik at kommunen, i tråd med prinsippet om kommunalt sjølvstyre sjølv bør avgjere kva nivå spørsmål om freding skal bli handsama på. Slik *utvalet* ser det, er det kommunen som står nærast til å vurdere kva sakar som er av prinsipiell betydning, og som difor må avgjerast av kommunestyret. I slike tilfelle kan kommunen be om å få alle fråsegnene som har kome inn i saka og få ei forlenga frist, slik at det blir høve til politisk handsaming etter at den ordinære høyringa er avslutta. På den måten kan kommunen få det fulle biletet av interesser før han gjev fråsegn. Vedtaket som kommunen har gjort i saka, er ikkje bindande for kulturmiljøstyresmakta. Dette betyr at kulturmiljøstyresmakta kan vedta freding sjølv om kommunen ikkje er samd i vurderingane som kulturmiljøstyresmakta har gjort. Vedtaket i kommunen kan i nokre tilfelle likevel gjere at framlegget til vedtak blir justert etter kommunen sitt syn, eller at fredinga ikkje blir vedteken.

Fredingsvedtak på fast eigedom skal bli tinglyst. Ein tilsvarende regel finst om avmerking i skipsregister ved freding av båtar. Slike registreringar er viktige for å sikre notoritet og publisitet, og *utvalet* meiner at ein må halde fram med dei. Framlegget til ny kulturmiljølov har heimel for å frede alle typar transportminne og lause kulturminne, i tillegg til fast eigedom. Det er difor naudsynt å utvide regelen slik at freding av slike objekt skal bli avmerkt i tilsvarende register. Det skal ikkje vere høve til å vike frå denne regelen.

#### *Særlege sakshandsamingsreglar i saker om kulturmiljøa til minoritetar*

*Utvalet* har føreslege at kulturmiljølova skal innehalde allmenne føresegnar som gjev offentlege forvaltningsorgan ei særskild plikt til å ivareta omsynet til nasjonale minoritetar gjennom medverknad, og vektlegging av korleis kulturmiljøet kan trygge og utvikle kulturen, språket og samfunnet. Dette gjeld i alle saker som har påverknad

på minoritetars kulturmiljø, og manglande oppfølging kan vera ein sakshandsamingsfeil som gjer vedtaket ugyldig. Regelen om medverknad gjev i tillegg representative organisasjonar rett til å klaga på vedtak innanfor interesseområdet sitt.

*Utvalet* har likevel vurdert om det bør vera særskilde reglar for medverknad ved freding av kulturmiljø som har direkte innverknad på samar eller nasjonale minoritetar. Ved freding av samisk kulturmiljø vil Sametinget ha ei rolle i førebuinga av saka, både som styresmakt for samiske kulturmiljø og gjennom retten til konsultasjonar etter samelova kapittel 4. Det trengst difor ikkje ei særskilt påpeiking av samordning med Sametinget. Denne retten gjeld ikkje i sakar om freding av kulturmiljøet til nasjonale minoritetar. Det vil difor vere særskilt viktig å samarbeida med representantar frå desse minoritetane gjennom heile fredingsprosessen. Involvering og medverknad er føresetnader for å få eit godt avgjerdsgrunnlag i saka.

Etter *utvalets* syn er det mykje som talar for at andre nasjonale minoritetar òg bør ha rett til deltaking. Staten har plikt til å gje særskild merksemd for å involvere nasjonale minoritetar i avgjerdsprosesser som er relevant for dei gjennom effektiv deltaking. Deltakarretten for nasjonale minoritetar er meir enn retten til å bli høyrd. *Utvalet* foreslår at kulturmiljølova skal ha sakshandsamingsregler som sikrar ei reell deltaking, der resultatet har stor innverknad på avgjerder at deltakinga er reell og får betydning for innhaldet i avgjerder. *Utvalet* foreslår difor å lovfesta ei plikt for kulturmiljøstyresmakta til å rådføre seg med representantar for minoritetane frå eit tidleg tidspunkt i fredingsprosessen, og til å leggja stor vekt på deira synspunkt i den vidare sakshandsaminga. Der det er oppretta kulturmiljønemnder etter lovframlegget § 64 vil dei vera sentrale for rådføringa.

#### **38.1.2 Særskilde reglar for dispensasjonshandsaming for store og omfattande byggverk og anlegg**

I nokre tilfelle kan det vere naudsynt å avklare om det er høve til å få dispensasjon frå ei freding før eit tiltak er ferdig prosjektert. Dette gjeld særskilt for store og komplekse fredingsobjekt, der det kan vere naudsynt med eit stort tal dispensasjonar for å leggje til rette for ny eller vidare bruk. På same vis som i byggjesaker etter plan- og bygningslova kan ein tiltakshavar trenge visse avklaringar i forkant av prosjekteringa, mellom anna om det vil vere høve til å få naudsynte dispensasjonar. I praksis har slike saker ofte vorte løyste ved at tiltakshavaren søkjer om generelle dispensasjo-

nar før den endelege prosjekteringa, utan at det blir gjort konkrete vurderingar av tiltaka. I slike tilfelle blir det føresett at innhaldet i dispensasjonane blir klarlagt undervegs når dei konkrete behova oppstår. På denne måten vil sakshandsaminga vere fleksibel, noko som kan spare tid og ressursar for både kulturmiljøstyresmakta og tiltakshavaren.

Det har likevel vist seg at denne løysinga i nokre tilfelle kan vere utfordrande, fordi det kan oppstå situasjonar der eit tiltak det er dispensert for, kan ha som konsekvens at det er naudsynt med tiltak som lova ikkje opnar for, til dømes senking av golv, som fører med seg at ein må gjere vesentlege endringar i trapp og trappeløp.

*Utvalet* har vurdert om det vil vere føremålstenleg om kulturmiljølova skal ha ein heimel for at sakshandsaminga ved store prosjekt kan bli delt inn i fleire ledd, slik at det først kan bli søkt om generelle dispensasjonar, og at det nærare innhaldet blir konkretisert etter kvart. *Utvalet* har komme til at det ikkje er naudsynt med ein slik heimel, fordi slike avklaringar kan bli løyst gjennom rettleiing eller ved å gje dispensasjon på vilkår. Slik *utvalet* ser det, kan denne praksisen kunne halda fram i større saker utan at ho blir lovfesta. *Utvalet* har føreslege ein ny heimel for dispensasjon, som er meir fleksibel fordi vurderinga skal vere knytt til kva innverknad tiltaket har på dei kulturhistoriske verdiane, og ikkje storleiken på tiltaket. Sjå meir om dette i kapittel 19.7.6.5. *Utvalet* meiner at denne endringa vil bidra til å avgrense dei nemnde utfordringane.

### 38.1.3 Rettleiingsplikt for kulturmiljøstyresmakta

For eigarar er det viktig at dei får tilgang til tilstrekkeleg og oppdatert informasjon om korleis dei kan ta vare på freda kulturmiljø. Det gjeld særleg praktisk informasjon og rettleiing om kva slags vedlikehald eller skjøtsel eit freda kulturminne treng. Den alminnelege regelen om forvaltninga si rettleiingsplikt i forvaltningslova § 11 gjeld òg for kulturmiljøstyresmakta, men eit særleg spørsmål er om plikta til rettleiing i tillegg bør følgje direkte av kulturmiljølova.

Kulturmiljøstyresmakta utarbeider i dag mykje godt og praktisk rettleiingsmaterieil, men eigarar kan i tillegg trenge å få avklart konkrete spørsmål om tiltak på egedomen. Det kan til dømes vera nyttig med ei førehandsvurdering av om eit tiltak kan bli gjennomført utan dispensasjon, eller om det vil vere mogleg å få dispensasjon, før ein eventuell søknad blir utarbeidd. Slik

rettleiing kan til dømes bli gjeven gjennom ein forvaltningsplan, eller ved ei førehandsfråsegn frå kulturmiljøstyresmakta. Rettleiing er ikkje ei forhandling, og førehandsfråsegn er ikkje bindande for kulturmiljøstyresmakta, men kan vera til hjelp for eigaren i den vidare planlegginga og utforminga av dispensasjonssøknaden. Vedtak om dispensasjon må følgje vanlege reglar. Ei lovfest rettleiingsplikt vil kunne gjere det tydelegare for eigarane at dei har høve til å kontakte kulturmiljøstyresmakta for å få råd om korleis dei best kan forvalte egedomen sin.

Fordi freding er inngripande i egedomsretten, foreslår *utvalet* ei særskilt lovfesta rettleiingsplikt i den nye kulturmiljølova, som er meir spesifikk og inneber noko meir enn den generelle rettleiingsplikta som følgjer av forvaltningslova. Føresegna skal gjelda i tillegg til reglene i forvaltningslova på dette området. *Utvalet* meiner at ei slik føresegn er viktig av pedagogiske omsyn. At kulturmiljøstyresmakta si rettleiingsplikt for freda egedom blir lovfesta, vil framheve kulturmiljøstyresmakta sitt ansvar for å gje råd om korleis ein konkret egedom best kan bli forvalta for å vareta føremålet med fredinga. Det vil òg kunne gjere det enklare for eigarar å ta kontakt for å få råd om korleis konkrete tiltak kan eller bør bli utførte. *Utvalet* meiner at rettleiingsplikta må gjelde både generelt og for konkrete tiltak. Til dømes kan rettleiingsplikta bli oppfylt munnleg, gjennom utarbeiding av ein forvaltnings- eller skjøtelsplan, gjennom ei skriftleg førehandsfråsegn eller gjennom hjelp til utforming av søknader om dispensasjon. Ei rettleiingsplikt vil vere særleg aktuell for å klargjere pliktene eigarar har etter kulturmiljølova, særleg når det gjeld vedlikehald og skjøtsel. Rettleiing om korleis eigarar kan sikre kulturmiljø, til dømes mot klimatrugsmål som ekstremvær, flaum og liknande, er òg viktig.

### 38.1.4 Rett til å ta initiativ til freding

Alle står utan lovheimel fritt til å kome med framlegg med initiativ til å frede noko. Utan formalisering har ikkje kulturmiljøstyresmakta plikt til å handsame eit slikt initiativ, anna enn plikta til å svare på førespurnader som kjem til forvaltninga.

Til samanlikning legg naturmangfaldlova opp til at både kommunale, fylkeskommunale og statlege styresmakter kan ta initiativ til områdevern. Organisasjonar og enkeltpersonar kan òg fremje framlegg om vern, i form av tilbod om frivillig vern og framlegg om vern av konkrete område.<sup>3</sup> Eigne

<sup>3</sup> Jamfør Klima- og miljødepartementet 2015.

reglar for sakshandsaminga følgjer mellom anna av naturmangfaldlova §§ 41 til 43. Når det gjeld såkalla «utvalde naturtypar» etter naturmangfaldlova § 52, skal styresmaktene i visse tilfelle vurdere om dei bør gje forskrift om utvalde naturtypar etter krav frå organisasjonar eller andre med rettsleg interesse, så framtil vilkåra elles er til stades.

Innføring av ein formalisert initiativrett i kulturmiljølova kan auke medverknaden, på både regionalt, lokalt og individuelt nivå. Det kan òg auke demokratisk deltaking og gje kvar enkelt større høve til å påverke avgjerder om sitt eige miljø og sin eigen kulturarv.

Ein lovfest initiativrett vil i tillegg gje signal til kulturmiljøstyresmakta om at kulturarven må kunne bli sett og definert frå eit «nedanfrå-og-opperspektiv», og ikkje berre frå kulturmiljøstyresmakta sjølv.

Ein formalisert initiativrett kan opne for impulsar utanfrå, som kan tilføre forvaltninga ny kunnskap. Tal frå Finland og Sverige illustrerer at resultatet av initiativretten er konkrete fredingsvedtak. Når talet på fredingsvedtak som byggjer på framlegg i tråd med ein lovfest initiativrett, ligg på rundt 50 prosent, underbyggjer dette at kunnskapstilfanget og framlegga som kjem til styresmaktene, har verdi. Tala gjev ikkje inntrykk av at det har vorte mange fleire saker. I Sverige har saksmengda vore jamn over fleire år.<sup>4</sup> Ulike justeringar kan dessutan gjerast for å dempe omfanget av sakshandsaminga, til dømes ved å avskjere klageretten, som i Sverige, eller gjere andre innstrammingar i handsaminga av saker enn det som elles vil følgje av forvaltningslova.

Ulemper ved å innføre ein formalisert initiativrett i kulturmiljølova kan vere at det blir meir sakshandsaming for kulturmiljøstyresmakta. Dersom det blir stilt krav til søknaden, handsaminga og grunngevinga og eventuelt ein klagerett for søkjararen, vil det innebere meirarbeid for forvaltninga.

Eit anna moment er at såkalla «tematiske tilnærmingar» til freding blir sett på som meir kunnskapsbaserte, systematiske og mindre konfliktprega enn dei fredingsprosessane som byggjar på tips eller ønske om fredingsvurderingar frå historielag, enkeltpersonar eller eigarar.<sup>5</sup>

*Utvalet* meiner det vil vere best at initiativretten gjeld for alle. *Utvalet* viser her til erfaringar frå Finland, der ein ved lovendring utvida retten for kven som kunne fremje initiativ, fordi det viste seg vanskeleg å trekkje opp linjer mellom kva slags organisasjonar som skulle ha høve til å fremje søk-

nad om ei freding. Slik *utvalet* ser det, kan ei formalisert lovfesting av høve til å fremje framlegg om fredingar i kulturmiljølova gje større kunnskapstilfang for kulturmiljøstyresmakta. Godt grunnjevne framlegg kan spare kulturmiljøstyresmakta for arbeid og gjere det enklare å førebu og gjennomføre ein fredingsprosess. Lovfesting kan også bidra til å synleggjere innspelsprosessar som i dag er uformelle og som kan vere mindre gjennomsluktige. Ein føresetnad for at føresegna skal fungere, er at dei negative konsekvensane i form av auka administrative ressursar ikkje blir større enn det ein kan oppnå. *Utvalet* foreslår difor å gjere det tydeleg i lova at avgjerder om å ikkje ta eit framlegg til følgje ikkje er enkeltvedtak som ein kan klage på. Men den som kjem med eit alvorleg meint framlegg, skal få eit svar. Kulturmiljøstyresmakta vil heller ikkje ha noka plikt til å grunnge kvifor dei ikkje har gått vidare med oppmodinga, slik at det blir tilstrekkeleg å vise til at dei no ikkje har funne grunn til å frede objektet som er føreslege. Samstundes kan den kunnskapen ein oppnår i slike tilfelle, gje grunnlag for å kome tilbake til saka seinare, til dømes gjennom dei tematiske fredingsprosessane.

### 38.1.5 Nemnd for medverknaden til nasjonale minoritetar i forvaltning og vern av kulturmiljøet deira

Som vi har vist, legg samfunnet i dag meir vekt på at dei nasjonale minoritetane skal medverke i forvaltninga av kulturmiljøet sitt. Medverknadsretten følgjer òg av menneskerettane for nasjonale minoritetar (SP artikkel 27 og Rammekonvensjonen artikkel 15). Skal ein slik medverknad vere noko meir enn eit høve til å gje høyringsfråsegn, bør det vurderast særskilde ordningar ut over ei overordna føresegn om medverknad som vurdert og føreslege i kapittel 15.4.11.

For å sikre medverknad kan det organiserast faste møtepunkt mellom kulturmiljøstyresmakta og interesseorganisasjonane til dei ulike nasjonale minoritetane. Kommunal- og distriktsdepartementet har etablert eit kontaktforum mellom organisasjonane til dei nasjonale minoritetane og sentrale styremakter. På kontaktforumet informerer styresmaktene om aktuelle saker, og organisasjonane kan gje tilbakemeldingane sine. Dette kontaktforumet kan òg brukast meir til å ta opp saker om kulturmiljøet til dei nasjonale minoritetane.

Det er dessutan mogleg å ha eigne kontaktforum for kulturmiljøet til dei nasjonale minoritetane, i tillegg til møte med organisasjonane om konkrete saker. Som den kulturhistoriske gjennomgan-

<sup>4</sup> Riksantikvarieämbetet 2018b: s. 4.

<sup>5</sup> Oslo Economics 2022: s. 33.

gen viser, er det store skilnader både i omfang og i kva slags kulturmiljøsaker som vil vere aktuelle for dei ulike nasjonale minoritetane. Eit samla kontaktforum vil difor ha avgrensa konkret verknad både for kvar enkelt av dei nasjonale minoritetane og for styresmaktene. Ein større vilje og aktivitet for å høyre og involvere organisasjonar som representerer ein nasjonal minoritet, vil styrkje medverknaden, men vil då vere meir styrt frå sak til sak. I tillegg kjem det at ei slik form for medverknad ikkje legg til rette for eigarskap til prioriteringar og avgjerder hjå dei ulike nasjonale minoritetane. Dei menneskerettslege pliktene for nasjonale minoritetar fører med seg at medverknaden må vere effektiv i korleis tiltak både blir førebudde, konsekvensvurderte og sette i verk.

Ein meir forpliktande måte å styrkje medverknaden på er ei ordning der det kan etablerast eigne kulturmiljønemnder for dei enkelte nasjonale minoritetane, som har ei konkret rolle med konkrete oppgåver i kulturmiljøforvaltninga. For dei enkelte nasjonale minoritetane kan meir konkret og forpliktande medverknad vere føresetnaden for at tiltak og avgjerder har legitimitet med høve til gjennomføring.

*Utvalet* meiner kulturmiljønemnder for dei ulike nasjonale minoritetane kan vere eit godt tiltak for å auke merksemda om kulturmiljøet deira. Kor viktig slike nemnder kan vere, vil kunne variere mellom dei ulike nasjonale minoritetane, og det vil kunne endre seg over tid. Det kan difor vere tenleg at det finst ein kan-regel for etablering av eigne kulturmiljønemnder for dei enkelte nasjonale minoritetane. Vidare kan ein sjå at dei nærare oppgåvene til slike nemnder kan utviklast over tid, og at dei difor blir fastsette ved forskrift og ikkje i lova. Aktuelle oppgåver for kulturmiljønemnder kan vere utarbeiding av registrerings- og vernestrategiar, fråsegn til enkelte motsegnes- eller løyve- og dispensasjonsvurderingar og tildeiling av tilskot.

For at kulturmiljønemnder skal ha reell medverknad, meiner *utvalet* at dei må setjast saman av personar som har tillit hjå den enkelte nasjonale minoriteten. Det vil difor vere naudsynt at medlemene blir oppnemnde etter framlegg frå dei representative organisasjonane til dei nasjonale minoritetane.

### 38.1.6 Miljøvedtaksregister

*Utvalet* skal kome med framlegg til eit kulturmiljøregelverk som er tilgjengeleg for både offentlege styresmakter og allmenta, og som tek høgde for framtidig høve for digitalisering av kunnskaps-

grunnlag og sakshandsamingsprosessar og for teknologiutvikling i metodebruk og informasjonsinnhenting. *Utvalet* skal òg vurdere om lova bør ha føresegnar som bidreg til kunnskapsutvikling om og formidling av kulturhistorie og kulturmiljø. Slik *utvalet* ser det, er det difor viktig at ein har verkemiddel som fremjar kunnskap om lova og om reglane om vern av kulturmiljø, og at kunnskap om korleis lova blir praktisert, skal vere tilgjengeleg.

Kulturminnelova har enkelte reglar om at informasjon om fredingsvedtak skal vere tilgjengeleg. Mellom anna har kulturmiljøstyresmakta plikt til å tinglyse vedtak om freding av faste kulturminne og område. Plikta til tinglysing gjeld òg erklæringar om at ståande byggverk er automatisk freda, og ved sal av statleg eigde kulturhistoriske byggverk og anlegg til private. Lova har i tillegg reglar om at vedtak om freding av båtar skal bli registrerte i vedkomande skipsregister i den grad det er mogleg. Tilgjengeleggjering av informasjon kan òg vere påkravd etter anna regelverk, som offentleglova, eller gjennom rapporteringsplikt til offentlege register, som Statistisk sentralbyrå.

Tilgang til miljøinformasjon gjev grunnlag for auka medvit og deltaking i å ta vare på kulturarven, noko som mellom anna er sentralt i Farokonvensjonen. Som nemnd i kapittel 15.3, følgjer retten til miljøinformasjon av Grunnlova § 112 andre avsnitt. Konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, allmenn deltaking i avgjerdsprosessar og tilgang til rettsmiddel i saker om miljø (Århuskonvensjonen) tek kulturminne og byggjekonstruksjonar med i definisjonen av miljøinformasjon, jamfør artikkel 2 nr. 3 bokstav c. Konvensjonen er ratifisert i norsk rett gjennom miljøinformasjonslova. Kulturminne og kulturmiljø blir omfatta av miljødefinisjonen i miljøinformasjonslova, jamfør § 2 andre avsnitt. Det inneber mellom anna at alle forvaltningsorgan på eit overordna nivå skal ha miljøinformasjon som er relevant for eigne ansvarsområde og funksjonar, og gjere denne informasjonen allment tilgjengeleg, jamfør miljøinformasjonslova § 8. Miljøinformasjonslova blir likevel avgrensa mot det «ytre miljø». For kulturmiljø inneber dette at mellom anna museale gjenstandssamlingar eller andre samlingar i seg sjølve ikkje er omfatta av definisjonen, og definisjonen omfattar heller ikkje interiøret i bygningar og anlegg.<sup>6</sup> Enkelte andre miljølover set opp ei lovfest plikt for forvaltninga til å registrere visse vedtak og forskrifter på miljøområdet i eit miljøvedtaksregister. Til dømes er Miljøvedtaksregisteret oppretta gjennom forskrift med heimel i naturmangfaldlova

<sup>6</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001–2002): s. 40.

§ 68. Registeret er med på å oppfylle miljøinformasjonslova § 8. Motorferdsellovutvalet har òg føreslege ein heimel for at departementet kan gje forskrift om plikt til å innføre visse vedtak i eit miljøvedtaksregister, som kan bli samordna med Miljøvedtaksregisteret etter naturmangfaldlova.<sup>7</sup>

Riksantikvaren gjer mellom anna miljøinformasjon tilgjengeleg på riksantikvaren.no og gjennom si eiga digitale formidlingsteneste, kulturminnesok.no. Databasen inneheld informasjon om over 220 000 kulturminne og kulturmiljø og er publikumsversjonen av Askeladden, Riksantikvaren sin offisielle database over kulturmiljø.<sup>8</sup> Kulturminnesok.no inneheld i tillegg bidrag frå brukarar over heile landet. Korkje kulturminnesok.no eller Askeladden er heimla i kulturminnelova.

Askeladden er berre tilgjengeleg for forvaltninga. Somme har gjennom innspel til *utvalet* peikt på at det difor kan vere vanskeleg for frivillige og enkeltpersonar å vite kva som er underlagt vern eller ikkje, og å vite om ulike tiltak er i strid med kulturminnelova. Andre innspel peiker på at ein offentleg tilgjengeleg kunnskapsdatabase kan motverke manglande kunnskap hjå allmenta. Databasen bør då innehalde opplysningar om alle former for restriksjonar og vern av ulike kulturmiljø etter kulturminnelova, det vil seie meir enn det som for forvaltninga går fram av Askeladden i dag. I *Evaluering av Riksantikvarens fredingsstrategi* blir det mellom anna peikt på at ulike delar av forvaltninga òg ser behov for eit betre og meir oppdatert og tilgjengeleg informasjonsgrunnlag enn det dei har i dag.<sup>9</sup>

*Utvalet* meiner generelt at allment tilgjengeleg informasjon om kulturmiljø er naudsynt for å sikre rettstryggleiken til borgarane og gje dei høve til medverknad. Samstundes bidreg slik tilgjengeleggjering til å sikre varig vern av kulturmiljø gjennom den rettstryggleiken det gjev for kulturmiljøverdiane.<sup>10</sup> Dette er eit poeng som òg blir understreka i førearbeida til miljøinformasjonslova som støttar opp under retten til miljøinformasjon:

Sikring av lokale eller nasjonale kulturminner er også avhengig av at allmennheten får tilgang til nødvendig og relevant informasjon. Dette kan være av stor betydning, ikke minst lokalt, og kan gjelde alt fra helleristninger til gamle bevaringsverdige trehus.<sup>11</sup>

Konkret kan eit miljøvedtaksregister for kulturmiljø redusere risikoen for skade på kulturmiljø som følgje av auka arealpress. Eit register kan òg betre samordninga og informasjonsflyten mellom dei ulike delane av forvaltninga. Registrering kan difor særleg motverke uheldige sumverknader av inngrep i kulturmiljø verna etter kulturmiljølova. Det finst dessutan høve til å kople eit slikt register til Miljøvedtaksregisteret, som motorferdsellovutvalet òg har peikt på. Ei fellesregistrering kan til dømes vere særleg gunstig i tilfelle der det blir vedteke restriksjonar i ferdsel av omsyn til kulturmiljø, særleg der desse restriksjonane gjeld område som er verna etter ulike lover, slik at borgarane lettare kan gjere seg kjende med dei. På kulturmiljøfeltet kan registeret òg vere ei løysing på utfordringa med å gje notoritet til vern av visse kategoriar av kulturmiljø, det vil seie at vernet blir etterviseleg og kan kontrollerast. Det gjeld til dømes transportminne og lause kulturminne og kan særleg vere nyttig når *utvalet* no opnar for å frede desse kulturminna ved vedtak.

På bakgrunn av dette føreslår *utvalet* ein heimel i kulturmiljølova som gjer det mogleg å opprette eit miljøvedtaksregister ved forskrift. Føresegna blir ny. *Utvalet* føreslår inga direkte registreringsplikt for kulturmiljøstyresmakta og har heller ikkje vurdert kva vedtak som bør bli registrerte. Her meiner *utvalet* ein bør sjå til vurderingar som er gjennomførte etter liknande miljølover. Slik *utvalet* ser det, vil ikkje ei registreringsplikt føre til nokon særleg auke i administrative ressursar. Den alminnelege journalføringsplikta og publisering gjennom Askeladden og i kulturminnesok.no vil truleg dekkje det meste av krava i føresegna. Ressursbruken her kan òg vegast mot ressursbruken *utvalet* legg til grunn at ein sparer inn ved at registeret kan føre til færre aktlause brot på kulturmiljøregelverket som følgje av uvisse, og ved at sakshandsaminga mellom styresmakter blir effektivisert. *Utvalet* meiner det kan vere tenleg å sjå eit miljøvedtaksregister i samband med det som over er omtala som ein fredingsportal med informasjon om fredingssaker som er sett i gang.

Det er viktig å vere merksam på at fredingsvedtak etter kulturmiljølova kan innehalde informasjon om personlege tilhøve som er underlagt teieplikta i forvaltningslova, eller andre opplysningar som ikkje bør bli offentleggjorde i fulltekst. Dersom ein opprettar eit miljøvedtaksregister, vil handsamingsgrunnlaget vere utføring av ei lovpålagd oppgåve, jamfør personvernforordninga

<sup>7</sup> NOU 2024: 10.

<sup>8</sup> Kulturminnesøk (kulturminnesok.no).

<sup>9</sup> Oslo Economics 2022: s. 48.

<sup>10</sup> NOU 2004: 28: s. 214.

<sup>11</sup> Ot.prp. nr. 116 (2001–2002): s. 27.

artikkel 6 nr. 1 bokstav c. Den lovpålagde oppgåva vil då vere heimelen *utvalet* føreslår, om at departementet kan gje forskrift med plikt til føre inn vedtak i registeret. Personopplysningar blir nærare omtalte nedanfor.

## 38.2 Digitalisering og personvern

Som det går fram av mandatet, skal sakshandsamingsreglane i lovframlegget vere brukarvenlege og bidra til ei effektiv forvaltning. Dette inneber mellom anna at utgreiinga må ta høgd for digitaliseringa og teknologiutviklinga i framtida, og eit auka omfang av lovpålagd digitalisering og deling av data.<sup>12</sup>framtidige høve til digitalisering av kunnskapsgrunnlag og sakshandsamingsprosessar og for teknologiutvikling i metodebruk og informasjonssinnhenting. Kulturminnelova har ikkje særreglar som regulerer digital forvaltning i dag. Det er difor behov for å sjå korleis kulturmiljølova kan leggjast til rette for digitalisering samstundes som personvernet til borgarane blir vareteke. I dette kapitlet har *utvalet* sett til utgreiingane om desse emna i NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov* og NOU 2024: 10 *Ny motorferdsellov*. Framstillinga her byggjer på framstillingane i desse utgreiingane. Sjå desse utgreiingane for å lese ei meir utdjupande framstilling av tematikken.

### 38.2.1 Personopplysningar

Forvaltninga av kulturmiljø og vernereglar i medhald av kulturmiljølova kan i mange tilfelle gjere at ein må registrere og handsame personopplysningar. Det kan til dømes gjelde både ved sakshandsaming av søknader om dispensasjon og ved handheving av vernereglar. I slike tilfelle gjeld reglane om handsaming av personopplysningar.

EUs personvernforordning er implementert i norsk lov gjennom personopplysingslova, som tok til å gjelde i 2018. For at det skal vere lovleg å handsame personopplysningar, må det liggje føre eit handsamingsgrunnlag. Kva som er lovlege handsamingsgrunnlag, er lista opp i artikkel 6 i forordninga. For kulturmiljøstyresmakta vil grunnlaget ofte vere at handsaminga er naudsynt for å utføre ei oppgåve i allmenta si interesse eller for å utøve offentleg avgjerdsrett, jamfør bokstav e. Handsaming av personopplysningar etter dette alternativet føreset eit supplerande rettsgrunnlag i unionsretten eller i nasjonal rett, jamfør artikkel 6 nr. 3. Det er tilstrekkeleg at rettsgrunnlaget

pålegg styresmakta ei rettsleg forplikning som gjer det naudsynt å handsame personopplysningar. Ei oppdatert og oversynleg utgreiing for gjeldande rett om handsaming av personopplysningar står i NOU 2024: 10 punkt 28.8.

Når ein skal handsame personopplysningar for å forvalte kulturmiljølova, vil handsamingsgrunnlaget som hovudregel følgje av personvernforordninga artikkel 6 nr. 1 bokstav e. Det vil seie handsaming som er naudsynt for å utøve offentleg avgjerdsrett. Det supplerande rettsgrunnlaget blir då dei ulike heimlane for slik utøving i kulturmiljølova. Til dømes vil dispensasjonsheimelen vere heimelen for å handsame personopplysningar ved sakshandsaming av søknader om dispensasjon frå ei freding. *Utvalet* strekar under at handsaminga må følgje dei prinsippa og føringane personvernregelverket legg til grunn, og ser ikkje bort frå at det kan vere behov for nærare reglar om korleis personopplysningar skal bli handterte i saker etter kulturmiljølova. På bakgrunn av dette føreslår *utvalet* ein forskriftsheimel som gjev departementet fullmakt til å fastsetje nærare reglar om handsaming av personopplysningar. Føresegna blir ny. Framlegget er generelt, og kulturmiljøstyresmakta må gjere nærare personvern-vurderingar ved bruk av heimelen.

### 38.2.2 Automatisert sakshandsaming

På kulturmiljøfeltet kan eit lovverk som opnar for digital forvaltning i form av automatiserte avgjerdsprosessar, i visse høve gje effektiviseringsgevinstar, utan at dette går på kostnad av rettstryggleiken til kvar enkelt. *Utvalet* viser til at fordelar og ulemper ved automatiserte avgjerdsprosessar er inngåande handsama i NOU 2019: 5 og framlegga til nye føresegner der, særleg punkt 18.3.3.

Etter personvernforordninga artikkel 22 er det i utgangspunktet ikkje lov med avgjerder som har rettsverknader for den enkelte, dersom avgjerda utelukkande er basert på automatisert sakshandsaming. Slik sakshandsaming kan likevel vere lovleg, mellom anna i tilfelle der slike automatiserte avgjerder er tillatne etter unionsretten eller nasjonal lovgjevnad, og der det òg er fastsett tiltak som er eigna til å sikre rettane, fridomane og dei rettkomne interessene til borgarane, jamfør personvernforordninga artikkel 22 nr. 2.

*Utvalet* legg særleg vekt på at kulturmiljølova skal vere framtidsretta, men har ikkje sjølv vurdert konkret kva slags sakshandsamingsprosessar som er eigna for automatisering. *Utvalet* meiner generelt at det kan vere nyttig for forvaltninga å ha høve

<sup>12</sup> NOU 2024: 14

til å leggje til rette for ei automatisert sakshandsaming etter kulturmiljølova i visse tilfelle.

*Utvalet* meiner at lova bør opne for at departementet kan fastsetje særskilde reglar om dette når det trengst, og føreslår difor at departementet i forskrift kan fastsetje reglar om vedtak ved heilautomatisert sakshandsaming av saker etter kulturmiljølova.

*Utvalet* føreslår vidare at kulturmiljølova direkte opnar for at avgjerder som er lite inngripande overfor den enkelte, kan takast ved heilautomatisert handsaming utan heimel i forskrift.

*Utvalet* byggjer framlegget sitt på framstillinga av automatisert sakshandsaming og framlegg til føresegner i NOU 2019: 5. Om slike særskilde reglar i kulturmiljølova trengst, vil avhenge av i kva grad framlegg i til generelle reglar om automatisert sakshandsaming blir vedtekne i den nye forvaltningslova. For at slik sakshandsaming skal bli einsarta, har *utvalet* sett til framlegga til ny forvaltningslov og ny motorferdsellov ved utforminga av lovføresegnene. *Utvalet* føreslår difor òg eit krav om at innhaldet i automatiske system for avgjerder blir dokumentert og offentleggjort, i tråd med § 12 i framlegget til ny forvaltningslov i NOU 2019: 5. Det inneber at dei rettsleg relevante sidene av systemet skal bli dokumenterte, slik at dokumentasjonen legg til rette for kontroll av avgjerdssystemet og dei vedtaka som blir gjorde ved bruk av systemet.

### 38.3 Omgjering og endring

I visse høve kan det vere behov for å gjere om eit vedtak som er gjort etter kulturmiljølova. Det kan til dømes gjelde eit løyve, ein dispensasjon eller vilkåra for dei. Sidan miljølovene vart vedtekne på slutten av 1970-talet, medrekna kulturminnelova av 1978, er det vanleg å gje eit utvida høve til omgjering av løyve, fordi dei alminnelege reglane om omgjering ikkje alltid er tilstrekkelege.<sup>13</sup> Typisk kan det vere naudsynt å gjere om eit vedtak for å redusere miljøbelastninga eller for å unngå irreversible skadar på miljøet. Det kan vere ny informasjon som tilseier at saka skulle vore vurdert annleis, til dømes fordi løyve inneber større ulemper enn forventta eller det har skjedd

<sup>13</sup> NOU 2024: 10: s. 312.

teknologiske endringar. Som følgje av dette finn ein i dag utvida reglar for omgjering, som forureiningslova § 18, naturmangfaldlova § 67, minerallova § 65, akvakulturlova § 9, vassressurslova § 28, hamne- og farvasslova § 46 og svalbardmiljølova § 63.

Det rettslege utgangspunktet er likevel at vedtak gjeld etter innhaldet sitt. Kulturminnelova har inga eiga føresegn om omgjering. Difor gjeld det generelle høvet til omgjering som følgjer av forvaltningslova § 35, og den snevre unntaksregelen etter ulovfest rett der ei avveging av omsyn for og imot tilseier ei tydeleg interesseovervekt for omgjering.<sup>14</sup>

Slik *utvalet* ser det, bør som utgangspunkt dei vanlege reglane for omgjering gjelde for vedtak etter kulturmiljølova. *Utvalet* ser likevel at det som i andre miljølover i visse høve kan vere grunn til å ha særskilde omgjeringsreglar som utvidar retten til omgjering samanlikna med retten etter forvaltningslova. *Utvalet* føreslår difor ein sær eigen omgjeringsregel i kulturmiljølova. Slik omgjering kan særleg vere aktuelt i tilfelle der det kjem ny informasjon om eit kulturmiljø etter at eit løyve eller ein dispensasjon er gjeve, eller der vedtaket og vilkåra det er gjeve på, viser seg å innebere meir skade på kulturmiljøet enn venta. Fordi omgjering av løyve og dispensasjon vil vere inngripande for borgarar, meiner *utvalet* at terskelen må vere høg, og strekar under at slik omgjering må vere naudsynt av omsyn til kulturmiljøet. Reglane her er berre meinte som ei supplering av dei vanlege reglane for omgjering i forvaltningslova, som framleis vil gjelde i saker etter kulturmiljølova.

Omgjering av vedtak om freding blir drøft særskilt i kapittel 21 om avfreding.

### 38.4 Framlegg frå utvalet

Utvalet føreslår

- ny felles føresegn om sakshandsaming for freding ved vedtak
- ny føresegn om rett til rettleiing for eigaren av freda kulturmiljø
- ny føresegn om rett for alle til å føreslå freding
- nye føresegner om personopplysningar
- forskriftsheimel for miljøvedtaksregister

<sup>14</sup> Jamfør NOU 2019: 5: s. 403.

## Kapittel 39

# Utførsel, innførsel og tilbakelevering av kulturgjenstandar

I det opphavlege mandatet til *utvalet* var ei oppgåve å greie ut nye føresegner om utførsel, innførsel og tilbakelevering av kulturgjenstandar.<sup>1</sup> Etter gjeldande rett er dette regulert i kulturminnelova kapittel VI, § 23 og § 23 f og i forskrifter til lova. I brev 19. september 2023 til Klima- og miljødepartementet bad *utvalet* om å bli friteke frå denne delen av mandatet. Reglane om utførsel, innførsel og tilbakelevering av kulturgjenstandar skil seg frå resten av utgreiinga og er eigna for ei eiga utgreiing. I tillegg viste *utvalet* til at det ville krevje tid å fullføre ei slik utgreiing, og *utvalet* meiner det bør utsetjast. Klima- og miljødepartementet gjekk med på dette i brev 9. november 2023, men bad om at *utvalet* tek stilling til om slike føresegner bør vere del av kulturmiljølova, eller om dei bør bli regulerte i eiga lov.

### 39.1 Kort om føresegnene om utførsel, innførsel og tilbakelevering av kulturgjenstandar i kulturminnelova

Dei aktuelle føresegnene gjeld for det første forbodet mot å føre ut frå landet kunst eller kulturmateriale som er spesielt viktig for kulturarv, kunst og historie i Noreg, utan løyve frå styresmakta, jamfør kulturminnelova § 23. For det andre gjeld føresegnene forbod mot innførsel til landet av kulturgjenstandar som er ulovleg førte ut frå ein annan stat, jamfør kulturminnelova § 23 a. Nærare føresegner om kva type kulturmateriale som er omfatta av forboda med meir, er gjevne i forskrift om handel med kulturgjenstandar kapittel II og III.<sup>2</sup> For det tredje gjeld føresegnene plikt til tilbakelevering av kulturgjenstandar i Noreg som er

ulovleg fjerna frå ein anna stat, inkludert føresegner om erstatning, ettersøking, rettargang og eigedomsrett. Føresegnene er i kulturminnelova § 23 b til § 23 e.

Alle føresegnene gjennomfører internasjonale plikter etter Unesco-konvensjonen frå 1970, om tiltak for å forby og hindre ulovleg import og eksport av kulturgjenstandar og ulovleg overføring av eigedomsrett til kulturgjenstandar. Konvensjonen vart ratifisert av Noreg i 2007. Unesco-konvensjon er supplert av Unidroit-konvensjonen om tilbakeføring av ulovleg utførte kulturgjenstandar, som styrkjer det juridiske grunnlaget for tilbakeføring av gjenstandar som er stolne eller ulovleg utførte. Denne konvensjonen vart ratifisert av Noreg i 2001 og er gjennomført i føresegnene i kulturminnelova om tilbakelevering av kulturgjenstandar. Det same gjeld EU-direktivet av 1995 og 2014 om tilbakeføring av kulturgjenstandar, som Noreg er forplikta til gjennom EØS-avtalen.<sup>3</sup>

Sjølv om alle føresegnene syter for å gjennomføre internasjonale plikter, har dei ei ulik lovhistorie. Restriksjonar i høvet til å føre kulturminne ut av Noreg vart lovfesta allereie i 1904, i lov om forbod mot å utføre fortidsleivningar av landet. Føremålet med føresegna var å hindre at kulturminne frå utgravinga av Oseberg-funnet skulle bli selde ut av Noreg. Føresegnene om forbod mot utførsel av ulike kategoriar av kulturgjenstandar vart deretter tekne inn i fortidsminnelova frå 1905, fornminnelova frå 1951 og kulturminnelova frå 1978. Føresegnene om tilbakelevering av kulturgjenstandar kom inn i kulturminnelova i 1995. Dei fekk dagens form og plassering i kulturminnelova ved lovendringa i 2005, som ledd i oppfølginga av Unesco-konvensjonen. Då vart òg føresegnene om importforbod tekne inn i lova.

<sup>1</sup> Mandatet punkt 2.2 bokstav k.

<sup>2</sup> Forskrift om handel med kulturgjenstandar 2007.

<sup>3</sup> Direktiv 1993/7/EØF og direktiv 2014/60/EU.



### 39.2 Bør kulturmiljølova regulere utførsel, innførsel og tilbakelevering av kulturgjenstandar?

Som resten av føresegnene i kulturmiljølova skal føresegnene om utførsel, innførsel og tilbakelevering sikre kulturarv som grunnlag for kunnskap, tilhørsle, oppleving og bruk. Føresegnene skil seg likevel frå kvarande på fleire vis.

For det første gjeld dei ulike situasjonar, og dei nyttar ulike verkemiddel. Kulturmiljølova skal ta vare på det fysiske kulturmiljøet i Noreg med juridiske verkemiddel, og då særleg freding. Føresegnene om utførsel, innførsel og tilbakelevering regulerer handel og utførsel av kulturgjenstandar til og frå Noreg. Forskrifta om handel med kulturgjenstandar skal «beskytte kulturgjenstander mot ulovlig eksport og import», «bidra til å avgrense ulovlig omsetning av kulturgjenstander og sikre dokumentasjon og kunnskap om de kulturgjenstander som tillates ført ut av landet». <sup>4</sup> Forbodet mot utførsel av kulturgjenstandar har ei viss tilknytning til føresegna i lovforslaget om vern av lause og rørlege kulturminne. Eit utførselsforbod kan sikre at slike kulturminne blir i landet. Eit utførselsforbod er inga freding, og freding må vurderast konkret i etterkant av eit forbod mot utførsel. Utførselsforbod gjev heller ikkje anna form for vern mot øydelegging eller endring av kulturgjenstandane.

Føresegnene om innførsel og tilbakeføring har ikkje samanheng med dei andre reguleringane i kulturmiljølova. Føresegnene gjeld utanlandske kulturminne og skal løyse andre problem enn reguleringane i kulturmiljølova elles. Føresegnene om utførsel, innførsel og tilbakelevering gjeld heller ikkje berre kulturmiljø etter lova. Føresegnene gjeld òg andre objekt, som biletkunst, måleri og skulpturar, kunsthandverk, lyd, foto og filmmateriale.

Det er òg ei anna organisering av kven som har ansvaret og tek avgjerder etter reglane om utførsel, innførsel og tilbakelevering, enn elles i kulturmiljølova. Hovuddelen av kulturmiljølova ligg til Klima- og miljødepartementet. Regelverket om utførsel, innførsel og tilbakelevering ligg til Kultur- og likestillingsdepartementet. Kulturmiljøstyresmakta er Riksantikvaren på direktoratsnivå, fylkeskommunen på regionalt nivå og Sametinget. Universitetsmusea, sjøfartsmusea og NIKU har roller som utgravande instansar. Ordninga med utførselssøknader er det Norsk kulturråd som har det overordna ansvaret for å organisere. Høvet til å ta avgjerder er delegert til tolv vedtaksinstusjo-

nar, som er spesifiserte i forskrifta om handel med kulturgjenstandar. <sup>5</sup> Blant desse er instansar som er del av kulturmiljøforvaltninga: Kulturhistorisk museum, Universitetet i Oslo, Norsk Maritimt Museum og Riksantikvaren. Men det er òg ei rekke instansar som ikkje høyrer heime i denne sektoren. Tolletaten og politiet har òg sentrale roller i handhevinga av dette regelverket.

Dei nemnde skilnadene taler for at reguleringa av utførsel, innførsel og tilbakelevering ikkje bør vere del av kulturmiljølova. Argument som taler for å halde på desse føresegnene i kulturmiljølova, er først og fremst tilknytninga mellom utførselsforbodet og føresegna i kulturminnelova om vern av rørlege kulturminne. Det kan i nokon grad òg vere eit moment at det har vore den rettslege tradisjonen i Noreg å plassere reguleringa av utførsel, innførsel og tilbakelevering i kulturminnelovgjevinga. Det gjeld særleg føresegnene om utførsel av kulturgjenstandar, som har vore regulerte i same lov som vern av kulturminne heilt sidan fortidsminnelova frå 1905.

Reguleringa i andre nordiske land gjev ikkje tydelege argument i noka retning. Dei har ulike løysingar på lovsystematikken. Føresegner om import av kulturgjenstandar følgjer direkte av EU-forordninga om innførsel og import av kulturgjenstandar (2019/880). I Sverige er føresegner om utførsel og tilbakelevering av kulturgjenstandar regulerte i ulike kapittel i *kulturmiljölagen*. <sup>6</sup> I Danmark er regelverket delt på to lover, *lov om sikring af kulturværdier i Danmark* og *lov om tilbagelevering og overførelse af stjålne eller ulovligt udførte kulturgenstande*. Finland har òg egne lover om utførsel av kulturgjenstandar, om ulovleg import og om tilbakelevering av kulturgjenstandar. Ingen av landa har likevel ei samla regulering av både utførsel, innførsel og tilbakelevering av kulturgjenstandar i kulturmiljølovene sine.

### 39.3 Vurdering

*Utvalet* meiner at plasseringa av regelverket om utførsel, innførsel og tilbakelevering i stor grad er eit rettsteknisk høve, som har samanheng med heilskapen i organiseringa av styresmakta. Det kan fungere å ha desse føresegnene i kulturmiljølova, slik som i kulturminnelova. Føresegnene bør i så fall ha eit eige kapittel i lova. *Utvalet* legg til at føremålet med føresegnene, kva organ som skal ha kompetanse, objekta som skal regulerast,

<sup>4</sup> Forskrift om handel med kulturgjenstandar 2007: § 1.

<sup>5</sup> Forskrift om handel med kulturgjenstandar 2007: § 6.

<sup>6</sup> Kulturmiljölagen 1988: kap. 5, kap. 6, kap. 7 og kap. 8.

og spørsmåla som reguleringane skal løyse, er annleis enn elles i kulturmiljølova. *Utvalet* vil tilrå at føresegnene om utførsel, innførsel og tilbakeføring av kulturgjenstandar blir flytte ut av kulturmiljølova og inn i ei eiga lov. Det vil slik *utvalet* oppfattar det, gje ein meir konsistent, ryddig og brukarvenleg lovstruktur.

### **39.4 Framlegg frå utvalet**

---

Utvalet føreslår

- å regulere innførsel, utførsel og tilbakelevering av kulturgjenstandar i ei eiga lov

## Kapittel 40

# Fordeling av oppgaver og avgjerdsrett i den nye kulturmiljølova

Ei rekkje ulike organ tek hand om oppgåvene og utøver avgjerdsrett etter dagens kulturminnelov. Riksantikvaren er statleg direktorat, fylkeskommunen er regional kulturmiljøstyresmakt og Sametinget er kulturmiljøstyresmakt for samisk kulturmiljø. I tillegg har forvaltningsmusea (universitetsmusea og sjøfartsmusea) og NIKU (Norsk institutt for kulturminneforskning) oppgaver knytt til arkeologiske undersøkingar. Nokre få oppgaver ligg dessutan til Klima- og miljødepartementet som ansvarleg departement, og til Kongen i statsråd. Det er endå fleire organ involvert dersom vi tek med handsaminga av regelverket om innførsel og utførsel av kulturgjenstandar, men dette feltet er teke ut av mandatet til *utvalet* og vi held difor dette utanfor framstillinga her.

Det er i kapittel 8 i utgreiinga gjort nærare greie for organa og kva oppgaver dei har etter dagens regelverk. Lova fordeler i nokon grad oppgaver mellom organa, men i hovudsak er oppgåvefordelinga fastsett i ansvarsforskrifta, gitt med heimel i lova. Kommunane har òg ei viktig rolle som kulturmiljøstyresmakt, men det er i hovudsak etter plan- og bygningslova. Det er gjort nærare reie for dette i kapittel 26.

Mandatet ber *utvalet* om å føreslå korleis oppgåvefordelinga bør vere etter ei ny kulturmiljølov. Det peiker spesielt på at oppgaver som vart overført frå Riksantikvaren til fylkeskommunen og Sametinget i samband med regionreformen, som vart gjennomført frå 1. januar 2020, bør liggje fast, men at *utvalet* kan vurdere overføring av ytterlegare oppgaver.

Regionalforvaltninga på kulturmiljøfeltet er lagt til fylkeskommunen, som er eit regionalt folkevald organ underlagde politisk styring og med kommunalt sjølvstyre. Dette skil organiseringa frå andre område i miljøforvaltninga, der det er Statsforvaltaren, eit statleg organ, som er regional styresmakt. Tradisjonelt har forvaltninga av kulturmiljø og naturmiljø vorte sett i samanheng. Ein har vurdert at naturgjevne og klimatiske føreset-

nader er ein vesentleg dimensjon for forståinga og opplevinga av kulturminne og kulturmiljø, og at ei heilskapsforståing er avgjerande for å skape godt vern og god ressursforvaltning. Dette vart tatt med i vurderinga då fylkeskommunen vart vald som regionalt kulturmiljøforvaltning og første gong fekk overført oppgaver frå Riksantikvaren i 1990. I St.meld. nr. 39 (1986–87) *Bygnings- og fornminnevernet*, som igjen bygde på NOU 1982: 36 *Kulturminnevernet*, vart både fylkesmann- og fylkeskommunemodellen vurdert som moglege forvaltningsløysingar for kulturminnefeltet. Meldinga peika på at ein ved å leggje feltet til fylkesmennene (no statsforvaltarane) sine miljøvern- og oppgaver vil oppnå ein kopling til dei andre miljøvernoppgåvene på fylkesnivået. Vidare vart det peikt på kor viktig det er med eit nært samarbeid med naturvernet, som har ei rekkje samanfalande problemstillingar og mål med kulturmiljøvernet. Det vart dessutan framheva at ein med ei slik organisering ville oppnå klare og eintydige instruksjonslinjer mellom Riksantikvaren og fylkesapparatet. Når valet likevel fall på fylkeskommunen som kulturmiljøstyresmakt, vart det lagt avgjerande vekt på at vernearbeidet ville få politisk tilknytning til regional- og lokalplanet, at fylkeskommunen hadde oppgaver innan arealplanlegginga, og på koplinga til det allmenne kulturarbeidet i lokalsamfunna, som fylkeskommunen hadde eit ansvar for. Det spelte òg inn at fylkeskommunen hadde eit eksisterande fagleg apparat i fylkeskonservatoren og tilhøyrande stab, som ein kunne bygge vidare på.<sup>1</sup>

Ved overføring av ytterlegare oppgaver til fylkeskommunen i 2020, vart det lagt vekt på at dette ville bidra til å tydeleggjere og styrkje det regionale nivået som samfunnsutviklar, og bidra til forenkling, og til å gje eit meir heilskapleg grep på kulturminneområdet. Det vart framheva at det for enkelte kategoriar kulturminne og kulturmiljø

<sup>1</sup> St.meld. nr. 39 (1986–87): s. 34.

ville innebere færre aktørar og eit meir oversynleg og heilskapleg system i forvaltninga, og større fysisk nærleik mellom fylkeskommunen som vedtaksstyresmakt og dei lokale kulturminna. Det vart lagt til grunn at det regionale nivået skal ha eit politisk handlingsrom i oppgåveløysinga, og at oppgåva er viktig for utvikling av samfunnsutviklarrolla, og bidrar til å styrkje lokaldemokratiet i spørsmål som gjeld vern og bruk av kulturarven.<sup>2</sup>

Sametinget står òg i ei særleg posisjon som kulturmiljøstyresmakt. Sametinget er eit folkevald organ underlagde politisk styring. Innhaldet i sjølvrådet til samane som urfolk er ikkje endeleg klarlagt, men det er brei semje om at det mellom anna gjeld retten til å avgjere saker om interne tilhøve og retten til konsultasjonar i saker som påverkar samane direkte. Difor har det framforhandla framlegget til nordisk samekonvensjon føresegner som opnar for at kulturmiljøavgjerdsmakta skal utøvast av Sametinget eller av styresmakter i samarbeid med Sametinget eller med andre samiske institusjonar.

*Utvalet* legg i samsvar med mandatet til grunn at fylkeskommunen framleis skal være regional kulturmiljøstyresmakt, og at Sametinget skal være kulturmiljøstyresmakt for samisk kulturmiljø. I dette kapitlet vurderer *utvalet* først om kommunane òg bør ha avgjerdsmyndighet eller oppgåver etter kulturmiljølova. Deretter tek *utvalet* for seg kva organ som bør ha dei ulike oppgåvene i lova. Oppgåvefordelinga reiser mellom anna spørsmål om korleis den nye kulturmiljølova bør balansere omsynet til lokalt sjølvstyre i fylkeskommunen og Sametingets sjølvstendige rolle mot behovet for sentral statleg styring. *Utvalet* ser òg på korleis lova kan sikre samarbeid mellom organa i kulturmiljøforvaltninga og ein heilskapleg kulturmiljøforvaltning. Det er eit viktig og gjennomgåande spørsmål korleis den nye lova kan fordele oppgåver og avgjerdsmyndighet på ein måte som gjer kulturmiljøforvaltninga meir einsarta, gjev mindre behov for samordning, og som er enklare å forstå for tiltakshavarar og andre som saka vedkjem. Til sist vurderer *utvalet* korleis forvaltningsmyndighet og oppgåver etter lova bør tildelast.

Lova må bidra til å gjere kulturmiljøvernet føreseieleg og i ein viss grad einskapleg over heile landet. Sakshandsaming og lovtolkning skal uansett vere lik i like tilfelle. Det bør òg i utøvinga av forvaltningsskjønet vere eit mål at praksis er tilnærma lik. Riksantikvaren har som rolle å bidra med rettleiing og prinsippavklaringsar i dialog med fylkeskommunen og Sametinget for å sikre ein

likearta og konsistent forvaltning. Samstundes er det i nokon grad ein intensjon i det å legge oppgåve til fylkeskommunen og Sametinget at oppgåveløysinga skal vere tilpassa regionale og samiske forhold. Det inneber at ein kan ha ei viss ulikskap som følgje av regionale forhold og variasjon i fylkeskommunanes prioriteringar, innafor dei rammene lova sett.

#### 40.1 Bør kommunane ha avgjerdsmyndighet eller oppgåver etter ny kulturmiljølov?

Kommunane har ei viktig rolle som forvaltarar av kulturmiljø, med plan- og bygningslova som det sentrale rettslege verkemiddelet. Føremålsføresegna til kulturminnelova pålegg dei, på linje med andre offentlege styresmakter, å ta omsyn til kulturmiljøverdiane i forvaltninga si, jamfør § 1. I tillegg har kommunane etter kulturminnelova ei plikt til å melde frå til kulturmiljøstyresmakta om dei støytar på tiltak som er omfatta av lova, og dei har plikt til å sende søknad om riving eller vesentleg endring av ikkje-freda bygg eller anlegg frå før 1850 til kulturmiljøstyresmakta, jamfør kulturminnelova § 25 første og andre avsnitt. Ut over dette har kommunane ikkje pliktar eller oppgåver etter kulturminnelova knytt til forvaltninga av kulturmiljø som er freda etter lova.

Eit spørsmål er om kommunane i tillegg til fylkeskommunen, Sametinget og Riksantikvaren, bør ha avgjerdsmyndighet etter ny kulturmiljølov. Nærleiksprinsippet, som går fram av kommunelova § 2-2, inneber at offentlege oppgåver først og fremst bør leggjast til det forvaltningsnivået som er nærast innbyggjarane. Kvar oppgåve skal plasserast, kjem an på ei heilskapleg vurdering av generelle prinsipp for oppgåvefordeling og relevante omsyn. Det kan vere til dømes måla som er sette for nasjonal politikk, kva art og omfang saka er av, effektivitet og økonomi. Av førearbeida til § 2-2 går det fram at det må vere gode grunnar til ikkje å leggje ei oppgåve nær innbyggjarane.<sup>3</sup>

Det er tidlegare gjort fleire forsøk med å leggje oppgåver etter kulturminnelova til kommunane. I 1991 fekk elleve kommunar delegert avgjerdsmyndighet til å rydde og skjømte fornminneområdet (§ 11 første avsnitt bokstav a), til å påleggje eigarar eller brukarar å halde ved like freda kulturminne trua av forfall (då § 19, dagens § 17 første avsnitt) og til å gjere mellombels fredingsvedtak (§ 22 nr. 4). Forsøket varte fram til 1996. Eva-

<sup>2</sup> Klima- og miljødepartementet 2018: vedlegg, s. 1 flg.

<sup>3</sup> Prop. 46 L (2017–2018): s. 356.

lueringa viste at den delegerte avgjerdsmakta knapt vart brukt, bortsett frå til skjøtselstiltak, der dei rapporterte tiltaka gjaldt arbeid som óg kunne ha vore utført utan delegering. Ho gjaldt saker som dei fleste kommunane hadde svært få av. Kommunane var likevel positive til å få delegert avgjerdsrett og ville gjerne ha det som ei permanent ordning. Evalueringa konkluderte med at forsøket ikkje gav grunn til å seie noko presist om effekten av delegeringa, men at det i alle fall ikkje vart funne nokon negative verknader.<sup>4</sup>

I 2002 henta departementet inn innspel frå kommunane om moglegheiter og utfordringar ved auka satsing på kulturminne og kulturmiljø i kommunesektoren. Innspela viste at kommunane, med unntak av enkelte større byar, ikkje ønskte meir avgjerdsrett etter kulturminnelova. Dette var grunngeve med at slike oppgåver krev spisskompetanse innanfor fleire nye fagområde, som kommunane ikkje såg seg i stand til å byggje opp.

Året etter vart det starta opp eit forsøk med overføring av oppgåver etter kulturminnelova til Stavanger, Bergen og Kristiansand kommune («Storbyforsøket» 2003-2007). Det gjaldt mellom anna avgjerdsrett til å gje dispensasjon frå fleire typar vedtaksfreding, gje pålegg om vedlikehald, og gjere vedtak om mellombels freding. Evalueringa av forsøket konkluderte med at det ikkje var mogleg å seie om det bidrog til å redusere tapet av kulturminne, mellom anna på grunn av eit beskjedent omfang av freda kulturminne i Stavanger og Kristiansand. Gevinstar som vart framheva gjaldt forenklingar og endringar i plan- og byggesaksane, noko som strengt teke kunne ha vore gjennomført utan forsøket. Kommunane si oppfatning var at kulturminneomsyn gjennom prosjektet hadde fått større merksemd, og at kulturmiljøforvaltninga i kommunen hadde fått større autoritet. Det verka som om forsøket gav stimulans til å ta vare på kulturmiljø på ein annan måte med heimel i plan- og bygningslova. I forsøksperioden fremja fylkeskommunen motsegn mot regulerings- og kommune(del)planane til forsøkskommunane. Det var altså framleis skilnad på korleis kommunane og fylkeskommunen oppfatta at kulturmiljøfaglege interesser skulle varetakast. Evalueringsrapporten peikte på at saksomfanget for freda kulturminne i enkelte av kommunane var så avgrensa at det var spørsmål om ein slik modell vil vere aktuell.<sup>5</sup>

*Utvalet* meiner at kommunane utvilsamt må halde fram med å ha ei sentral rolle i å ta vare på kulturmiljø, og det er viktig at dei har verkemiddel som set dei godt i stand til det. Plan- og bygningslova gjev kommunane fleire slike verkemiddel. *Utvalet* tilrår òg fleire endringar i plan- og bygningslova, for å gjere kommunane betre i stand til å vareta oppgåva. Dette er nærare omhandla i kapittel 26.

Kulturmiljølova skal ha rettslege verkemiddel for vern av kulturmiljø med interesse ut over det lokale. Det er difor behov for ei forvaltning som kan sjå kulturmiljø i eit større perspektiv. Dette er i seg sjølv ikkje i strid med at kommunane òg har avgjerdsrett eller forvaltningsoppgåver etter lova. Eit slikt ansvar kan, som nemnt i evalueringa av storbyforsøket, ha som positiv effekt at det bidreg til auka merksemd rundt kulturmiljø i kommunane.

Samstundes har kommunane svært ulik høve til å vareta naudsynt kulturmiljøfagleg kompetanse til å forvalte kulturmiljø som er freda etter kulturmiljølova. Det varierer sterkt i kva grad dei har kulturmiljø som er freda eller på anna vis verna gjennom lova, slik at dei kan ha eit tilstrekkeleg volum på forvaltningsoppgåva. Dette ser òg ut til å ha vore stadfest gjennom forsøka som er gjorde med delegering av avgjerdsrett etter kulturminnelova.

I tillegg kjem det at kulturmiljølova skal sikre eit langsiktig vern av kulturmiljøverdiane, uavhengig av skiftande politiske fleirtal. Vernet kan vere inngripande, og forvaltning av kulturmiljø som er freda eller verna etter kulturmiljølova krev i ein del tilfelle avveging mellom langsiktige og nasjonale verneinteresser mot lokale, andre samfunnsinteresser og oppgåver som kommunane skal vareta. *Utvalet* meiner det er ein fordel for varetakinga av kulturmiljøverdiane at avveginga blir lagd til eit regionalt eller nasjonalt nivå.

Eit ytterlegare argument mot å leggje oppgåver og avgjerdsrett etter lova til kommunane, er at det vil gjere oppgåvefordelinga etter lova meir fragmentert og uoversynleg.

Konklusjonen til *utvalet* er at det ikkje er grunn til å gje kommunane avgjerdsrett til eller oppgåver med å forvalte kulturmiljø som har vern etter kulturmiljølova. Framlegget til kulturmiljølov gjev kommunane eit generelt ansvar for å ta vare på kulturmiljø og nytte prinsippa i lovframlegget § 8 til § 14 som retningslinjer når dei tek avgjerd der kulturmiljø kan bli påverka. Ut over dette meiner *utvalet* at kommunane må bruke verkemidla i plan- og bygningslova for å ta vare på kulturmiljø.

<sup>4</sup> Skjeggedal 2002: s. 25.

<sup>5</sup> Agenda 2007: s. 46–47.

## 40.2 Fredingsstyresmakt

Etter dagens regelverk er det Riksantikvaren som har avgjerdsmyndighet til å gjere vedtak om freding av kulturminne og kulturmiljø, med departementet som klageavgjerdsmyndighet. Det gjeld både freding ved enkeltvedtak og freding ved forskrift. Unntaket er vedtak om kulturmiljøfreding etter § 20, som blir gjort av Kongen i statsråd. Fredingsarbeidet følgjer ein nasjonal fredingsstrategi som er utarbeidd av Riksantikvaren. Strategien har mål for gjennomføringstid, likehandsaming, involvering av eigarar og kva tema som skal bli prioriterte for freding. I dei fleste tilfella er det fylkeskommunen og Sametinget som føreslår freding og gjennomfører den førebuaende fredingsprosessen, inkludert høyring. Riksantikvaren yter rettleiing etter behov. Framlegg til fredingsvedtak blir sendt over til Riksantikvaren for slutthandsaming og endeleg vedtak. Riksantikvaren gjennomfører og nokre fredingsprosessar sjølv.

Kva organ som er fredingsstyresmakt i andre nordiske land varierer. I Sverige er det ikkje det nasjonale Riksantikvarieämbetet, men kulturmiljøforvaltninga i Länsstyrelsen som gjer vedtak om freding. I både Danmark og Finland skjer freding derimot av ei nasjonal fredingsstyresmakt.

*Utvalet* foreslår at fylkeskommunen og Sametinget får eit rettsleg verkemiddel for vern av kulturmiljø som ligg mellom Riksantikvaren si freding etter kulturmiljølovgevinga og det kommunale vernet etter plan- og bygningslova. Dette er drøfta i kapittel 20. Verkemiddelet som er foreslått, kalla forenkla freding, er meint å vere meir avgrensa og mindre inngripande enn ordinær freding, og likare vern etter plan- og bygningslova. Føremålet skal vere å sikre at hovuduttrykket til kulturmiljøet blir teke vare på. Det gjer ikkje høve til å verne interiør.

Når det gjeld ordinær freding, som er lova sitt sentrale verkemiddel, meiner *utvalet* at fredingsavgjerdsmyndigheit framleis må liggje til Riksantikvaren. Dette bryt med hovudlinja i lovframlegget, som legg avgjerdsmyndighet til fylkeskommunen og Sametinget. Ei slik ordning har dessutan som ulempe at departementet er klageinstans i enkelt saker, mens departementet til vanleg skal drive med utforming og iverksetjing av nasjonal politikk, og i mindre grad bruke ressursane på enkelt saker. På den andre sida er Riksantikvaren best eigna til å sikre nasjonal oversyn og eit representativt fredingsutval, ein einskapleg fredingspolitikk, og at Noreg følgjer dei internasjonale pliktene sine. At freding utløyser forventningar om

statleg finansiering med tilskot, taler òg for at avgjerdsmyndigheit skal liggje sentralt. Ei einskapleg statleg avgjerdsmyndighet kan enklast vurdere dei totale statlege kostnadene ved fredingssaker og at dei blir haldne innanfor akseptable rammer. At oppgåva ligg hjå Riksantikvaren bidreg òg til å sikre direktoratet eit tilstrekkeleg breitt fagmiljø med oversikt over heile landet. Det gjer eit godt grunnlag for at Riksantikvaren kan utføre utviklingsoppgåver og andre direktoratsoppgåver på ei tilfredsstillande måte.

Framlegget tek vare på demokratisynet gjennom prinsippføresegner og føresegner om forslagsrett og om medverknad frå eigarar, brukarar, interesseorganisasjonar og interessene til nasjonale minoritetar i fredingsprosessane. I tillegg er medverknaden i fredingssaker for fylkeskommunen og Sametingets teken omsyn til ved at dei kan føreslå fredingar, at dei i praksis deltek i utgreiinga og førebuinga av fredingssaker, og særleg ved framlegget om å gje dei avgjerdsmyndighet til å gjere forenkla fredingar av dei fleste typar kulturmiljø.

For større område føreslår *utvalet* at fredingsavgjerdsmyndigheit blir lagd til Kongen i statsråd, på same måte som ved kulturmiljøfredingar etter kulturminnelova § 20. Det samsvarer òg med kvar verneavgjerdsmyndigheit er plassert i naturmangfaldlova. Grunngevinga er at det ved vern av slike område ofte i større grad vil vere naudsynt å vege fredingsomsyn mot andre arealinteresser og behov. Dette tilseier at avgjerdsmyndigheit bør liggje på eit høgt – og tverrsektorielt – forvaltningsnivå.

*Utvalet* meiner at kulturmiljøforvaltninga må lage nærare retningslinjer for kva som er slike større område der Kongen i statsråd er fredingsstyresmakt, for å sikre at praksisen blir føreseieleg og konsekvent. Framlegget frå *utvalet* vil til dømes innebere at det berre er Kongen i statsråd som kan frede eit tilsvarande område som det krigshistoriske landskapet i Narvik. Tilsvarande vil Riksantikvaren kunne frede eit mindre bygningsmiljø der freding etter dagens lov ligg til Kongen i statsråd.

Eit viktig moment for val av vedtaksnivå vil elles vere om ei freding vil kome i konflikt med fleire arealinteresser eller andre samfunnsinteresser. Det same gjeld om fredinga går på tvers av ulike styresmakter, styresmaktnivå og fagområde. Kor mange grunneigarar som blir råka, er òg relevant i vurderinga. Kompleksiteten i fredinga og restriksjonsnivået kan òg vere viktige moment. Dette er ei endring frå praktiseringa av dei ulike fredingsføresegnene i kulturminnelova.

### 40.3 Vedtak om mellombels freding

---

Makta til å gjere vedtak om mellombels freding er i dagens ansvarsforskrift lagt til både Riksantikvaren, fylkeskommunen og Sametinget. Etter det *utvalet* er kjent med, fungerer ordninga greitt. Det er naturleg at Riksantikvaren har høve til å gjere mellombels freding, ettersom Riksantikvaren er fredingsstyresmakt. At det same gjeld fylkeskommunen og Sametinget, er effektivt, ettersom dei har større nærleik til kulturmiljøa enn kva Riksantikvaren har, og ofte vil kunne reagere raskare i tilfelle der det oppstår behov for eit slikt tiltak.

*Utvalet* foreslår at ordninga med tredelt makt til å vedta førebels freding blir ført vidare i den nye lova.

### 40.4 Avgjerd om kva som er automatisk freda kulturminne

---

Etter dagens kulturminnelov er det Riksantikvaren som avgjer i tvilstilfelle om eit kulturminne er automatisk freda eller ikkje. Slik avgjerds makt har stor likskap med avgjerds makt til å freda ved vedtak. Slik *utvalet* ser det, er det difor riktig at Riksantikvaren, som den sentrale fredingsstyresmakt, avgjer kva som er automatisk freda, i dei tilfella der det er tvil om det.

### 40.5 Presisering av automatisk freding

---

Lovframlegget har ein heimel til å forby og regulere tiltak som er eigna til å motverke føremålet med ei automatisk freding. Det vil seie at kulturmiljøstyresmakt har høve til å presisere kva som er føremålet med den automatiske fredinga.

Slike vedtak har nær samanheng med både fredingsavgjerds makt og avgjerds makt til å avgjere kva som er automatisk freda kulturminne. Dette er avgjerds makt som etter lovframlegget ligg til Riksantikvaren. *Utvalet* meiner difor det er naturleg at det er Riksantikvaren som óg har avgjerds makt til å gjere vedtak som presiserer ein automatisk freding.

### 40.6 Forskrift om utsett undersøkingsplikt

---

Dei fleste arkeologiske undersøkingar skal skje i forkant av planvedtak. Etter gjeldande rett kan utsett undersøkingsplikt etter Riksantikvaren sine retningslinjer berre skje der det ligg føre ein

tvangssituasjon – der gjennomføringa av undersøkinga i forkant ikkje er mogleg. Etter praksis i dag er det Riksantikvaren som vurderer om vilkåret for å utsetje dei arkeologiske undersøkingane er til stades.

Lovframlegget gjev heimel for å gje forskrift om gjennomføringa av undersøkingsplikta, inkludert om utsett iverksetjing i tilfelle der det ikkje er mogleg å gjennomføre henne i forkant av planvedtak. Dette er drøft i kapittel 17.7.3. *Utvalet* meiner avgjerds makt til å gje forskrift om utsett undersøkingsplikt bør liggje hjå Riksantikvaren.

### 40.7 Arkeologiske undersøkingar ved utgraving (forvaltningsgravingar)

---

Ansvar for å gjere undersøkingar ved utgravingar («særskild gransking») er i dag delt mellom forvaltningsmusea, det vil seie fem universitetsmuseum og fem sjøfartsmuseum (der tre av desse er del av universitetsmusea), og NIKU.<sup>6</sup> Universitetsmusea gjer lovpålagde arkeologiske utgravingar på land av automatisk freda kulturminne og skipsfunn frå før 1537, med unntak for det som gjeld mellomalderbyane og kyrkjene. Sjøfartsmusea gjer utgravingar under vatn av automatisk freda kulturminne og skipsfunn eldre enn 100 år, og av skipsfunn yngre enn frå 1536 som er på land. Den geografiske fordelinga av ansvaret for å gjennomføre arkeologiske utgravingar er i dag fastsett i avtalar mellom forvaltningsmusea. NIKU har ansvaret for å gjere arkeologiske utgravingar av kulturminne i dei norske mellomalderbyane, og utgravingar av alle kyrkjer, kyrkjestader, klosteranlegg og forsvarsverk frå mellomalderen. Det innsamla materialet frå utgravingar som er gjorde av universitetsmusea og NIKU, blir teke hand om av universitetsmusea, medan materialet som er grave ut av dei tre sjøfartsmusea som ikkje er del av universitetsmusea, blir teke hand om av dei sjølve.

Løysinga med at mellomalderarkeologien ligg til NIKU og ikkje forvaltningsmusea, har ei forvaltningshistorisk forklaring. Frå starten av kulturminneforvaltninga låg ansvaret for mellomalderarkeologien til Fortidsminneforeningen, medan ansvaret for den forhistoriske arkeologien låg hjå forvaltningsmusea (tidlegare dei arkeologiske landsdelsmusea). Då Riksantikvarembetet vart oppretta i 1912, vart ansvaret for mellomalderarkeologien overført dit. Etter ønske om å skilje ansvaret for forskning på og forvaltning av

<sup>6</sup> Ansvarsforskrifta § 9.

mellomalderarkeologien vart ansvaret for mellomalderutgravingar skilt ut frå Riksantikvaren i 1994 og lagt til det nyoppretta NIKU.

Utfordringar med dagens fordeling av ansvar for arkeologiske utgravingar er slik *utvalet* ser det, først og fremst at det er delt på ei rekkje aktørar. I mange tilfelle er fleire aktørar involverte i same prosjekt, i nokon grad med utydelege ansvarsskilje. Oppgåvefordelinga kan vere komplisert og uoversynleg, og vanskeleg å forstå for tiltakshavarar og andre. Ho gjev òg behov for samordning, som ofte vil vere tid- og ressurskrevjande. Når materialet er samla inn av ein annan instans enn den som skal ta vare på det, kan overlevering av dokumentasjon og funnmateriale òg gje utfordringar og meirarbeid på grunn av ulike rutinar og format, og uvisse ved kostnadsfordelinga hjå utgravingsaktørar og mottakarmusea.

Utgravingar ved utbygging i Bjørvika i Oslo dei seinare åra kan vere eit døme på det store aktørbiletet. Her grev NIKU i det området som er definert som mellomalderbyen Oslo, medan Kulturhistorisk museum grev i området utanfor dette. I sjøområda og der det er funne restar av skip på land, grev Norsk maritimt museum. For mellomaldergrunnen er det Riksantikvaren som er forvaltningsstyresmakt og gjev løyve til inngrep. For områda utanfor mellomalderbyen ligg slik avgjerdsmyndighet hjå Byantikvaren i Oslo. Etter det *utvalet* er kjent med, fungerer samarbeidet i praksis godt, men det er eit komplisert aktørbilete.

Eit anna døme er utgravinga av torget i Trondheim, der både NIKU og Vitenskapsmuseet (NTNU) har hatt ansvar for utgraving, fordi dette er område i og utanfor mellomalderbyen. Difor er jamvel både Riksantikvaren og fylkeskommunen involverte som forvaltningsstyresmakter.

*Utvalet* meiner det er eit klart behov for ei enklare struktur på både utgravingsoppgåva og forvaltningsoppgåva. Organiseringa av forvaltningsoppgåva bli vurdert under, i punkt 40.11.

Ein måte å organisere ansvaret for arkeologiske utgravingar på, kan vere å konkurranseutsette alle utgravingsoppgåvene for eit tiltak samla. Ved konkurranseutsetting vil arbeidet òg kunne bli utført av andre, private aktørar. Land som har eit slikt system er Sverige, Nederland og Finland. *Utvalet* har innhenta erfaringar frå Sverige og Finland, og ser at det er klare utfordringar med ei slik ordning. Det gjeld til dømes kunnskapsinnhentinga frå dei private aktørane. *Utvalet* ser difor ordninga som uaktuell, og har ikkje gått vidare med dette.

For *utvalet* er spørsmålet om ansvaret for utgraving framleis bør vere delt mellom dei fem

universitetsmusea, dei fem sjøfartsmusea og NIKU, eller om det bør bli samla hjå universitetsmusea.

Å sikre kulturmiljø som grunnlag for kunnskap og forskning er eit sentralt føremål med kulturmiljølova. For å oppnå dette meiner *utvalet* det er naudsynt at universitetsmusea, som har ansvar for samlingsforvaltning og forskning, framleis har oppgåva som utgravande instans.

At ansvarsområda til musea er geografisk inndelte, kan i nokre tilfelle skape uvisse om ansvarsfordelinga. Inndelinga følgjer ikkje kommune-, fylkes- eller regiongrenser, men den geografiske inndelinga av museas samlingsansvar. Den geografiske ansvarsfordelinga er ein styrke når det gjeld å ta vare på regionale skilnader og geografiske og kulturhistoriske variasjonar. Det gjev òg høve til ulike prioriteringar ut frå regionale førekomstar av ulike kulturminne. Ansvarsfordelinga gjer at talet på utgravingar som kvart museum har ansvar for, varierer mellom ulike regionar og frå år til år, fordi aktiviteten varierer og regionane er av ulik storleik og har ulikt folketal. At forvaltningsmusea er del av universitetsstrukturen, gjer slik *utvalet* ser det, at ein kan oppretthalde det faglege nivået, sjølv med få utgravingar.

*Utvalet* meiner det er viktig å oppretthalde samanhengen mellom utgravings- og samlingsansvaret, for å sikre ein heilskapleg samlingsforvaltning. Dei geografiske ansvarsområda for utgravingar bør bli forskriftsfesta, for å sikre dette. *Utvalet* foreslår derfor at departementet kan gje forskrift om inndelinga av dei geografiske ansvarsområda til musea.

For sjøfartsmusea er det fleire særlege omsyn som gjer seg gjeldande. Undervass-arkeologi og skipsfunn er eit lite fagfelt med særlege krav til kompetanse, bemanning, utstyr og HMT (helse, miljø og tryggleik). At utgravingsverksemda i dag er delt på fem museum, gjev dessutan små fagmiljø. Ei meir sentralisert organisering har på den andre sida den ulempa at dei ansvarlege musea må dekkje område med store geografiske avstandar. Ei anna utfordring med sjøfartsmusea er at dei er ulikt organiserte. Tre av dei er private stiftingar, dei andre to er del av universitetsmusea og ligg organisatorisk under Kunnskapsdepartementet.

Sjøfartsmusea tek med sitt ansvarsområde vare på den maritime heilskapen. Samstundes gjer det at oppgåva med utgraving under vatn av automatisk freda kulturminne og skipsfunn eldre enn 100 år, og av skipsfunn yngre enn frå 1536 som er på land, og samlingsforvaltninga ligg til



sjøfartsmusea, at denne delen av historia i nokon grad blir lausriven frå det som skjer på land. Dette kan vere til hinder for kunnskapsutvikling om samanhengar mellom den marine og den landbaserte arkeologien.

Ei alternativ løysing kan vere å leggje sjøfartsmusea sine oppgåver til universitetsmusea. *Utvalet* meiner det vil kunne sikre gode og tilstrekkeleg store og solide fagmiljø som kan ta hand om kunnskapsoppgåva. Det gjev òg ein større samanheng i kunnskapsutviklinga. I tillegg er det eit viktig moment, både av omsyn til tiltakshavarar og styresmaktar, at det gjev færre utgravingsaktørar, eit meir forståeleg aktørbilete og truleg ei meir tids- og kostnadseffektiv utgravingsverksemd og forvaltning.

*Utvalet* meiner difor prinsipielt at universitetsmusea skal ha det samla ansvaret for utgraving, samlingsforvaltning og forskning knytt til skipsfunn og til kulturmiljø under vatn. Gjennomføringa av ei slik organisering reiser ei rekke praktiske spørsmål som bør bli nærare utgreidd i det vidare arbeidet med ny kulturmiljølov.

NIKU har spesialkompetanse på utgravingar i mellomalderbyar og mellomalderkyrkjestader. Oppgåvene inngår hjå NIKU i eit større kunnskapsmiljø med mellomalder som tema. Å ha NIKU som landsdekkande utgravande instans gjev ei heilskapleg og einskapleg forvaltning av mellomalderarkeologien i byane. Faglege vurderingar, forskning og dokumentasjon er synkronisert og gjev godt samanlikningsgrunnlag mellom dei åtte norske mellomalderbyane. Å overføre ansvaret for all arkeologisk utgraving til universitetsmusea vil kunne føre til auka fragmentering av forskinga på mellomalderbyane i Noreg.

På den andre sida bidrar den gjeldande ansvarsfordelinga mellom universitetsmusea og NIKU, som i større grad har historiske enn faglege årsaker, til oppsplitting av kulturhistoriske samanhengar mellom by og land i mellomalder og mellom forhistorie og mellomalder. Poenget er det same som for sjøfartsmusea når det gjeld skillet mellom land og sjø. Universitetsmusea har òg miljø som er sterke på forskning på mellomalderen og vitskapelege stillingar knytt til mellomalderarkeologi. Dei arkeologiske forvaltningsutgravingane av mellomaldergrunn vil der inngå i ein større samanheng, og tilgang til samlingar og forskings- og formidlingskompetanse kan sikre at ny kunnskap blir utvikla og formidla. Det kan vere både faglege og vitskapelege synergjar i å ha eit samla miljø for utgraving – uavhengig av tid. Dette taler for å ikkje skilje ut mellomalderarkeologi som noko særskilt i forståinga av historia. Det vert for-

sterka av at *utvalets* fleirtal foreslår å flytte den automatiske fredingsgrensa for jordfast kulturmiljø til 1650, noko som vil innebere at NIKU sine oppgåver anten må bli utvida fram til og med 1650, eller at vi får eit skilje der NIKU har ansvar for mellomalderen og universitetsmusea har oppgåver før og etter. Ei samla utgravingsverksemd hjå universitetsmusea vil òg gje ei vesentleg enklare og tydelegare oppgåvefordeling og ei meir straumlinjeforma og effektiv forvaltningsstruktur.

*Utvalet* meiner at den prinsipielt beste løysinga er ei einskapleg utgravingsverksemd som er lagd til universitetsmusea. Fordelane ved ei heilskaplege arkeologiforvaltning ved musea er slik *utvalet* vurderer det større enn ulempa ved å splitte opp eksisterande fagmiljø. Behovet for ei enklare og tydelegare oppgåvefordeling med færre aktørar er òg eit omsyn som veg tungt. At utgravingsverksemda blir samla hjå musea, synest frå synsvinkelen til *utvalet* å vere rasjonelt både økonomisk og frå eit forskingsperspektiv.

Forvaltningsutgravingar skjer i hovudsak på grunnlag av tiltak som fører til inngrep i automatisk freda kulturminne. Ei følgje av dette er at størstedelen av arkeologiressursane blir nytta på det som frå eit faglege forskingsperspektiv er tilfeldige stader, og ikkje som del av ein plan. *Utvalet* vil understreke at utgravinga av og forvaltninga av kulturminne bør vere kunnskapsstyrt. Det er behov for å tydeleggjere kunnskapspersepektivet, og ei bevisst styring av kunnskapsutviklinga basert på kunnskapsbehov og faglege program for utgravingar. Det kan til dømes vere faglege program for periodar, geografiske område eller tema som prioriterast. Dei faglege programma kan òg føre til eit betre kunnskapsgrunnlag i saker om løyve til inngrep, og eventuelt færre vilkår om utgraving. Det er universitetsmusea som må utarbeide faglege program, men *utvalet* meiner at Riksantikvaren som direktorat bør ha ansvar etter lova for å syte for at dei blir utarbeide.

## 40.8 Arkeologiske undersøkingar ved registrering

Ansvaret for å gjere arkeologiske registrering for å bringe på det reine om eit planlagt offentleg eller større, privat tiltak vil verke inn på eller kome i konflikt med eit automatisk freda kulturminne, ligg i dag til fylkeskommunen og Sametinget, jamfør ansvarsforskrifta § 3 andre avsnitt første setning, § 4 og § 11 første avsnitt bokstav a.

Oppgåva med å gjere registreringar er ein sentral del av det ansvaret som fylkeskommunen og

Sametinget har for forvaltninga av automatisk freda jordfaste kulturminne. Dette er nærare omtalt i kapittel 17.7.3. Dei har hatt denne oppgåva i lang tid, og er slik *utvalet* ser det, godt skodde for det. Oppgåva er nært knytt til fylkeskommunanes og Sametingets oppgåver i handsaminga av kommunale planar. Det er i innspela *utvalet* har fått, ikkje peikt på særlege utfordringar ved denne oppgaveplasseringa. *Utvalet* meiner det er klart at denne oppgåva må vere plassert hjå fylkeskommunen og Sametinget i den nye kulturmiljølova òg.

Det same gjeld høve til å gjere arkeologiske undersøkingar ved registrering av jordfaste kulturmiljø med høg kulturhistorisk verdi frå tida etter 1650 til og med 1850, i samsvar med *fleirtallets* framlegg i lovframlegget.

Lovframlegget gjev heimel for forskrift om at fylkeskommunen og Sametinget i saker om løyve til inngrep i jordfaste kulturminne kan gjere mindre undersøkingar ved utgravingar. Dette er drøft i kapittel 17.9.1. Ettersom ei slik forskrift vil gjelde fordeling av avgjerdsmakta til fylkeskommunen og Sametinget, som på ulikt vis har ei sjølvstendig stilling, meiner *utvalet* det er naturleg at forskrifta skal bli utarbeida av departementet.

For automatisk freda kulturminne under vatn, skipsfunn eldre enn 100 år under vatn og skipsfunn yngre enn frå 1536 på land er det etter gjeldande rett derimot sjøfartsmusea som har oppgåva med arkeologiske undersøkingar ved registrering, jamfør ansvarsforskrifta § 6. Det er kompetanse- og ressursmessige omsyn som grunngir denne særlege ordninga. *Utvalet* meiner at det framleis er grunn til å ha ei særleg ansvarsordning for automatisk freda kulturminne under vatn og skipsfunn, og at oppgåva bør bli samla hos universitetsmusea. *Utvalet* viser til drøftinga over under punkt 40.7.

## 40.9 Løyve til forskingsinitierte utgravingar

Når forvaltningsmusea gjer arkeologiske utgravingar med forskingssiktemål, og ikkje som ledd i å oppfylle vilkår knytte til eit tiltak, stiller dagens kulturminneregulering ikkje krav til løyve. Løyve er derimot eit krav for andre enn forvaltningsmusea som vil gjere forskingsinitierte utgravingar. I slike tilfelle er det Riksantikvaren som kan gje løyve, jamfør ansvarsforskrifta § 2 tredje avsnitt. Nytt i lovframlegget frå *utvalet* er krav til løyve for alle institusjonar som vil gjere forskingsutgraving. Dette er nærare drøft i kapittel 17.7.3.

Avgjerdsmakta til å gje løyve til forskingsinitierte utgravingar gjorde av andre enn forvaltningsmusea vart ikkje overført til fylkeskommunen og Sametinget ved regionreforma. Grunngevinga for å la denne avgjerdsmakta bli verande hjå Riksantikvaren, var at det ville sikre ein lik forvaltningspraksis nasjonalt.<sup>7</sup> Det vart òg lagt vekt på at det er svært få slike saker, og at dei ofte gjeld kulturminne av stor nasjonal interesse.

Å legge slik avgjerdsmakta til Riksantikvaren bryt med utgangspunktet om at det først og fremst er fylkeskommunen og Sametinget som har forvaltningsansvaret etter lova. Det gjer oppgåvefordelinga etter lova meir uoversynleg. I tillegg taler det for at fylkeskommunen og Sametinget bør ha slik avgjerdsmakta at dei gjer løyve til andre utgravingar, og sitter med kunnskap om lokale forhold. Dei gjer allereie etter dagens praksis ein fagleg vurdering i saker om forskingsinitierte utgravingar.

Argumentet om at avgjerdsmakta bør liggje hjå Riksantikvaren for å sikre lik forvaltningspraksis nasjonalt bør slik *utvalet* ser det ikkje vere avgjerande. Vurderingane som må gjerast i slike saker er i alle tilfelle knytt til ei forskingsfagleg problemstilling, og om det aktuelle kulturminnet er relevant for det som skal bli undersøkt. Talet på saker om løyve til utgraving vil dessutan auke med framlegget frå *utvalet*, ettersom det stiller krav til slikt løyve òg for forvaltningsmusea. Dette vil over tid gje eit breiare erfaringsgrunnlag for fylkeskommunen og Sametinget. *Utvalet* har kome til at det må vere fylkeskommunen og Sametinget som gjev løyve til forskingsutgravingar etter framlegget til ny kulturmiljølov.

## 40.10 Vedtak om dekning av kostnader til arkeologiske undersøkingar eller vernetiltak

Avgjerdsmakta til å fastsetje kva kostnader ein tiltakshavar skal dekkje ved arkeologiske undersøkingar eller vernetiltak, og til å gjere vedtak om slike utgifter heilt eller delvis skal dekkjast av staten etter føresegna i kulturminnelova § 10, ligg etter dagens regelverk hjå Riksantikvaren, jamfør ansvarsforskrifta § 10 første avsnitt. Det gjeld både vedtak om kostnadsdekning knytt til registreringar og til utgravingar og vernetiltak, jamfør § 8 og § 9.

I saker om registrering er saksgangen for kostnadsdekning slik at fylkeskommunen og

<sup>7</sup> Klima- og miljødepartementet 2018: vedlegg, s. 12.

Sametinget sett opp eit maksimumbudsjett for gjennomføringa av registreringa, i tråd med retningslinja frå Riksantikvaren. Saksgangen i saker om utgraving er derimot slik at fylkeskommunen og Sametinget først hentar inn forslag til budsjett og prosjektplan frå forvaltningsmusea eller NIKU. Fylkeskommunen og Sametinget gjer deretter vedtak om dispensasjon med vilkår om utgraving eller vernetiltak. Vedtaket med forslag til budsjett og prosjektplan blir etter dette sendt til Riksantikvaren, som gjer vedtak om kostnadsdekning. Etter dette går saka tilbake til fylkeskommunen og Sametinget, som sender vedtaket til tiltakshavaren.

I saker der staten skal dekkje heile eller delar av kostnadene, blir tilskotet finansiert over ein eigen fast post i statsbudsjettet, som Riksantikvaren disponerer. Posten skal òg dekkje andre innbyrdes uavhengige ordningar, og viser seg kvart år å ikkje strekke til for dei føremåla han er meint å dekkje. Riksantikvaren vurderer årleg om lag 40 saker med spørsmål om staten heilt eller delvis skal dekkje kostnadene til arkeologiske utgravningar.

Lovframlegget frå *utvalet* fører vidare prinsippet om at tiltakshavaren som hovudregel skal betale kostnadene ved arkeologiske undersøkingar og vernetiltak som er sett som vilkår i løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturminne. Det er òg lagt opp til at styresmakta kan gje tilskot til dekning av utgiftene på nærare vilkår. Dette er nærare omtalt i kapittel 17.4.

Med det utgangspunktet at oppgåver i hovudsak bør plasserast hjå fylkeskommunen og Sametinget, er spørsmålet om det er særlege omsyn som gjer at avgjerdsmakta til å gjere vedtak om kostnader til arkeologiske undersøkingar og vernetiltak etter ny kulturmiljølov framleis bør liggje hjå Riksantikvaren.

Det taler for at avgjerdsmakta bør ligge hjå Riksantikvaren at det er relativt få slike saker i kvart fylke. Dette gjer at det kan vere vanskeleg for kvar fylkeskommune og for Sametinget å få ein solid praksis på å vurdere kor store budsjett musea treng i kvart enkelt prosjekt. Riksantikvaren har eit betre grunnlag for å samanlikne, og ved det å sikre forsvarlege budsjett og ein ein-skapleg nasjonal praksis og likehandsaming av tiltakshavarar når det gjeld omfang og kostnader for arkeologiske utgravningar.<sup>8</sup> Den store variasjonen i slike vedtak frå fylke til fylke og år til år, gjer det òg vanskeleg å gje fylkeskommunen og Sametin-

get godt tilpassa rammetilskot for fordeling av slike tilskotsmidlar.

Mot å leggje avgjerdsmakta hjå Riksantikvaren taler særleg at dette avvik frå utgangspunktet om at oppgåver og avgjerdspekt i hovudsak bør ligge hjå fylkeskommunen og Sametinget. Det er òg eit argument at det tek meir tid å handsame kostnadsdekningssaker i to instansar enn om vedtak blir gjort av fylkeskommunen og Sametinget i samband med dispensasjonsvedtaket. I innspela til *utvalet* er det likevel ikkje peika på slike eller andre særlege utfordringar med dagens oppgaveplassering.

*Utvalet* meiner at oppgåva med å fastsetje kostnader framleis skal liggje til Riksantikvaren, og legg avgjerande vekt på at det sikrar eit betre grunnlag for vedtaka og ein likare praksis enn om oppgåva ligg hjå fylkeskommunen og Sametinget. Det er òg eit poeng at den instansen som gjer vedtaka, har ansvaret for disponeringa av midlane, og at det vil vere krevjande å lage godt tilpassa ordningar for rammetilskot til fylkeskommunen for dekning av slike kostnader.

#### 40.11 Forvaltingsstyresmakt for freda kulturmiljø

Det er fylkeskommunen og Sametinget som i hovudsak har avgjerdspekt til å forvalte kulturminne og kulturmiljø som er freda etter kulturminnelova. Det betyr mellom anna at dei har avgjerdspekt til å gje løyve til inngrep og dispensasjon frå freding. I tillegg kan dei gje pålegg om utbetring etter skade og gjennomføre skjøtselstiltak i freda område. Dei kan òg undersøkje freda byggverk som er i ferd med å forfalle, og gje eiga-pålegg om å utføre vedlikehald, etter samtykke frå Riksantikvaren. Riksantikvaren har likevel ansvaret for forvaltninga av dei fire store mellomalderbyane, alle kyrkjer, og visse særlege kulturminne og kulturmiljø.

I mandatet står det at dei oppgåvene som fylkeskommunen og Sametinget har etter dagens regelverk, skal liggje fast i ny lov. Følgjeevalueringa av oppgaveoverføringa i 2020 konkluderer med at overføringa av forvaltningsavgjerdspekt til fylkeskommunen har vore vellukka. I sluttrapporten er det peikt på at ansvarsfordelinga mellom Riksantikvaren, fylkeskommunen og Sametinget har ført til ei meir strukturert og tydeleg definert rollefordeling, og at dette i hovudsak har lagt grunnlag for ei meir effektiv forvaltning av kulturminne. Det er òg ei generell oppfatning at kvaliteten på arbeidet i kulturmiljøforvaltninga

<sup>8</sup> Klima- og miljødepartementets 2018: vedlegg, s. 8.

har vorte halden ved lag, eller til og med forbetra på nokre område.<sup>9</sup>

På denne bakgrunnen vurderer *utvalet* at det ikkje er grunn til å flytte forvaltningsoppgåvene frå fylkeskommunen og Sametinget. Det vil seie at fylkeskommunen og Sametinget etter lova framleis har som oppgåve å gje løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturminne og gje dispensasjon for inngrep i automatisk freda bygningar og vedtaksfreda kulturminne. Dei kan òg mellom anna nytte heimlane i lova for tilsyn, handheving og sanksjonar, og dei kan vedta forbod mot aktivitetar i nærleiken av freda kulturmiljø.

#### 40.11.1 Forvaltningstyresmakt for transportminne

Etter dagens regelverk har fylkeskommunen og Sametinget forvaltningsansvaret for dei freda fartøya, inkludert høve til å gje tilskot. Fylkeskommunen har òg ansvar for å følgje opp tilskot og istandsetjing av dei fartøya som har eit avtalebasert vern, som ikkje er regulert i lova eller ansvarsforskrifta. Lova gjev ikkje heimel for å frede andre rørlege kulturminne som bilar, fly eller tog. Lovframlegget opnar for òg å frede slike rørlege kulturminne. Felles omgrep i lovframlegget for desse kulturminna er *transportminne*.

*Utvalet* meiner at forvaltningsansvaret for transportminne, inkludert høve til å gje dispensasjon, bør liggje hjå fylkeskommunen og Sametinget, i tråd med hovudordninga i lovframlegget.

Følgjeevalueringa av regionreforma fann at det er stor variasjon i den kompetansen fylkeskommunen og Sametinget har til å forvalte ansvaret for fartøyvernet.<sup>10</sup> Det er ei utviklingsoppgåve å sikre fagutvikling og lik praksis. At fylkeskommunen og Sametinget har ulike prioriteringar, er slik *utvalet* ser det, òg i nokon grad ein naturleg og ønskt konsekvens av at forvaltninga er regionalisert. På dette fagfeltet kan det òg vere ei løysing at fylkeskommunane inngår samarbeid.

Det ligg òg til fylkeskommunen og Sametinget å førebu fredingar for Riksantikvaren. I tillegg forslår *utvalet* at fylkeskommunen og Sametinget skal ha mynde til å gje transportminne vern gjennom forenkla freding. Dette er nærare omtala i kapittel 20.

For å møte utfordringar som kan oppstå med transportminne som har tilknytning til fleire område, og der det er usemje om eit transportminne er samisk eller ikkje, forslår *utvalet* ein hei-

mel for Riksantikvaren til å avgjere kva organ som er rett forvaltningsavgjerdsmynd. Sjå nærmare om dette i punkt 40.12.

#### 40.11.2 Forvaltningsstyresmakt for særlege typar kulturmiljø

Det gjeld etter dagens rett nokre unntak frå hovudregelen om at fylkeskommunen og Sametinget har forvaltningsansvaret for freda kulturmiljø. Då fylkeskommunen og Sametinget i 2020 i hovudsak overtok dette forvaltningsansvaret, vart det innført høve for Riksantikvaren til å gjere vedtak om å behalde forvaltningsansvaret i tilfelle der det kan vere særlege grunnar til det. Ansvarsfordelinga er basert på kriterium fastsett i ansvarsforskrifta.<sup>11</sup> Dette kan vere kulturmiljø eller kulturminne som

- er særleg viktige for landets kulturhistorie
- betraktes som viktige nasjonale symboler
- er knyttet til statsmakten og til utøvelse av statlege funksjoner som er sentrale for landet
- Norge har et internasjonalt ansvar for å bevare
- har særleg vitenskapelig betydning, eller
- det kreves særskilt kompetanse å forvalte

Det er fastsett ein eigen prosess for endring av lista: Riksantikvaren, fylkeskommunen og Sametinget har rett til å føreslå endringar. Riksantikvaren skal leggje slike forslag fram for dei instansane som framlegget gjeld, inkludert forvaltningsmusea og NIKU. Riksantikvaren si avgjerd om å ta ansvar for kulturminne og kulturmiljø er ikkje eit enkeltvedtak som ein kan klage på. Lista over slike særskilde kulturminne eller kulturmiljø tel i dag 162 lokalitetar eller enkeltminne. Nokre av desse er etter *utvalets* syn openberre, andre er det ikkje. Eit døme på dei første er Eidsvollsbygningen, medan Bergseminaret på Kongsberg og universitetet på Blindern i Oslo er døme på dei siste.

*Utvalet* meiner at det framleis er behov for at Riksantikvaren, som sentralt, statleg fagdirektorat, kan ha forvaltningsansvaret for enkelte særlege kulturmiljø, etter ei slik ordning som i dagens regelverk. Dette gjeld særleg kulturmiljø som er knytte til statsmakta eller utøving av statlege funksjonar som er sentrale for landet, kulturmiljø som Noreg har eit internasjonalt ansvar for å ta vare på, og kulturmiljø som det krev særskild kompetanse å forvalte. Fordi denne ordninga avvik frå den alminnelege ansvarsfordelinga i lovframlegget, med forvaltningsstyresmakt til fylkes-

<sup>9</sup> Agenda Kaupang 2024: s. 5 og s. 6.

<sup>10</sup> Agenda Kaupang 2024: s. 22.

<sup>11</sup> Ansvarsforskrifta: § 2 nr. 5 og 6.

kommunen og Sametinget, bør dette ikkje gjelde utan vidare for eit kulturmiljø som oppfyller kriteria for at Riksantikvaren kan ta over, men berre der det etter ei konkret vurdering er eit særleg behov. Det er slik *utvalet* ser det, òg grunn til at departementet går gjennom kriteria i lista med eit kritisk blikk. Lista bør i største mogleg grad ha objektive kriterium for når Riksantikvaren kan overta ansvaret.

#### 40.11.2.1 Forvaltningsansvaret for dei fire store mellomalderbyane

Det er åtte mellomalderbyar i Noreg:<sup>12</sup> Bergen, Trondheim, Oslo, Tønsberg, Skien, Stavanger, Sarpsborg og Hamar. Kulturlaga frå mellomalderen i desse byane er automatisk freda etter kulturminnelova. Ved oppgåveoverføringa i 2020 fekk fylkeskommunen forvaltnings- og dispensasjonsavgjerdsamt for dei fire minste av mellomalderbyane: Hamar, Sarpsborg, Skien og Stavanger. Riksantikvaren beheldt forvaltningsansvaret for Bergen, Oslo, Trondheim og Tønsberg. Dei vart førte på lista over kulturminne av særleg stor nasjonal verdi, som Riksantikvaren har ansvar for. Klima- og miljødepartementet føresette likevel ved reforma at forvaltningsansvaret for desse fire byane òg etter kvart skulle bli overført til fylkeskommunen.<sup>13</sup> Noko tidsperspektiv for ei full overføring vart ikkje fastsett.

*Utvalet* har ikkje grunnlag for å meine om forvaltningsansvaret for alle eller nokre av dei fire store mellomalderbyane bør liggje hjå Riksantikvaren eller fylkeskommunen. Slik *utvalet* ser det, er det heller ikkje ei lovgjevaroppgåve å fastslå kva kulturmiljø som bør stå på lista som Riksantikvaren forvaltar. *Utvalet* vil likevel trekkje fram fleire argument som taler for at ein vurderer dette spørsmålet på nytt når ein skal vedta ei ny kulturmiljølov. Å overføre forvaltningsansvaret for alle mellomalderbyane til fylkeskommunen vil vere i tråd med den hovudlinja i ansvarsfordelinga som lovframlegget legg til grunn. Eit føremål med lova er å skape ei ryddigare og meir einskapleg forvaltning av kulturmiljø. Dagens ansvarsfordeling mellom Riksantikvaren og fylkeskommunen gjev utan tvil kompliserte forvaltningsprosessar når same tiltak får følgjer for både kulturmiljø frå mellomalderen og grunn som ikkje er frå mellomalderen.

To ulike organ er då førsteinstans i same sak og innanfor same interessefelt. Dette blir ytterlegare komplisert ved at Riksantikvaren òg kan vere klageinstans i same sak.

Ved oppgåveoverføringa i 2020 vart det lagt vekt på at det var avgrensa tilgang på fagkompetanse som kan forvalte byanlegg frå mellomalderen, og at det var utfordrande for Riksantikvaren å drive full førstelinjesakshandsaming og samstundes førebu overføring av alle mellomalderbyane på éin gong. I tillegg vart det peikt på at ved ei etappevis overføring ville Riksantikvaren få meir tid til å gjere arkiv tilgjengelege og oppdatere dei, sikre betre data om bevaringstilhøve, utvikle faglege nettverk og byggje kompetanse i fylkeskommunen. *Utvalet* meiner det er grunn til å tru at ei rekkje av desse argumenta har vorte mindre aktuelle i tida som er gått sidan 2020.

##### 40.11.2.1.1 Forvaltningsansvaret for kyrkjer og kyrkjegardar

På kyrkjefeltet er det i dag ei rekkje instansar som har ansvar for kvar sin del av forvaltninga. Ansvarsforskrifta legg forvaltningsansvaret for alle freda kyrkjebygg til Riksantikvaren, jamfør § 2 sjuande avsnitt. Dette gjeld i underkant av 300 kyrkjer. I tillegg har Riksantikvaren ei rådgjevande rolle ved Den norske kyrkja si eiga forvaltning av kulturhistorisk verdifulle listeførte kyrkjebygg. Dette følgjer av kyrkjebyggforskrifta, som har heimel i trussamfunnslova. Fylkeskommunen og Sametinget har etter kulturminnelova avgjerdsamt, inkludert avgjerdsamt til å gje dispensasjon, for mellomalderkyrkjestadene. Statsforvalteren i Vestfold og Telemark har avgjerdsamt for gravplassar etter gravplassforskrifta. Omgjevnadene til kyrkjer utan gravplass er forvalta av biskopen etter råd frå regional kulturmiljøforvaltning. NIKU gjer arkeologiske utgravingar av kyrkjer og kyrkjestader frå mellomalderen. Riksantikvaren gjer vedtak om kostnader til all arkeologisk gransking. Andre aktørar som er involverte i forvaltninga er Kyrkjeleg fellesråd, som har forvaltningsansvaret for Den norske kyrkja sine kyrkjebygg i kommunane på vegne av sokna, og biskopen, som skal godkjenne alle tiltak som går ut over vanleg vedlikehald. I tillegg har kommunane makt etter plan- og bygningslova.

Ulike kategoriar vern på kyrkjene og kyrkjestadene, ulike forvaltningsnivå og dei mange aktørane som er involverte, gjer forvaltninga av kulturmiljøverdiane i kyrkjebygg og kyrkjestader kompleks og krevjande for både styresmakter og eigarar.

<sup>12</sup> Ein mellomalderby er av kulturmiljøstyresmakta definert som ein noverande by der det har vore byutvikling sidan mellomalderen, og der definerte delar av dagens by ligg oppå restar av bygningar/kulturlag frå mellomalderen.

<sup>13</sup> Klima- og miljødepartementet 2018: vedlegg, s. 11.

I sluttrapporten til følgjeevalueringa av oppgåveoverføringa er det peikt på at dagens system for å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane på kyrkjefeltet blir opplevd som ei utfordring i forvaltninga, med mange aktørar og uavklart ansvar mellom dei. Rapporten tilrår at ein syter for ei tydeleg ansvarsfordeling, og at ein bør vurdere om ikkje ansvaret for forvaltninga av kyrkjebygg bør bli samla hjå éin instans. Rapporten peiker på at ein her òg bør leggje til grunn prinsippet om at fylkeskommunen i hovudsak skal ha forvaltningsansvaret.<sup>14</sup>

*Utvalet* meiner det heilt klart trengst ein enklare forvaltningsstruktur for kyrkjene i ny kulturmiljølov. Eit sentralt spørsmål er då om forvaltningsansvaret for kyrkjebygga framleis bør liggje til Riksantikvaren.

Grunngjevinga for at kyrkjebygga i dag er forvalta av Riksantikvaren, er at dei krev høg og spesiell kulturmiljøfagleg kompetanse, og at det sikrar kontinuitet og effektivitet. At forvaltningsorganet ligg til Riksantikvaren som sentralt direktorat, sikrar òg einskapleg praksis og likehandsaming. Det har i innspel til *utvalet* òg vorte peikt på at etableringa av Kyrkjebevaringsfondet i 2024 og mange restaureringsarbeid på kyrkjebygg som følgje av dette, fører til ei større saksmengd, og at ei samlokalisering hjå Riksantikvaren gjev godt grunnlag for dialog og samhandling, særleg i ein oppstartsfasen.

Det taler derimot for at fylkeskommunen og Sametinget som hovudregel skal ha forvaltningsansvaret for kyrkjene, at det vil skape samanheng med anna forvaltningsansvar etter lovframlegget og gje ei heilskapleg regional forvaltning, varetaking av kulturmiljø og kunnskapsinnhenting. Med færre aktørar blir systemet enklare for både eigarar og andre. Eit anna argument er at ein då unngår ein situasjon der Riksantikvaren kan bli førsteinstans og klageinstans i same sak. Det kan òg vere ein fordel at fylkeskommunen er geografisk tettare på enn Riksantikvaren og enklare kan følgje opp.

*Utvalet* meiner at avgjerande argument taler for at forvaltningsansvaret for kyrkjebygg og kyrkjestaden i ny kulturmiljølov som hovudregel bør plasserast hjå fylkeskommunen og Sametinget, i tråd med den oppgåvefordelinga som lovframlegget elles legg opp til. Det er eit sterkt behov for å forenkle forvaltningssystemet for kyrkjene og kyrkjestadene. Ei overføring av ansvaret vil gje enklare og betre forvaltningsprosessar, med mindre behov for samordning og truleg større effekti-

vitet for både kulturmiljøforvaltninga og andre styresmakter som har oppgåver etter anna regelverk og ofte er involverte. Det vil òg gjere forvaltninga enklare for eigarane av kyrkjene og omgjevnadene/kyrkjegardane. Når det gjeld behovet for ny kompetanse, meiner *utvalet* at saksvolumet ved overføring av forvaltningsansvaret for kyrkjene vil vere så stort at det er realistisk at tilstrekkeleg kompetanse kan bli etablert. Riksantikvaren vil her ha ei viktig rolle som kompetanseorgan for fylka.

Det er likevel på det reine at enkelte kyrkjer vil trenge særleg kompetanse som det er krevjande for fylkeskommunen å dekkje, mellom anna fordi det er få objekt i kvar fylkeskommune. Dette gjeld til dømes stavkyrkjene – det finst 28 stavkyrkjer, og kvar av dei har særskilde behov. Nokre fylkeskommunar har berre éi. Her kan ein tenkje seg samarbeidsløysingar, der ein fylkeskommune får delegert vedtaksfullmakt og er arbeidsgjevar for fagpersonar med ansvar for fleire fylke i eit vertskommunesamarbeid. Nokre fylke har i dag liknande løysingar på fartøyvernfeltet og for teknisk-industrielle kulturminne. Det vil òg vere mogleg å flytte enkeltkyrkjer inn på liste over kulturmiljø som Riksantikvaren har forvaltningsansvaret for, om kriteria for det er oppfylte. Det er Riksantikvaren som må vurdere kva kulturmiljø og kulturminne som bør stå på denne lista, som bør nyttast med varsemd. I slike tilfelle kan det tenkast å vere ei effektiv løysing at Riksantikvaren har høve til å overta ansvaret for kyrkjegarden òg, om han er freda, for å avgrense talet på aktørar frå kulturmiljøforvaltninga som er involverte i forvaltninga.

## 40.12 Skipsfunn

Etter gjeldande rett er det fylkeskommunen som har makt til å gje løyve til tiltak som kan skade skipsfunn som har vern etter kulturminnelova (frigiving), jamfør ansvarsforskrifta § 3 andre avsnitt fjerde setning, jamfør lova § 14 andre avsnitt. Det er òg fylkeskommunen som tek imot melding om funn, jamfør ansvarsforskrifta § 3 andre avsnitt fjerde setning, jamfør lova § 14 tredje avsnitt.

Undervassarkeologi og skipsfunn er eit lite fagfelt med svært spesialiserte krav til kompetanse, bemanning og utstyr, mellom anna ut frå omsyn til helse miljø og tryggleik. Det gjev utfordringar for forvaltninga. Det er kostbart, og med små fagmiljø.

Det kan vere krevjande å sikre naudsynt kompetanse til å forvalte skipsfunn i alle fylkeskommunane og hos Sametinget. Ei løysing på dette

<sup>14</sup> Agenda Kaupang 2024: s. 22 og s. 31.

kan vere å samle forvaltningsansvaret sentralt hos Riksantikvaren. Ei anna løysing kan vere at fylkeskommunane inngår interfylkeskommunalt samarbeid, der ein fylkeskommune får delegert vedtaksfullmakt og er arbeidsgjever for fagpersonar med ansvar for fleire fylke. Liknande løysingar er i dag gjort på fartøyvernfeltet og for tekniske og industrielle kulturminne, mellom Akershus, Buskerud, Østfold og Oslo. *Utvalet* meiner at det ut frå systemet i lovframlegget og omsynet til ei heilskapleg forvaltningsløysing framleis må la seg gjere at fylkeskommunen har avgjerdsmakta til å gje løyve til inngrep, men med samarbeidsløysingar der det er hensiktsmessig.

### 40.13 Lause kulturminne

Etter gjeldande kulturminnelov ligg oppgåva med å ta i mot melding om funn av lause kulturminne, og å ta imot lause kulturminne som blir leverte inn, til fylkeskommunen og Sametinget, jamfør ansvarsforskrifta § 3 tredje avsnitt, jamfør § 4. *Utvalet* meiner det er naturleg å sjå denne oppgåva i samband med at fylkeskommunen og Sametinget tar i mot meldingar om tiltak som kan verke inn på jordfaste kulturminne. Dei bør difor halde fram med denne oppgåva etter ny kulturmiljølov.

Forvaltninga av lause kulturminne som etter dagens lov er statleg eigedom, ligg etter gjeldande regelverk til forvaltningsmusea, jamfør ansvarsforskrifta § 12 første avsnitt. *Utvalet* ser det som klart at det er forvaltningsmusea som har den naudsynte kompetansen og ressursane til å gjere denne oppgåva. Dei må difor etter ei ny kulturmiljølov ha ansvaret for forvaltninga av dei lause kulturminna som ligg til fellesskapet. Det gjeld òg lause samiske kulturminne som er frå 1917 eller tidlegare. For å kunne gjere denne oppgåva, må det ligge til forvaltningsmusea å *grave fram, flytte, ta opp og undersøkje* lause kulturminne som oppfyller alderskriteria, og til å *setje i verk tiltak for å ta hand om dei*. Det bør òg liggje til musea å gjere vedtak etter lova om inngrep til forskning, der det er fagleg forsvarleg, og å gjere vedtak om å avhende eller kassere lause kulturminne, gjengravlegge eller gjere inngrep til forskning, der lova gjev heimel for det. Sjå nærmare om dette i kapittel 27.3.4.

Når musea vil gjere tiltak som kan påverke lause samiske kulturminne som er frå 1917 eller tidlegare, har dei etter samelova plikt til å rådføre seg med Sametinget. Det gjeld til dømes ved overføring, avhending og kassering. For å sikre at råd-

føringsplikta blir følgd opp, bør ho gå fram av kulturmiljølova.

Samiske menneskelege leivningar står i ei særstilling. Det kan hevdast at det er internasjonal sedvane for at urfolket sjølv skal avgjere korleis menneskelege leivningar skal handterast, jamfør FN's erklæring om urfolks rettar (UNDRIP) artikkel 12 nr. 1 og tilbakeføring- og gravstadslova for amerikanske urfolk (*Native American Graves Protection and Repatriation Act – NAGPRA*). Sidan 1999 har det òg vore praksis for at Sametinget har det avgjerande ordet i bruken av samiske menneskelege leivningar. Universitetet i Oslo og Sametinget har avtale om forvaltning av samiske menneskelege leivningar, som vart fornya i 2020. I avtalen heiter det at Sametinget har rett til å få utlevert alt eller delar av det samiske skjelettmaterialet for anna oppbevaring og plassering enn ved Universitetet i Oslo, og at bruk av materialet til forskning krev godkjenning av Sametinget. *Utvalet* meiner det må lovfestast at Sametinget har det avgjerande ordet i forvaltninga av samisk skjelettmateriale. Det vil seie at Sametinget avgjer oppbevaring, bruk og tilbakeføring av det samiske skjelettmaterialet. Ei slik lovfesting vil òg rydde opp i ansvarstilhøva mellom dei ulike forvaltningsmusea. Dei forskingsfaglege vurderingane som forvaltningsmusea gjer, er viktige for avgjerdene Sametinget tek. At Sametinget skal hente inn råd frå musea, bør difor gå fram av lova. Menneskelege leivningar som ikkje er samiske, skal forvaltast av forvaltningsmusea, på same vis som andre lause kulturminne.

Det er nytt i lovframlegget at lause kulturminne med høg kulturhistorisk verdi kan fredast ved vedtak. *Utvalet* har som mål at føresegna om freding og forvaltning av alt freda kulturmiljø i størst mogleg grad skal vere einsarta. Det er Riksantikvaren som elles har fredingsstyresmakt etter lova. Avgjerdsmakta til å frede lause kulturminne bør difor òg liggje til Riksantikvaren. Framlegget til ny kulturmiljølov har i tillegg heimel for forenkla freding, der avgjerdsmakta ligg til fylkeskommunen og Sametinget. Jamvel lause kulturminne kan fredast på dette viset. Det vil seie at avgjerdsmakta til å frede lause kulturminne etter lovframlegget ligg til både Riksantikvaren, fylkeskommunen og Sametinget.

*Utvalet* ser det som naturleg at Riksantikvaren som den sentrale fredingsstyresmakta i andre tilfelle òg har avgjerdsmakta til å avgjere kva lause kulturminne som ligg til fellesskapet i Noreg, og at dette skal vere regulert av lova. Det vil seie at Riksantikvaren har avgjerdsmakta til for det første å avgjere i tvilstilfelle om lause kulturminne opp-

fyller alderskriteria. For det andre kan Riksantikvaren avgjere at lause kulturminne som er yngre enn aldersgrensa og som kjem for dagen under offentlege utgravingar og privat eigar ikkje er kjend, skal høyre til fellesskapet og bli forvalta av forvaltningsmusea. Liknande avgjerdsmakta ligg til Riksantikvaren etter den gjeldande kulturminnelova og, jamfør § 12 andre avsnitt.

Avgjerdsmakta til å gje *dispensasjon til inngrep* i freda kulturminne ligg etter lovframlegget som hovudregel til fylkeskommune og Sametinget. *Utvalet* meiner omsynet til eit heilskapleg regelverk gjer det naturleg at det same gjeld for dispensasjon til inngrep i freda lause kulturminne.

Som etter gjeldande lov § 13 tredje avsnitt, gjev lovframlegget heimel for kulturmiljøstyresmakta til å ta avgjerd om *utbetaling av finnarløn*. Dette er ei avgjerd som kan takast etter skjøn, lovframlegget gjev ikkje rett til finnarløn. Etter gjeldande rett er det Riksantikvaren som har avgjerdsmakta til å ta avgjerd om finnarløn. Sakshandsaminga av finnarlønsaker involverer og fylkeskommunen og Sametinget og universitetsmusea. Fylkeskommunen og Sametinget tek imot funn av lause kulturminne, deretter gjev musea ei fagleg vurdering av funnet og ei innstilling i spørsmålet om finnarløn. Saka går deretter til Riksantikvaren for endeleg vedtak.

Argument som taler for å behalde avgjerdsmakta til å gjere vedtak om finnarløn hos Riksantikvaren er for det første at det best kan sikre ein einsarta praksis på finnarlønutbetalingane. At det er Riksantikvaren som disponerer budsjetta, kan og i nokon grad tale for at avgjerdsmakta ligg der.

Argumenta for i staden å legge avgjerdsmakta til fylkeskommunen og Sametinget er for det første at det er i tråd med lovforslagets hovudlinje for oppgåvefordeling. For det andre vil ei slik løysing involvere færre organ og gje ein mindre tid- og ressurskrevjande sakshandsamingsprosess. Finnarlønsakene er dessutan lite prinsipielle og gjeld ofte små økonomiske verdiar. Ettersom fylkeskommunen og Sametinget har som oppgåve å ta imot funn, har dei og godt høve til å vurdere omstende rundt funnet som del av finnarlønsaka. Sjølv om ei regional styresmakt kan opne for noko variasjonar i praksis, meiner *utvalet* at det alt i alt er grunn til å leggje slik avgjerdsmakta til fylkeskommunen og Sametinget. *Utvalet* føreslår endringar som gjer at det vil bli aktuelt med finnarløn i langt færre saker enn før. Dei økonomiske konsekvensane bør fylkeskommunen og Sametinget i all hovudsak kunne bere innafor eige budsjett.

Som den gjeldande kulturminnelova har lovutkastet heimel for oreigning og forkjøpsrett til lause kulturminne. Dette er nærare omtalt under kapittel 37. *Utvalet* meiner det er departementet som skal ha avgjerdsmakta til oreigning. Høvet til å nytte forkjøpsrett må i første omgang ligge til staten, dinest ein fylkeskommune eller kommune der gjenstanden har vore teken vare på eller har opphavet sitt.

#### **40.14 Avfreding**

Lovframlegget gjev heimel for å avfrede freda kulturmiljø i tilfelle der dei viktigaste kulturhistoriske verdiane har gått tapt. Sjø meir om dette i kapittel 21. For at det skal bli ein naturleg samanheng i systemet, meiner *utvalet* at avgjerdsmakta til å avfrede må liggje hjå same organ som har avgjerdsmakta til å frede. Det vil seie at det må vere Riksantikvaren som har avgjerdsmakta til å avfrede kulturmiljø freda ved ordinær freding, Kongen i statsråd som har avgjerdsmakta til å avfrede større kulturmiljø og kulturlandskap, og fylkeskommunen og Sametinget som har avgjerdsmakta til å avfrede kulturmiljø som er freda ved forenkla freding.

#### **40.15 Klageinstans for vedtak gjorde av fylkeskommunen og Sametinget**

Etter kulturminnelova er Riksantikvaren klageorgan for enkeltvedtak gjorde av fylkeskommunen og Sametinget. Dette følgjer av forvaltningslova § 28 andre avsnitt tredje setning og ansvarsfor-skrifta.

Utgangspunktet etter forvaltningslova er at klagar på kommunale eller fylkeskommunale vedtak blir handsama internt i kommunen eller fylkeskommunen, sjå § 28 andre avsnitt. Ordninga bygger på prinsippet om kommunalt sjølvstyre, nedfelt i Grunnlova § 49 andre avsnitt, i kommunelova § 2-1 om kommunalt og fylkeskommunalt sjølvstyre og § 2-2 om prinsipp for nasjonale styresmakter sitt tilhøve til det kommunale og fylkeskommunale sjølvstyret. Forvaltningslova opnar likevel for at ein klage på kommunale eller fylkeskommunale vedtak kan gå til ein statleg klageinstans, mellom anna når dette er bestemt i den enkelte lova, jamfør § 28 fjerde avsnitt første setning. I praksis blir ein stor mengd kommunale forvaltningsvedtak klagehandsama av statsforvalteren, og ikkje av kommunale klagenemnder eller kommunestyret sjølv. Det gjeld særleg innanfor



velferdssektoren og areal-, landbruks- og miljøforvaltninga. Klagehandsaminga fungerer dimesom ein viktig mekanisme for statleg kontroll av enkeltvedtaka til kommunane og fylkeskommunane.<sup>15</sup> Det gjeld i dag òg i kulturmiljøforvaltninga.

Å la fylkeskommunen sjølve vere klageorgan for enkeltvedtak dei gjer etter lova, vil vere i tråd med hovudregelen i forvaltningslova og kommunelova. Ei slik løysing vil styrke det kommunale sjølvstyret, og vere i samsvar med nærleiksprinsippet. Behovet for overordna nasjonal samordning og kulturmiljøfagleg kompetanse kan då i nokon grad bli vareteke ved at Riksantikvaren har rett til fråsegn i klagesaker. Ei utfordring vil likevel kunne vere å etablere ein klagehandsaming som har den naudsynte kulturmiljøfaglege kompetansen og som ikkje er inhabil etter habilitetsføresegna i kommunelova § 13-3 andre avsnitt på grunn av tidlegare kontakt med saka.

Fleire andre argument taler òg for at klageavgjerdsmakta framleis bør liggje hjå Riksantikvaren. Kulturmiljølova har som føremål å gjennomføre nasjonale mål, nasjonal politikk, og Noregs internasjonale plikter etter kulturmiljøkonvensjonane. Dette skal oppnåast mellom anna gjennom dei rettslege rammene som lova set. Riksantikvaren har rolla som overordna fagstyresmakt og kan som klageorgan syte for einskapleg, nasjonal rettsleg praksis og likehandsaming på ein meir effektiv måte enn gjennom fråsegn i klagesaker. Det vil til dømes ikkje vere bindande for fylkeskommunen å følgja fråsegnene frå Riksantikvaren, og det vil medføre eit meirarbeid for forvaltninga at to instansar må drive sakshandsaming i same sak. At freding og andre vedtak etter kulturmiljølova kan vere sterkt inngripande overfor private, taler òg for at slike vedtak bør kunne klagast inn for eit felles klageorgan. Klagehandsaming hjå Riksantikvaren sikrar større avstand og ei meir uavhengig prøving. Det er eit relevant moment fordi det i saker om kulturmiljø ofte må gjerast avvegingar mot andre samfunnsinteresser. Ei slik løysing er òg i samsvar med andre delar av miljøforvaltninga, der klagar går til statlege organ. Dagens ordning med Riksantikvaren som klageorgan for vedtak som er gjorde av fylkeskommunen ser ut til å fungere greitt.

*Utvalet* meiner desse er avgjerande argument for at Riksantikvaren framleis skal vere klageorgan for enkeltvedtak gjort av fylkeskommunen etter kulturmiljølova.

Når det gjeld spørsmålet om klageorgan, har Sametinget mange felles trekk med fylkeskommunen. Sametinget har ei eiga og uavhengig stilling overfor regjeringa og statsforvaltninga, noko som òg følgjer av at Sametinget er eit folkevald organ for det samiske folket, som har sjølvrådetrett. Sametinget er difor ikkje eit ordinært forvaltningsorgan som på generelt grunnlag kan instruerast eller kontrollerast av staten. Den rolla følgjer òg av samelova kapittel 4 om konsultasjonar, der plikta òg gjeld kulturarv og kulturminnevern.<sup>16</sup> I plansaker etter plan- og bygningslova er systemet slik at løyve med eventuelle vilkår blir gjeve ved planvedtak, om det ikkje blir fremja motsegn. Motsegnssaker blir løyste ved endeleg vedtak i departementet, om ikkje semje blir nådd gjennom dialog eller mekling. Det er difor i mindre enkelt saker, og ikkje i arealplansaker, at Sametinget gjer vedtak om løyve etter kulturminnelova som det kan klagast på. Det er ganske få slike saker, og dei rårar i liten grad breie ikkje-samiske interesser. I perioden frå 2021 til og med 2023 var det ingen klager på vedtak i Sametinget som vart avgjorde av Riksantikvaren. Det var i same periode éi klagesak som vart avgjord av departementet (2021).<sup>17</sup> Til samanlikning vart totalt 102 klagesaker frå fylkeskommunane avgjorde av Riksantikvaren i same periode.<sup>18</sup> At det er få klagesaker taler for at det blir krevjande for Sametinget å ha eit eige klageorgan med naudsynt kompetanse og erfaringsgrunnlag for sine vedtak. Noko som kan bøte på dette, er at eit klageorgan i Sametinget må hente inn vurderingar frå Riksantikvaren før det tek avgjerder i klagesaker.

*Utvalsmedlemane Andersen, Fjeldheim, Hæreid, Myklebust og Olsson* legg vekt på at få klagesaker, omsynet til lik lovtolking og tilgang til god kulturmiljøfagleg kompetanse i klageinstansen taler for ein felles klageinstans for alle enkeltvedtak frå Sametinget og fylkeskommunane. *Desse medlemane* viser òg til at sjølv om det formelle utgangspunktet etter forvaltningslova er at klagar i kommunar og fylkeskommunar skal handterast internt i kommunale eller fylkeskommunale klageorgan, er den reelle hovudregelen at det er fastsett ein statleg klageinstans i lov.

Sentralt for *desse medlemane* er likevel at Riksantikvaren er best eigna til å sikre lik lovtolking

<sup>16</sup> Prop. 86 L (2020–2021) kap 12, merknad til § 4-1.

<sup>17</sup> Klagesakene fordelte seg slik: 2021 – 1 sak (avgjort av departementet), 2022 – 0 saker, 2023 – 0 saker. Kjelde: Riksantikvaren.

<sup>18</sup> Klagesakene fordelte seg slik. 2021 – 25, 2022 – 48, 2023 – 29. Kjelde: Riksantikvaren.

<sup>15</sup> NOU 2019: 5: s. 370.

over heile landet, både i saker frå fylkeskommunar og saker frå Sametinget.

Vidare peiker *desse medlemane* på at Sametinget knapt gjer enkeltvedtak etter lov på andre forvaltningsområde, og difor ikkje har nemneverdig erfaring med å handtere klagesaker om lovtolkning. Dei viser òg til at det per februar 2025 arbeider om lag 18 personar på kulturmiljøområdet i Sametinget.<sup>19</sup> Det er lite realistisk å tenkje seg at det skal vere andre kulturmiljøfagleg kompetente tilsette med fagleg og personleg avstand til dei som handterer kulturmiljø saker i førsteinstansen. Difor er det vanskeleg å sjå føre seg ei upartisk klagehandsaming innanfor Sametinget.

*Desse medlemane* kan ikkje sjå at det vil kompensere godt nok å sende klagesaker til vurdering hjå Riksantikvaren, før ein klageinstans innanfor Sametinget tek avgjerda. Uavhengig av ei slik ordning vil det måtte vere kulturmiljøfagleg kompetanse tilgjengeleg i klageinstansen i Sametinget, dersom han skal fungere uavhengig. Ressursane som må gå med for å etablere ei klageordning i Sametinget, kan ikkje forsvare nytten, når det er så få klagesaker.

Ved prøving av Sametingets skjøn må Riksantikvaren som klageinstans tilsvarande leggje til grunn gjeldande norm for statleg prøving av kommunalt og fylkeskommunalt skjøn, jamfør forvaltningslova § 34 andre avsnitt der det heiter at klageinstansen skal leggje stor vekt på omsynet til det kommunale sjølvstyret. Som klageinstans bør Riksantikvaren òg leggje vekt på det faglege skjønet Sametinget har utøvd i eit enkeltvedtak, til dømes vurderingar av kulturhistorisk verdi eller sedvanleg bruk.

*Utvalsmedlemane Anfinset, Falch, Felland, Gierløff og Holm* peiker på at Sametinget har ei særeigen stilling i styringssystemet, som eit folkevalt organ for samane, som har rett til sjølvrådet. Denne særeigne stillinga taler for at det er Sametinget som må handsame klagar, ikkje staten ved Riksantikvaren. Sametinget si særeigne stilling kjem mellom anna til uttrykk i at statlege vedtak om samiske kulturminne òg er konsultasjonspliktige etter samelova. I den gjeldande ordninga ligg det difor noko dobbelt i at Sametinget både er ei forvaltningsstyresmakt som er underlagd departement og direktorat, og eit sjølvstendig organ som departement og direktorat må konsultere for å oppnå semje i avgjerder om samiske kulturmiljø. Det taler for at det må særlege grunnar til for at statlege styresmakter kan overprøve vedt-

aka til Sametinget. Slike grunnar kan til dømes vere til stades i vedtak Sametinget har gjort som òg i stort monn òg gjeld ikkje-samiske interesser.

*Desse medlemane* ser likevel som fleirtalet at det vesle omfanget av klagesaker ved enkeltvedtak i Sametinget gjer det vanskeleg å nå ei fagleg god handtering som samstundes tek omsyn til behovet for ein ganske likearta forvaltningspraksis. Den utfordringa kan løysast med at Riksantikvaren alltid skal få høve til å uttale seg før klageinstansen i Sametinget tek ei avgjerd. Av omsyn til rettstryggleiken i avgjerder må Sametinget òg organisere kulturmiljøforvaltninga slik at det er reell klagegang med ei to trinns handsaming. Etter samelova § 2-12 organiserer Sametinget arbeidet sitt sjølv, òg når det gjeld klagehandsaming av enkeltvedtak med til dømes klagenemnd. *Desse medlemane* har òg lagt vekt på at Sametinget i innspela til *utvalet* har vore tydeleg på at statleg styresmakt ikkje kan vere klageinstans for Sametinget sine vedtak.

#### 40.16 Klageinstans for vedtak gjorde av Riksantikvaren og av departementet

---

I tråd med normalordninga i forvaltningslova er departementet etter gjeldande rett klageorgan for enkeltvedtak etter kulturminnelova gjorde av Riksantikvaren. Kongen er klageorgan for enkeltvedtak gjorde av departementet. Dette følgjer av forvaltningslova § 28 første avsnitt.

*Utvalet* meiner at departementet framleis må vere klageorgan for vedtak gjorde av Riksantikvaren etter ny kulturmiljølov. Lovframlegget legg ikkje avgjerdsrett til departementet, men Kongen i statsråd kan gjennom forskrift gjere vedtak om freding av større område. Ved slike vedtak gjeld føresegnene i forvaltningslova om enkeltvedtak for dei eigarane og brukarane som fredinga kan få direkte følgjer for. Det er likevel ingen reell klagerett, for det finst ikkje noko overordna organ.

#### 40.17 Avgjerd om kva som er rette forvaltningsstyresmakt

---

I saker der det er tvil om kva organ som er rett styresmakt, og der partane ikkje blir samde, er det etter den gjeldande kulturminnelova Riksantikvaren som avgjer kva organ som er rett styresmakt, jamfør ansvarsforskrifta § 14. Dette er særleg aktuelt ved spørsmål om kva som er eit

<sup>19</sup> På Sametingets nettside er det opplyst at det pr. 8. februar 2025 arbeider 18 personar i seksjon for samisk kulturmiljø.

samisk kulturminne, og med det om saka høyrer heime hjå Sametinget eller fylkeskommunen. Det er typar av kulturminne som er knytte både til samisk og til ikkje-samisk kultur, til dømes kulturminne etter jakt og fangst av villrein og bergkunst som strekkjer seg frå steinalderen og seinare periodar der samisk etnisitet er etablert. I områdefredingar vil det òg vere kulturminne som høyrer til samisk så vel som ikkje-samisk kulturhistorie, og der må det klargjerast kven som er forvaltningsstyresmakta. Ved nye fredingsvedtak kan dette gjerast i fredingsvedtaket, men ved eldre fredingar er det ikkje alltid gjort. Etter at fylkeskommunen og Sametinget fekk avgjerds-makt til å gje løyve til inngrep i automatisk freda kulturminne, er det naudsynt å avklare kva som er rett avgjerds-makt for grense- eller fellestilfelle.

*Utvalet* legg til grunn at dei fleste saker der ansvarsfordelinga for kulturmiljø som kan ha så vel samisk som ikkje-samisk tilhøyrse er uklar, blir løyste gjennom dialog mellom fylkeskommunen og Sametinget. *Utvalet* føreslår ei generell overordna samordningsplikt, som er nærare omtalt i kapittel 15.4.3. Vidare føreslår *utvalet* ei føresegn om samarbeid mellom fylkeskommunen, Sametinget og forvaltningsmuseet, og ei føresegn om samordningsrolla til Riksantikvaren, sjå kapittel 15. *Utvalet* føreslår òg å lovfeste at fylkeskommunen og Sametinget kan inngå avtale om kva som er ansvarleg styresmakt i enkeltsaker, og kva som er ansvarleg styresmakt for typar av automatisk freda kulturminne som kan høyre til både samisk og ikkje-samisk kulturhistorie. Dette vil slik *utvalet* ser det, vere den beste og mest effektive måten å fordele ansvaret på. Dersom det ikkje lèt seg gjere å få til ein avtale, må lova leggje til rette for at slike spørsmål blir avgjorde på statleg nivå.

Om det er departementet eller Riksantikvaren som bør avgjere kva som er den rette styresmakta, kjem an på om det først og fremst er faglege vurderingar som ligg bak, eller om det i stor grad er tale om ei breiare samfunnsvurdering og politisk prioritering. For Sametinget er det eit prinsipielt standpunkt at slik avgjerds-makt ikkje bør liggje hjå Riksantikvaren, men hjå departementet.

*Fleirtalet Anfinset, Andersen, Falch, Felland, Fjeldheim, Gierløff, Holm, Myklebust og Olsson* meiner det i all hovudsak er breiare samfunns-messige vurderingar som skal takast ved vurderinga av kva som er den rette forvaltningsstyresmakta for kulturminnetypar når fylkeskommunen og Sametinget er usamde om dette. Vidare betyr den særskilde stillinga til Sametinget at

avgjerder som kan ha prinsipielle sider ved seg, blir tekne av departementet. Det er uansett ikkje til hinder for at departementet hentar inn faglege råd frå mellom anna Riksantikvaren. Ved slike avgjerder må ein òg konsultere Sametinget etter samelova kapittel 4.

*Mindre-talet Hæreid* legg vekt på at avgjerder om kva som er den rette forvaltningsstyresmakta for kulturminne og kulturminnetypar, først og fremst er faglege og bør takast av Riksantikvaren. Dette medlemmet har òg lagt vekt på at Riksantikvaren skal vere klageorgan, og at dei aller fleste enkeltsaker innanfor det statlege kulturmiljøforvaltninga skal handterast der. Både Sametinget og den aktuelle fylkeskommunen må sjølv-sagt få presentere sine syn for Riksantikvaren, for Sametinget etter reglane om konsultasjon i samelova kapittel 4.

#### **40.18 Underrettningsplikt ved overprøving av faglege tilrådingar og avgjerds-makt til å overta alle typar saker**

I saker som gjeld kulturminne og kulturmiljø av nasjonal eller vesentleg regional verdi, har fag-administrasjonen i fylkeskommunen og Sametinget i dag plikt til å underrette Riksantikvaren dersom fylkeskommunen eller Sametinget vil gjere eit vedtak som er i strid med dei faglege tilrådingane i saka, jamfør ansvarsforskrifta § 7 tredje og fjerde avsnitt. Ei liknande føresegn om underrettningsplikt i saker der «nasjonale verneverdier berøres» fulgte òg av forutgåande forskrift 9. februar 1979 nr. 8785 om faglig ansvarsfordeling etter kulturminneloven. At underrettningsplikta òg gjeld i saker om kulturminne og kulturmiljø «av vesentleg regional verdi» vart innført i ansvarsforskrifta på bakgrunn av terskelen for motsegn etter plan- og bygningslova.

Underrettningsplikta gjeld både når forvaltningsmuseas eller NIKUs faglege tilrådingar ikkje vil bli følgde, og når interne faglege tilrådingar ikkje vil bli følgde i fylkeskommunen eller Same-tinet sitt administrative eller politiske vedtak. Det kan til dømes gjelde saker om dispensasjon frå fredingsvedtak og løyve til inngrep i automa-tisk freda kulturminne og om å fremje motsegn i arealplansaker. Riksantikvaren har avgjerds-makt til å overta slike saker, og overtek då avgjerds-makta til fylkeskommunen eller Sametinget etter ansvarsforskrifta, jamfør ansvarsforskrifta § 7 tredje avsnitt.

I tillegg har Riksantikvaren ein generell heimel til å overta saker frå fylkeskommunen eller Sametinget når nasjonale kulturminneverdiar er trua, jamfør ansvarsforskrifta § 7 fjerde avsnitt. Dette kan typisk vere aktuelt i saker med ulike vurderingar eller ulik vektlegging av faglege omsyn i forvaltninga av eit kulturminne eller kulturmiljø, til dømes om Riksantikvaren meiner at viktige kulturhistoriske verdiar risikerer å gå tapt som følgje av ein for lempeleg istandsetjings- eller dispensasjonspraksis hjå den regionale kulturmiljøforvaltninga. I praksis har dette høvet ikkje vorte nytta ofte, og berre i tilfelle der det har vore stor risiko for at viktige nasjonale kulturmiljøomsyn vil bli sette til side. Som hovudregel blir dei faglege vurderingane og avvegingane i den regionale forvaltninga respekterte av Riksantikvaren.

Ordninga med at Riksantikvaren kan overta saker er ein konsekvens av at store delar av forvaltningsavgjerdsmakta etter kulturminnelova er overførte frå Riksantikvaren til sjølvstendige, folkevalde organ på regionalt nivå som ikkje er underlagde statleg instruksjonsstyringsrett. Ordninga snevrar inn dei reelle skilnadene mellom statleg instruksjonsstyringsmakt over underordna statlege etatar, som statsforvaltaren, og Riksantikvaren sine høve til styring overfor fylkeskommunen som regional kulturmiljøstyresmakt og Sametinget som styresmakt for eit folk.

Staten kan ikkje instruere fylkeskommunen eller Sametinget i enkeltsaker, men føresegna opnar for at Riksantikvaren kan overta enkeltsaker dersom den regionale kulturmiljøstyresmakta ikkje handterer balansegangen mellom kulturmiljøfaglege og regionale politiske omsyn på ein fagleg akseptabel måte. Gjennom underrettingsplikta og retten til å overta saker har Riksantikvaren som direktorat fått høve til å syte for at den nasjonale kulturmiljøpolitikken blir gjennomført.

Underrettingsplikta og Riksantikvaren sin rett til å overta saker grip òg inn i fylkeskommunen sin sjølvråderett, som er slegen fast i kommunelova § 2-1 anna avsnitt, og det demokratiske styringsprinsippet. Samstundes opnar kommunelova § 2-2 første avsnitt for at sjølvstyret kan avgrensast når det er naudsynt for å vareta nasjonale mål.

For Sametinget, som er eit nasjonalt folkevalt organ som skal utøve sjølvråderett, vil ei slik ordning kunne vere meir prinsipielt problematisk enn for fylkeskommunen. Sametinget har kome med innspel om at dei ikkje ønsker ei direkte underrettingsplikt, sidan Sametinget er eit nasjonalt organ for samiske kulturminneinteresser, og fordi ei slik

plikt står i motstrid til lojalitetsplikta til administrasjonen.

*Utvalet* meiner det er naudsynt at Riksantikvaren som ein nasjonalt, statleg organ som har det nasjonale perspektivet kan gripe inn og overta saker frå fylkeskommunen og Sametinget på eige initiativ. Dette kan vere naudsynt for å vareta nasjonale mål på kulturmiljøfeltet. Kriteriet bør vere at nasjonale kulturmiljøverdiar er truga. Ordninga sikrar at kulturmiljøfaglege omsyn kan få gjennomslag når fylkeskommunen og Sametinget, som skal vareta fleire ulike interesser, ønskjer å leggje avgjerande vekt på andre omsyn. Det er ein tryggingmekanisme òg for å sikre ei heilskapleg og likearta forvaltning. Ein slik heimel tek opp i seg både tilfelle der fylkeskommunen vil gjere vedtak i strid med faglege tilrådingar, eller ta andre avgjerder der kriteriet er oppfylt. Det er ikkje eit vilkår at det er eller skal bli gjort vedtak i saka.

Underrettingsplikta har fleire problematiske sider. Den kan svekkje tilliten mellom fagavdelingane hjå fylkeskommunen og Sametinget og det folkevalde styringsnivået, og setje lojaliteten til kulturmiljøforvaltninga under press. Ei uheldig side ved underrettingsplikta er òg at ho kan innebere element av at politisk leiing vil unndra seg krevjande val, ved å overlata dei til Riksantikvaren. Motsett kan det hevdast at ei slik ordning fører til at fylkeskommunen og Sametinget sjølve gjer val som inneber at Riksantikvaren ikkje tek over saka.

Det kan tenkjast alternative måtar å gå fram på når ein skal dekkje behovet for samordning på nasjonalt nivå og oppfylle nasjonale mål og interesser. Ei løysing kan vere å gje Riksantikvaren klagerett på vedtak gjorde av fylkeskommunen og Sametinget, med departementet som klageorgan. Dette vil vareta rettstryggleiksbehovet til eigarar, tiltakshavarar og andre som vedtaka gjeld, men ikkje alltid dei kulturmiljøfaglege interessene. Det er òg uheldig at departementet får mange enkeltsaker. Det er dessutan ikkje høve til å klage på ei avgjerd om å ikkje fremje motsegn, noko som etter gjeldande rett gjerne vil vere utløyssande for underrettingsplikta.

Ein anna løysing kan vere at Riksantikvaren kan overprøve vedtaka frå fylkeskommunen eller Sametinget av eige tiltak, kombinert med at fylkeskommunen og Sametinget har plikt til å sende kopi av alle vedtak til Riksantikvaren innan fastsett frist. Med ei slik løysing unngår administrasjonen å kome i ei vanskeleg mellomposisjon, men løysinga utfordrar likevel fylkeskommunen og Sametinget som folkevalde organ. Det vil òg

vere utfordrende for Riksantikvaren å halde oversikt over saker dei skal vurdere å gå inn i, og det krev store ressursar å følgje med på og vurdere alle avgjerder frå fylkeskommunen og Sametinget.

Om det ikkje er ei plikt å underrette Riksantikvaren direkte, kan likevel Riksantikvaren halde fram med å ha sjølvstendig motsegnrett i kulturmiljøsaker. Førsegna om samordning og samarbeid kan langt på veg fange opp slike saker. Riksantikvaren kan sikre samordning og nasjonale interesser gjennom kontakt med administrativt og politisk nivå, forventningsbrev, tilrådingar, rundskriv og rettleiingar. Og departementet vil framleis avgjere motsegnssaker og leggje dei overordna prioriteringane og føringane for kulturmiljøpolitikken.

*Utvalet* meiner at fylkeskommunen må ha ei underretningsplikt i saker der politisk leiing ikkje følgjer fagleg tilråding. For et Riksantikvaren skal kunne ha ei kontrollrolle med høve til å overta saker når nasjonale kulturmiljøinteresser er trua, er det naudsynt med ei varslingsplikt for at direktoratet skal bli kjent med sakene, og faktisk ha høve til å gripe inn. *Utvalet* meiner lite tyder på at det i dag er oppfatta som problematisk at dei faglege råda i fylkeskommunen er opne, og at desse blir formidla til Riksantikvaren når det er aktuelt å gjere vedtak som går mot dei. Det er óg eit moment i vurderinga at dette gjeld relativt få saker.

Plikta til å underrette Riksantikvaren bør etter *utvalet* sitt syn gjelde saker om kulturmiljø av nasjonal interesse, og ikkje saker av «vesentleg regional verdi», slik ansvarsforskrifta i dag lyder. Det er ikkje naturleg at Riksantikvaren skal overprøve regionale vedtak om regionale forhold. *Utvalet* kjenner heller ikkje til at Riksantikvaren har overteke slike saker.

*Utvalsmedlemene Andersen, Fjeldheim, Hæreid, Myklebust og Olsson* meiner dei same omsyna gjeld for Sametinget, og at Sametinget difor må ha den same plikta som fylkeskommunen til å underrette Riksantikvaren.

*Utvalsmedlemene Anfinset, Falch, Felland, Gierløff og Holm* meiner det er problematisk for samane sin rett til sjølvråderett og Sametinget som eit nasjonalt organ, at administrasjonen i Sametinget skal varsle Riksantikvaren når den politiske leiinga vil gjere andre prioriteringar enn dei faglege råda deira. Kulturmiljølova kan difor ikkje påleggje Sametinget å underrette Riksantikvaren om at det vil bli gjort vedtak mot dei faglege råda deira. *Desse medlemmane* viser til at lov-

framlegget inneheld ei generell samordningsplikt som krev jamleg utveksling av informasjon om arbeid og utfordringar mellom Sametinget og Riksantikvaren, og at Riksantikvaren på eit sjølvstendig grunnlag kan ta over saker frå Sametinget og mellom anna fremje motsegn.

#### **40.19 Samarbeid mellom fylkeskommunen, Sametinget og forvaltingsmuseet**

Forvaltingsmuseet skal etter lovframlegget til *utvalet* stå for undersøkingar av automatisk freda jordfast kulturmiljø ved arkeologiske utgravingar, dokumentasjon, analyse og bruk av andre vitenskaplege metodar. Ei anna oppgåve for forvaltingsmuseet er å gjere forskingsfaglege vurderingar av om det bør gjevast løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturminne, og eventuelt av kva slags granskningar som bør gjerast. Slike fråsegner er grunnlag for dei vedtaka fylkeskommunen og Sametinget gjer om løyve til inngrep i automatisk freda kulturminne.

*Utvalet* meiner at det må gå fram av lova at fylkeskommunen og Sametinget skal be forvaltingsmuseet om forskingsfaglege vurdering og råd som grunnlag for avgjerder i søknader om løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturminne. Framlegget fører vidare den gjeldande praksisen.

#### **40.20 Oppgåver som gjeld nemnder for nasjonale minoritetar**

Lovframlegget til *utvalet* inneheld heimel for å gje forskrift om etablering av kulturmiljønemnder for dei einskilde nasjonale minoritetane. Dette er nærare omhandla i kapittel 38.1.5. For å sikre statusen og tyngda til nemndene og motverke marginalisering og mistru frå tidlegare tider vil det etter *utvalets* syn vere tenleg at departementet oppnemner dei.

*Utvalet* vurderer det derimot som mest tenleg at det administrative ansvaret for nemndene blir lagt til Riksantikvaren. Dei ulike nasjonale minoritetane har historisk tilhøyrsløse og tyngdepunkt til ulike geografiske område, men ingen av dei er knytt til berre eitt fylke. Mykje av den daglege forvaltninga av deira kulturmiljø vil likevel ligge til fylkeskommunen, og Riksantikvaren er nærast til å koordinere det faglege arbeidet for dei nasjonale minoritetane med fylkeskommunen.

## 40.21 Korleis bør forvaltningsmakt og oppgaver etter lova tildelast?

Kulturminnelova legg ein del oppgaver og avgjerdsmakta til «departementet», men i hovudsak er dei lagt til «vedkommende myndighet». Kven som er den rette styresmakta, er nærare fastsett i forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven (ansvarsforskrifta) 15. februar 2019, gjeven av Kongen med heimel § 28 første avsnitt i lova. Forskrifta gjeld frå 1. januar 2020. Ho delegerer òg delar av den makta som lova gjev departementet, til Riksantikvaren.

I mandatet til *utvalet* heiter det at «[I]ovforslaget skal ta utgangspunkt i det grunnleggjende prinsippet om at kommuner og fylkeskommuner er selvstendige folkevalgte organer som får sine oppgaver fra Stortinget gjennom lov eller forskrift, og ikke ved delegering slik systemet er i dagens kulturminnelov».

Ved vurderinga av korleis forvaltningsmakt og oppgaver etter den nye kulturmiljølova bør tildelast til fylkeskommunen, er eit utgangspunkt prinsippet om at kommunar og fylkeskommunar er sjølvstendige folkevalde organ som får oppgavene sine frå Stortinget gjennom lov eller forskrift, og ikkje ved delegering. Det følgjer av kommunelova § 2-1 om kommunalt og fylkeskommunalt sjølvstyre at avgrensingar i det kommunale sjølvstyret må ha heimel i lov. For å skape ryddige styringslinjer er det ein fordel at oppgaver til fylkeskommunen blir tildelt direkte i lov eller forskrift, og ikkje gjennom vedtak om delegering frå nasjonale styresmakter. Sametinget er korkje ein del av den statlege styringskjeda eller regulert av kommunelova. Tildeling av avgjerdsmakta etter kulturmiljølova til Sametinget vil likevel møte fleire av dei same prinsipielle og praktiske spørsmåla som ved tildeling av oppgaver til fylkeskommunen. Sametinget har ei eiga og uavhengig stilling overfor regjeringa og statsforvaltninga, noko som òg følgjer av at Sametinget er eit folkevald organ for det samiske folket som har sjølvråderett. Sametinget er difor ikkje eit ordinært forvaltningsorgan som på generelt grunnlag kan instruerast eller kontrollerast av staten. Den rolla følgjer òg av samelova kapittel 4 om konsultasjonar, der plikta dessutan gjeld kulturarv og kulturminnevern.<sup>20</sup> I den gjeldande ordninga ligg det difor noko dobbelt i at Sametinget både er ei forvaltningsstyresmakt underlagd departementa og direktorata og eit sjølvstendig organ som departe-

menta og direktorata må konsultere for å oppnå semje i avgjerder om samiske kulturmiljø. Dette kan gje uklare ansvarslinjer, noko som taler for at avgjerdsmakta til Sametinget blir gjeven ved lov. Ifølgje mandatet står *utvalet* fritt til å vurdere om oppgavene og makta etter lova bør gå fram direkte av lova, eller om lova bør ha heimel for at departementet eller Kongen i statsråd kan fastsetje oppgavefordelinga i forskrift.

Å tildele oppgaver og ansvar i forskrift er den mest fleksible løysinga. Det er enklare og raskare å endre forskrifta om det trengst i framtida, enn å endre lova gjennom vedtak i Stortinget. Moment som taler for å tildele oppgaver og makt i lova, er derimot at lova ofte vil vere betre kjend og lettare tilgjengeleg for allmenta enn ei forskrift. Det vil gjere det enklare for dei som bruker lova, å få oversikt over kva organ som har ansvar. Når dei ansvarlege organa er nemnde direkte i samanheng med oppgavene som går fram i lova, blir ansvarsfordelinga òg enklare å få oversikt over enn ei forskrift der dei ansvarlege organa er ramsa opp med tilvisingar til paragrafane i lova. Dette gjeld ikkje minst fordi oppgaver etter lova ligg til mange ulike organ. Ein kan òg hevde at direkte tildeling av ansvar i lova kan bidra til å gje dei ansvarlege organa større legitimitet.

Denne løysinga er best i samsvar med synet Sametinget har på korleis oppgaver og makt skal tildelast. Det er for Sametinget eit prinsipielt standpunkt at dei som følgje av sjølvråderetten nedfelt i den internasjonale konvensjonen om sivile og politiske rettar (SP) artikkel 1, bør tildelast oppgaver direkte frå Stortinget ved lov, og ikkje frå regjeringa gjennom forskrift.

*Utvalet* meiner på denne bakgrunnen at den beste løysinga er at ansvarsfordelinga går fram direkte av lova, og ikkje av forskrift med heimel i lova. Dette gjev best oversikt over ansvarsfordelinga og er ei klar markering av rolla fylkeskommunen og Sametinget har i kulturmiljøforvaltninga.

## 40.22 Framlegg frå utvalet

Utvalet føreslår

- reglar om ansvarsfordeling mellom dei ulike kulturmiljøstyresmaktene
- at utgravingsverksemda bør vere samla hos universitetsmusea
- at forvaltningsansvaret for kyrkjer i hovudsak bør liggje hos fylkeskommunen og Sametinget
- at Riksantikvaren og departementet framleis skal ha avgjerdsmakta til å frede

<sup>20</sup> Prop. 86 L (2020–2021): kapittel 12, merknad til § 4-1.

- at fylkeskommunen og Sametinget får avgjerdsrett til forenkla freding
- at overføring av oppgåvene til fylkeskommunen og Sametinget skal fastsetjast i lova
- reglar om samordning og samarbeid mellom ulike kulturmiljøstyresmakter
- reglar om at Riksantikvaren er klageinstans for vedtak frå fylkeskommunane etter lova, medan utvalet er delt på midten mellom Riksantikvaren og ein klageinstans innanfor Sametinget i det tilsvarande spørsmålet for vedtak frå Sametinget
- at departementet skal ta avgjerd om kva som er rett styresmakt for kulturmiljø som både kan liggje under Sametinget og fylkeskommunen, medan eit mindretal meiner at Riksantikvaren skal ha denne avgjerdsmakta
- ein heimel for å opprette kulturmiljønemnder for dei nasjonale minoritetane

## Kapittel 41

# Administrative og økonomiske konsekvensar

### 41.1 Generelle administrative og økonomiske konsekvenser av heile lova

Kulturmiljø har vore lovregulerte i Noreg i 120 år, og kulturminnelova frå 1978 er ei av dei eldste gjeldande forvaltningslovene. I mandatet blir *utvalet* bede om å gå gjennom og føreslå modernisering av lova ut frå samfunnsutviklinga og endra behov. *Utvalet* har greidd ut ei rekkje spesifikke spørsmål av både fagleg og administrativ art. I dette kapittelet blir det gjort greie for kva verknader ein ventar av dei viktigaste framlegga frå *utvalet*. I kapittel 4.3.3 er det ei generell beskriving av korleis vern og bruk av kulturmiljø bidreg til samfunnsnytte. Eit generelt trekk ved kulturmiljøsektoren er at talgrunnlaget manglar for å rekne kostnader og nytte. Vurderingane nedanfor er difor i hovudsak av overordna karakter. Dei administrative og økonomiske konsekvensane av framlegga må difor greiast ut betre når framlegga blir konkretiserte i den vidare handsaminga av lovframlegget. På generelt grunnlag meiner *utvalet* at kulturmiljøstyresmakta i framtida kan vere betre til å skaffe fram tal og annan informasjon som gjer det enklare å greie ut konsekvensar og verknader av tiltak.

*Utvalet* føreslår ikkje omfattande endringar eller utvidingar i vernet av kulturmiljø i Noreg samanlikna med den gjeldande kulturminnelova. Lovframlegget tek sikte på å gjere lova tydelegare og meir tilgjengeleg for brukarane og sikre ei meir einskapleg og effektiv styring. Regelverket er på nokre område tilpassa og samordna med praksis og med utviklinga innanfor kulturarvssektoren og tilgrensande forvaltningsområde, til dømes plan- og bygningsområdet.

Lovspråket er òg modernisert. Desse tiltaka kan føre til høgare kvalitet på vedtak og gje generelle effektiviseringsgevinstar.

Ei ny lov vil kunne førebyggje tap av kulturmiljøverdiar, både kunnskapsverdiar og økonomiske verdiar. Desse effektane oppnår lova særleg gjennom

- ei utviding av den automatiske fredingsgrensa for jordfaste kulturminne frå 1537 til 1650
- ein heimel for eit regionalt verkemiddel for freding (forenkla freding)
- ei samtykkeordning for å kunne rive bygningar frå før 1850 (i Nord-Troms og Finnmark: 1945)
- ei automatisk freding av kyrkjer frå før 1850
- ein generell heimel for å frede både bygningar og anlegg, heilskaplege kulturmiljø, jordfaste kulturminne, lause kulturminne og rørlege kulturminne
- meir effektive oppfølgings- og sanksjonsreglar

*Eit mindretal* vil at den automatiske fredingsgrensa skal gå ved 1850. Etter dette framlegget vil òg alle jordfaste kulturminne frå 1650 til 1850 vere freda, og gjennom sakshandsaming vil det vere betre kontroll over tap av desse kulturminna. Framlegget frå *mindretalet* vil òg sikre eit større mangfald av ulike trekk i den kulturhistoriske utviklinga i Noreg enn kva framlegget frå *fleirtalet* vil.

*Utvalet* føreslår ein fleksibel regel om å kunne frede ved vedtak med tilnærma dei same reglane for alle typar kulturmiljø. I tillegg føreslår *utvalet* å

- endre reglane for vern av kyrkjer
- samordne dispensasjonsreglane meir
- endre reglane om avgrensing av metall søking
- innføre ein heimel for å avslutte fredinga i visse tilfelle

Lova vil med dette gje eit enklare og meir effektivt vern og fremje ein praksis som samsvarer betre med moderne norsk forvaltningsrettsleg tradisjon. Dette vil igjen gje gevinstar for forvaltninga på statleg, regionalt og lokalt nivå og for andre brukarar av lova. Skal ein hente ut endå fleire gevinstar, er det naudsynt at regelverket blir forvalta godt i praksis, og at forvaltninga er samordna.

Framlegga er tilpassa korleis rollene til fylkeskommunane og Sametinget har utvikla seg etter 1978. Desse organa får utvida oppgåver, som er definerte direkte i lova. Den meir reindyrka direk-



toratsrolla til Riksantikvaren blir gjort synleg i framlegga. Ein konsekvens av lovframlegget er at rollefordelinga blir tydelegare mellom desse aktørane. Reglane for sakshandsaming er forenkla og tilpassa andre nærståande lovverk. Fordi lova blir tydelegare, vil brukaren oppleve at den nye lova er enklare å bruke og forstå, og at ho er meir føreseieleg òg for aktørane utanfor styresmakta. Likevel kan nye oppgåver eller høve til å frede gje noko høgare kostnader til administrasjon. Dette gjeld særleg utvidinga av den automatiske fredingsgrensa til 1650 og dessutan høvet fylkeskommunane og Sametinget får til å bruke forenkla freding.

Det er venta at framlegga i avgrensa grad vil auke dei samla direkte kostnadene.

*Utvalet* foreslår endringar i plan- og bygningslova for å gje betre verkemiddel for å ta vare på kulturminne og kulturmiljø etter denne lova. Kommunane får med endringsforslaga meir effektive reiskapar for å ta vare på kulturarv. Mange menneske ønskjer å bruke og bu i område prega av kulturminne og kulturarv. Eit betre og meir effektivt vern av kulturminne i slike område etter plan- og bygningslova og kulturminnelova kan difor bidra til meir attraktive buområde.

Økonomiske og praktiske bidrag frå eigarar, frivillige, ulike offentlege og private institusjonar og forvaltningsorgan er avgjerande for å ta vare på kulturarven. Mandatet legg ikkje opp til ei omfattande drøfting av tilskotsordningar eller bruk av andre økonomiske verkemiddel, til dømes skatte- og avgiftsverkemiddel. *Utvalet* har heller ikkje drøft økonomiske verkemiddel konkret.

Direkte offentlege tilskot er likevel heilt sentralt for å ta vare på kulturmiljø. Det gjeld ikkje minst tilskot som kompensasjon til private og offentlege eigarar for å dekkje meirkostnader som følgje av vernevedtak. Det ligg ein føresetnad i utgreiinga og lovframlegget om at statlege tilskot blir førte vidare på minst same nivå som i dag. *Utvalet* meiner auka tilskot er eit eigna verkemiddel for å betre vernet av kulturminne og kulturmiljø.

Eigaren er ansvarleg for å ta vare på eigne kulturminne, sjølv om dei er verna etter lova. Dei bidreg dermed til den verdien samfunnet får av det freda kulturminnet. Ein kan difor setje spørsmålsteikn ved om staten i større grad bør dekkje kostnader til å undersøkje jordfaste kulturminne og til å halde ved like og setje i stand bygningar (antikvariske meirkostnader).

Nedanfor følgjer ein konkret gjennomgang av konsekvensane av det viktigaste i framlegga frå *utvalet*.

## 41.2 Fredingsgrense for automatisk freda jordfaste kulturminne

*Fleirtalet i utvalet* foreslår å endre grensa for automatisk freding av jordfaste kulturminne frå 1537 til 1650. Eit *mindretal* vil endra grensa til 1850. Begge framlegga inneber at fleire jordfaste kulturminne blir freda utan sakshandsaming og individuelt vedtak. Omfanget av økonomiske og administrative kostnader vil kome an på kor langt fram den automatiske fredingsgrensa blir trekt. Fordi framlegget frå mindretalet gjeld ein lengre periode, ein periode med aukande folketal og industrialisering, vil talet på kulturminne som er automatisk freda, vere vesentleg høgare for mindretalet sitt framlegg. Framlegget om nye føresegner om forenkla freding som òg skal gjelde for jordfaste kulturminne, vil gje betre høve til å verne kulturminne frå denne perioden, og vil kunne minke skilnaden i omfang mellom framlegga frå fleirtalet og mindretalet.

Ei grense nærare vår tid vil gje eit større kunnskapspotensial og fleire høve for kunnskapsproduksjon. På sikt kan ei ny grense gjere at kunnskapen om kulturarven frå perioden frå høvesvis 1537 til 1650 eller 1537 til 1850 aukar gjennom registreringar og utgraving, slik at vi får eit meir fullstendig bilete av norgeshistoria.

Fordi grensa for automatisk freding i dag går ved 1537, blir det i praksis grave ut svært få arkeologiske kulturminne frå perioden etter 1537. Mange av desse har stort kunnskaps- og opplevingspotensial. Det kan vere særleg aktuelt å undersøkje næringar som er utvikla etter 1537, som gruve drift og starten på industriell verksemd. I byane har det òg vore mykje utvikling i perioden 1537–1650, og endå meir mot 1850. Likevel vil det å utvide grensa for automatisk freding føre til at fleire saker må handsamast av styresmakta, og at fleire eigarar må søkje om løyve til inngrep. Som nemnt ovanfor veit vi lite om kor mange kulturmiljø og enkelte minne det kan dreie seg om, men vi veit at folketalet i Noreg auka med om lag ein million i tidsperioden frå 1650–1850, og at folketalet var 1,4 millionar på midten av 1800-talet. I denne perioden utvikla òg byane, gruve drift og anna industriell verksemd seg mykje.

Framlegga har òg kostnader. Talet på saker der tiltakshavarane må søkje om løyve til inngrep, og der reglane om undersøking, gransking og utgraving av jordfaste kulturminne kjem inn, aukar tilsvarende med utvidinga av fredingsperioden. Kor mange saker dette dreier seg om, er usikkert. Kapittel 5 om tilstand, påverknadsfaktorar og målkonfliktar viser til at det i kulturmiljø databasen Askeladden er registrert 212 249 identifiserte og

anerkjende arkeologiske lokalitetar med eitt eller fleire enkeltminne frå før 1650, men tala er ikkje brotne ned på periodar. Ut over det finst det få tal på jordfaste kulturminne frå tida mellom 1537 og 1650, men utrekningar viser at folketalet steig opp til om lag 400 000 rundt 1650. Den utvida fredingsgrensa vil få praktiske konsekvensar berre for eit fåtal av dei arkeologiske lokalitetane, og då først og fremst i samband med utbyggingssaker. Dagens føresegner dekkjer heile landet og perioden fram til 1537, og mange kulturminne frå perioden 1537 til 1650 vil truleg finnast i dei same områda der det har vore menneskeleg aktivitet i form av til dømes busetjing og landbruk.

Det er tiltakshavaren som skal dekkje kostnader til arkeologiske undersøkingar, gransking og eventuelle utgravingar. Ved mindre, private tiltak og ved særlege grunnar dekkjer staten dei arkeologiske kostnadene som følgjer av tiltaket. Ei endring av fredingsgrensa vil difor kunne auke arkeologikostnadene for tiltakshavaren og for staten gjennom tilskot, der det er statleg dekningsplikt for kostnader.

Ein kan òg vente at endringa aukar sakshandsamingskostnadene tilsvarende auken i talet på saker.

### 41.3 Fredingsgrense for automatisk freda bygningar

I dag er alle bygningar frå før 1537 automatisk freda, medan ståande bygningar frå 1537–1650 er freda dersom Riksantikvaren erklærer dei som freda. *Utvalet* føreslår at grensa for automatisk freding av ståande bygningar blir sett til 1650. *Utvalet* har rekna ut at dette vil gjelde i underkant av 1000 bygningar frå denne perioden (sjå tabell 18.1 i kapittel 18 om automatisk freda bygningar). Berre 180 av desse er erklærte som freda i dag. Riksantikvaren vurderer i dag om aktuelle bygningar oppfyller kriteria, og om dei bør erklærast som freda, ein prosess som har vist seg å krevje arbeid og ressursar. *Utvalet* føreslår ei automatisk fredingsgrense for bygningar frå før 1650 fordi den eksisterande erklæringsordninga alt sikrar desse bygningane eit vern. Framlegget utvidar knapt innhaldet i erklæringsordninga, men vil administrativt spare kostnader ved at erklæringsprosessen ikkje lenger trengst. Framlegget forenkler og effektiviserer dimed kulturmiljøforvaltninga i tillegg til at det slik *utvalet* oppfattar det, tek betre vare på dei aktuelle kulturmiljøa. Ut over dette vil verknadene vere avgrensa, ettersom erklæringsvurderingane som regel har skjedd

som følgje av søknader om tiltak. Framlegget avklarar dessutan fredingsstatus og gjer fredingsstatus meir føreseieleg for eigaren.

*Utvalet* har føreslege å presisere at føresegnene om dispensasjon for automatisk freda bygningar følgjer føresegnene for bygningar som er freda ved vedtak. Tidlegare har desse etter lova følgt føresegnene for inngrep i automatisk freda kulturminne, medan praksis har lege nær praksis for bygningar som er freda ved vedtak. Presiseringa inneber i hovudsak at praksis blir kodifisert og tydeleggjort, som vil gjere dispensasjonsføresegnene meir føreseieleg og gje betre forståing av lova, som igjen vil gje ein viss effektiviseringsgevinst.

### 41.4 Samtykke til å rive bygg frå før 1850

Etter kulturminnelova § 25 andre ledd har kommunen plikt til å sende søknader om riving eller vesentleg endring i bygningar frå 1850 eller tidlegare til kulturminnestyresmakta før søknadene blir avgjorde. I lovframlegget blir det innført ei ordning der kulturmiljøstyresmakta må gje samtykke til riving av slike bygningar.

Ei ordning med samtykke til riving vil ha konsekvensar både for kommunen, for eigaren, for andre tiltakshavarar og for kulturmiljøstyresmakta. Dette grip i større grad enn meldeplikta inn i rolla som styringsmakt som kommunen har etter plan- og bygningslova. Om kulturmiljøstyresmakta stiller vilkår for samtykke til riving eller vesentleg endring, vil det òg kunne gje kommunen meir sakshandsaming. *Utvalet* meiner likevel at søknader om riving og større ombygging i alle tilfelle krev sakshandsaming frå kommunen, og at det usikkert om eit krav om samtykke vil bety særleg meirarbeid. For eigaren som ønskjer riving eller vesentleg endring, krev samtykkeordninga i utgangspunktet ikkje meir arbeid. Kommunen må uansett handsame søknaden og etter gjeldande rett er òg kulturmiljøstyresmakta involvert gjennom meldepliktordninga. Men det vil bli strengare krav til grunngevinga i søknaden enn det som er tilfellet i dag, ettersom det vil vere tiltakshavaren som må argumentere for kvifor byggverket bør kunne rivast eller bli vesentleg endra. I tillegg inneber ordninga at eigaren og tiltakshavaren i større grad kan få vilkår knytt til endringsprosjekt og riving.

For fylkeskommunen og Sametinget kan samtykkeordninga føre til meir sakshandsaming. Dei må innan fristen ta stilling til om dei skal samtykke til riving, og eventuelt om dei skal bruke forenkla freding dersom dei ikkje samtykkjer.

### 41.5 Fleksibel og generell vedtaksfredingsføresegn

---

*Utvalet* samler dei ulike fredingsheimlane i ei føresegn som dekkjer både enkeltminne og kulturmiljø, lause kulturminne og transportminne. Hovudunntaket er ein særskild heimel for å frede større område, der særleg kompetanseregelen er annleis ved at Kongen i statsråd er vedtaksstyresmakt. Framlegget har òg tydelegare vilkår for å frede og stille andre krav til fredingsvedtaket, og det har dessutan ein ny heimel for dispensasjon.

Ein generell fredingsføresegn vil vere ei forenkling for styresmakta ved at freding kan brukast meir fleksibelt og kan tilpassast til det enkelte kulturminnet. Ein felles fredingsføresegn blir tydelegare og enklare å forstå for eigaren, brukaren og styresmakta. Det at føresegna er fleksibel, kan gjere det lettare å tilpasse nivået for freding til dei konkrete vernebehova, slik at ein ikkje fredar meir enn det som er naudsynt for å ta vare på dei aktuelle kulturmiljøverdiane. *Utvalet* meiner ei einskapleg føresegn kan opne for større grad av felles sakshandsamingsrutinar og praksis, og med det administrative gevinstar.

Fleksible føresegner kan føre til reduserte administrative og økonomiske kostnader for det offentlege til utgreiing, sakshandsaming og gjennomføring av fredingsprosessen, og seinare til oppfølging av fredinga. Det å følgje opp ei freding fører til administrasjon, kontroll og sakshandsaming i dispensasjonssaker. Omfanget av slike kostnader kjem an på kor mykje som blir freda, og på kva nivå styresmakta legg seg på under fredingsprosessar og i handhevinga si. *Utvalet* tek ikkje stilling til om kulturmiljøstyresmakta bør gjere fleire eller færre vedtak om freding enn i dag. *Utvalet* tek heller ikkje stilling til i kva grad det offentlege bør dekkje antikvariske meirkostnader.

Ein oppgradert fredingsføresegn vil ikkje føre til nye kostnader for private eigarar og brukarar. *Utvalet* føreslår at styresmakta bruker forvaltningsplanar meir for freda kulturminne og kulturmiljø. Det å utarbeide slike planar vil føre til høgare kostnader for styresmakta, men planane vil òg kunne spare kostnader for både styresmakta og eigaren ved at det blir meir føreseieleg kva som er lov og ikkje, og ved at det difor blir færre saker om dispensasjon frå fredinga og færre klagar.

### 41.6 Utviding av høvet til å frede transportminne

---

Kulturminnelova har i dag heimel til å frede båtar, men ikkje andre transportminne. Når *utvalet* føreslår å utvide fredingsheimelen til å omfatte transportminne som bilar, tog og fly og så bortetter, gjev det samfunnet betre høve til å kunne ta vare på desse kulturminna. Fredingsprosessane vil føre til administrative kostnader for det offentlege ved sakshandsaming og oppfølging. Den frivillige sektoren har ønskt framlegget, og meiner på vegner av eigarar at tiltaket er fornuftig for samfunnet. Freding av transportminne vil kunne gje ei betre forståing av stadbundne kulturmiljø, til dømes når ein bil er knytt til ein stad eller ei hending. Vernet av det transportminne vil auke forståinga for meir enn transportminnet i seg sjølv. For eigaren kan freding føre til at nokre fleire endringar må gjennom dispensasjonshandsaming, og at vedlikehald må følgje visse antikvariske prinsipp, som igjen kan auke kostnadene. Om nivået på tilskot til slike føremål skal aukast, er eit løyvingsspørsmål.

### 41.7 Forenkla freding

---

*Utvalet* føreslår ein heimel for forenkla freding. Den nye ordninga vil føre til meir sakshandsaming i fylkeskommunen. Omfanget vil vere avhengig av i kva grad fylkeskommunen vel å nytte dette verkemiddelet. Det vil vere behov for ressursar til å greie ut og vedta forenkla freding, til å handsame søknader om dispensasjon og til å handsame klagar. Etersom restriksjonsnivået for forenkla freding skal vere lågare enn i vanlege fredingssaker, ventar *utvalet* at både saksutgreiinga av fredingssaker, utarbeidinga av forvaltningsplanar og handsaminga av dispensasjonssaker ikkje vil krevje like store ressursar.

For eigaren vil verknadene vere mindre enn i andre fredingssaker, ettersom restriksjonsnivået vil vere lågare. Forenkla freding er òg ei innskrenking av råderetten på eigen eigedom, og ønske om å gjere tiltak som krev dispensasjon, vil krevje ekstra administrasjon i form av søknader og eventuelt klagar. I tilfelle der eigaren får dispensasjon, kan tiltak på eigedomen innebere antikvariske meirkostnader.

### 41.8 Dekning av arkeologiske kostnader i landbruket

---

Som nemnt ovanfor føreslår *utvalet* å halde føresegnene omtrent som i dag for kostnadsdekning for tiltakshavaren ved arkeologiske undersøkingar og granskingar. *Utvalet* føreslår at lovgjevaren vurderer ei viss utviding av statleg kostnadsdekning i landbrukssaker. Om lag 80 prosent av kostnadene for arkeologiske undersøkingar innan landbruket blir alt dekte av staten som såkalla mindre, private tiltak. Utvidinga vil auke kostnadene for staten, men dette vil i hovudsak vere ein omfordelingseffekt sidan kostnadene elles blir dekte av tiltakshavaren sjølv. Gjennom ei tilskotsordning for jordfaste kulturminne dekkjer staten samla ca. 20 millionar kroner i saker om mindre, private tiltak og særlege grunnar. Ei utviding av dekninga innan landbruket vil leggje press på tilskotsordninga, men det vil òg avhenge av løyvingar til kvar tid.

### 41.9 Endringar for urfolk og minoritetar

---

Fordelinga av styringsmakt mellom Sametinget, fylkeskommunen og staten vil bli gjort meir tydeleg med framlegget om å føre styringsmakt over i den nye lova. Lova blir med dette meir i samsvar med moderne prinsipp for lovgjeving. I den grad ei slik forenkling gjev ei betre lov, er det ei form for effektivisering.

Lova styrkjer og gjer tydeleg vernet av kulturminna til samar, urfolk og minoritetar, mellom

anna med framlegget om ei føresegn om vektlegging av dei nasjonale minoritetane sine interesser og høve til å etablere kulturmiljønemnder for kvar av minoritetane. Dette gjev igjen eit betre vern av kulturminna som høyrer til desse gruppene.

Andre framlegg gjeld på same måte for kulturminna til samar og nasjonale minoritetar som for andre kulturminne.

### 41.10 Andre framlegg med økonomiske og administrative konsekvensar

---

Enkelte andre framlegg som kan ha mindre administrative og økonomiske konsekvensar, blir nemnde kort her:

- formalisere dagens praksis med særskild automatisk fredingsgrense for kyrkjer frå før 1850
- gjere tydelegare kva rolle kommunen har i vern av kulturminne gjennom å justere enkelte føresegner i plan- og bygningslova
- at lause kulturminne skal tilhøyre fellesskapet og ikkje staten
- tydeleggjere at inngrep i jordfaste kulturminne ved metallsøking er forbode, og avgrense finnarlønsordninga, som vil gje færre saker for musea og Riksantikvaren
- gje heimel for å avslutte freding der grunnlaget for fredinga er borte
- leggje vekt på immateriell kulturarv i sakshandsaminga

Desse framlegga har neppe store økonomiske eller administrative konsekvensar.

## Kapittel 42

### Merknader til dei enkelte føresegnene

#### Kapittel 1 Føremål, verkeområde og definisjonar

Kapittelet inneheld innleiande fellesføresegner om føremålet med lova, kva lova gjeld og kvar han gjeld. Kapittelet har òg ei føresegn med definisjonar av nokre omgrep som er nytta i lova.

#### § 1 Føremål

*Føremålet med lova er å ta vare på eit mangfald av kulturmiljø som kjelde til kunnskap og som grunnlag for tilhøyrslø, oppleving og bruk for dagens og komande generasjonar.*

*Det er eit felles ansvar å ta vare på kulturmiljø som del av kulturarven gjennom vern og berekraftig bruk, og i ei heilskapleg miljø- og ressursforvaltning.*

Paragrafen angjev kva føremål lova skal vareta. Føresegna erstattar § 1 i dagens kulturminnelov. Ho er nærare omtalt i kapittel 12.

Føresegna er tilpassa dei nasjonale klima- og miljømåla for resultatområde 2 Kulturminne og kulturmiljø. Det vil seie at alle skal ha høve til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø (miljømål 2.1), at kulturmiljø skal bidra til berekraftig utvikling gjennom heilskapleg samfunnsplanlegging (miljømål 2.2), og at eit mangfald av kulturmiljø skal takast vare på som grunnlag for kunnskap, oppleving og bruk (miljømål 2.3).

Av *første avsnitt* går det fram at lova skal vere ein reiskap for «å ta vare på eit mangfald av kulturmiljø». Kulturmiljøomgrepet er definert i lovframlegget § 4 og tyder «heile det fysiske miljøet der kulturhistoria kjem til uttrykk». Det omfattar enkelte kulturminne og kulturminne som er del av ein større samanheng. Omgrepet «kulturminne» er definert som «alle spor etter menneskeleg verksemd i det fysiske miljøet som kan vere kjelder til kunnskap, eller som blir tillagde kulturhistorisk verdi og meining». Føremålsparagrafen nyttar den vide formuleringa «ta vare på» for å vise at vern, særleg i form av freding, berre er eit av fleire verkemiddel for å ta vare på kulturmiljø.

*Første avsnitt* skildrar òg kvifor kulturmiljø må takast vare på som eit gode og ein ressurs for samfunnet. Kulturmiljø er kjelde til kunnskap og gjev grunnlag for tilhøyrslø, oppleving og bruk. Kulturmiljø er vitskaplege kjelder til kunnskap om den historiske utviklinga, og dei er særleg viktige som primærkjelder til kunnskap om periodar av historia der skriftlege kjelder ikkje finst. Kulturmiljø kan òg vere ein ressurs som blir teken i bruk, til dømes gjennom ombruk og rehabilitering av eksisterande bygningar.

Uttrykket «eit mangfald av kulturmiljø» inneber at kulturmiljøet som får vern etter lova, skal reflektere eit kulturelt, sosialt og geografisk mangfald frå ulike tidsperiodar. Kulturmiljøet skal spegle samfunnsutviklinga og historia til både enkeltpersonar, grupper av personar, samane som urfolk, dei nasjonale minoritetane kvenar/norskfinnar, jødar, skogfinnar, romar og romanifolk/taterar og fellesskapet. Geografisk plassering vil òg vere eit moment når ein vel kva kulturmiljø som skal få vern etter lova. At lova har som føremål å sikre at det blir teke godt vare på samisk kulturmiljø og kulturmiljøet til dei nasjonale minoritetane, kjem i tillegg til uttrykk i ei eiga føresegn i lovframlegget § 14.

Tilvisinga til «dagens og komande generasjonar» strekar under at kulturmiljøet skal takast vare på i eit generasjonsperspektiv, som ein ressurs for menneska i notida, men òg for komande generasjonar. Det viser mellom anna at fredingsverkemiddelet har eit langsiktig perspektiv, og at føre var-prinsippet er viktig i forvaltninga av kulturmiljø som har vern etter lova.

*Andre avsnitt* i paragrafen slår fast at det er eit felles ansvar å ta vare på kulturmiljø. Føresegna fører vidare gjeldande rett, men omgrepet «nasjonalt ansvar» i føremålsparagrafen i kulturminnelova er erstatta med «felles ansvar». Det inneber at ansvaret for kulturmiljø er sektorovergripande. Formuleringa skal i tillegg gjere det tydelegare at ansvaret ligg til fellesskapet, og ikkje berre til styresmaktene. Det uttrykkjer òg at alle skal ha høve til å medverke, engasjere seg og ta ansvar for kul-

turmiljø, slik det er formulert i det nasjonale klima- og miljømålet 2.1. Ansvarsomgrepet må her først og fremst oppfattast som eit kollektivt ansvar.

Avsnittet framhevar at kulturmiljø inngår i og bør vurderast og takast vare på i ein større samanheng. Kulturmiljø skal takast vare på som ein del av kulturarven, som rommar både materielle og immaterielle kulturuttrykk. Med dette strekar føremålsføresegna under den nære koplinga mellom kulturmiljø og levande kulturuttrykk som tradisjonar, forteljingar og handverk og det kulturmiljøet betyr som berar av immaterielle verdiar. Å sikre den immaterielle kulturarven er òg viktig for å kunne ta vare på mykje av kulturmiljøet.

Kulturmiljø inngår òg i heilskapleg miljø- og ressursforvaltning og kan ikkje sjåast isolert frå annan arealbruk og anna ressursforvaltning.

Føremålsføresegna fastslår at kulturmiljø må takast vare på gjennom «vern og berekraftig bruk». Det betyr at vernestatus er eit avgjerande verkemiddel for å nå målet, men at bruk av kulturmiljø som ein ressurs òg kan bidra til at det blir teke vare på. Tredje avsnitt i den gjeldande kulturminnelova, som pålegg alle offentlege styresmakter å ta omsyn til kulturminne og kulturmiljø, er flytt til dei allmenne føresegnene i lovframlegget § 7 om prinsipp for utøving av offentlig avgjerds-makt.

### § 2 *Kva kulturmiljø som kan takast vare på etter lova*

*Kulturmiljø med høg kulturhistorisk verdi kan takast vare på etter denne lova.*

*Når det skal vurderast om eit kulturmiljø har høg kulturhistorisk verdi, kan det leggjast vekt på immateriell kulturarv og viktig naturmangfald. Så langt dei høver, gjeld reglane i denne lova òg botaniske, zoologiske eller geologiske førekomstar som har kulturhistorisk verdi.*

Paragrafen angjev kva slags kulturmiljø lova har verkemiddel for å verne. Det vil seie kva som er det saklege verkeområdet til lova. Han erstattar gjeldande kulturminnelov § 2 tredje og fjerde avsnitt. Innhaldet er delvis nytt. Paragrafen er nærare omtalt i punkt 13.1.

*Første avsnitt* presiserer at det er kulturmiljø av høg kulturhistorisk verdi som kan takast vare på etter lova. Omgrepet «kulturhistorisk» er i kulturmiljøstyresmakta nytta om kultur- og samfunnsutviklinga over tid, slik utviklinga mellom anna kjem til uttrykk i den materielle/fysiske kulturen. Kriteriet «høg kulturhistorisk verdi» avgrensar kva kulturmiljø dei juridiske verkemidla i lova skal bidra til å ta vare på. Dette er eit

vilkår for vedtak som innskrenkar rådveldet etter alle dei ulike heimelsgrunnlaga i lova.

Etter den gjeldande kulturminnelova er det «kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturminner og kulturmiljø» som kan få vern, jamfør § 2 fjerde avsnitt. Kriteriet «høg kulturhistorisk verdi» i kulturmiljølova er ikkje meint som ein annan terskel enn den som ligg i kriteriet «verdifullt» etter den gjeldande lova. Det er ei erkjening av at både kulturmiljø- og kulturhistorieomgrepet er svært vide, og at det ikkje er mogleg eller behov for å ta vare på alt. I praksis nyttar kulturmiljøstyresmakta eit sett av kriterium for å identifisere og vekte kor viktig eit kulturminne er, som grunnlag for å vurdere kva kulturminne som skal takast vare på. Kva som er av høg verdi, vil òg kunne variere over tid. Det er ikkje berre nasjonalt viktige kulturmiljø som kan ha høg kulturhistorisk verdi og få vern etter lova.

Omgrepet «arkitektonisk» er ikkje er ført vidare i lovframlegget, fordi det er dekt av omgrepet «kulturhistorisk».

*Andre avsnitt* presiserer at immateriell kulturarv og viktig naturmangfald kan ha vekt i vurderinga av om kulturmiljø har høg kulturhistorisk verdi.

«Viktig naturmangfald» erstattar omgrepet «viktige naturverdiar» i dagens lov. Innhaldet er det same. At lova uttrykkjeleg nemner at det kan leggjast vekt på immateriell kulturarv, er nytt i høve til gjeldande rett. Det betyr at ein som del av verddivurderinga kan leggjast vekt på til dømes tradisjonelle teknikkar og metodar som gjer seg fysisk til uttrykk i kulturminnet.

*Tredje avsnitt* er ei vidareføring av gjeldande kulturminnelov § 2 tredje avsnitt. Botaniske, zoologiske eller geologiske førekomstar kan ha kulturhistorisk verdi. Dei kan då få vern etter føresegnene i lova, så langt dei passar.

### § 3 *Kvar lova gjeld*

*Lova gjeld på norsk landterritorium, medrekna innsjøar og vassdrag, i territorialfarvatnet og i sjøområda ut til 24 nautiske mil frå grunnlinjene.*

*På kontinentalsokkelen og i jurisdiksjonsområde som er oppretta i medhald av lov 17. desember 1976 nr. 91 om Norges økonomiske sone, gjeld lova så langt ho høver.*

Paragrafen angjev det stadlege verkeområdet til lova. Han er nærare omtalt i punkt 13.2.

I samsvar med utgangspunktet i norsk rett gjeld kulturmiljølova på norsk territorium. Ho gjeld ikkje på Svalbard eller Jan Mayen. På Svalbard er kulturmiljø regulert i lov 15. juni 2001 nr.

79 om miljøvern på Svalbard (Svalbardmiljølova). For Jan Mayen er reglar om kulturmiljø tekne inn i forskrift til lov 27. februar 1930 nr. 2 om Jan Mayen.

Lova gjeld òg i den tilgrensande sona ut til 24 nautiske mil frå grunnlinjene. Dette følgjer òg av territorialfarvasslova § 4 tredje avsnitt, der det heiter at den tilgrensande sona «[...] likestilles med territorialfarvannet for så vidt gjelder lovgiving om fjerning av gjenstander av arkeologisk og historisk art». Denne føresegna gjennomfører artikkel 303 i SN sin havrettskonvensjon om vern av arkeologiske og historiske gjenstandar funne til sjøs.

I havområdet utanfor den tilgrensande sona, på kontinentalsokkelen og i den økonomiske sona, gjeld lova i så stor utstrekning som Noreg etter folkeretten kan utøve jurisdiksjon i. Føresegna er ikkje meint å gje uttrykk for anna enn det som elles blir lagt til grunn i norsk rett.

#### § 4 Definisjonar

*I denne lova tyder*

- a) *kulturmiljø: eit eller fleire kulturminne og heile det fysiske miljøet der kulturhistoria kjem til uttrykk*
- b) *kulturminne: alle spor etter menneskeleg verksemd i det fysiske miljøet som kan vere kjelder til kunnskap, eller som blir tillagt kulturhistorisk verdi og mening*
- c) *jordfaste kulturminne: kulturminne som ligg i eller på grunnen eller i vatn, og som ikkje kan flyttast, til dømes bergkunst, gravminne, ruinar, spor etter byggverk, skogbruk, jordbruk og fangst, og stader som det er knytt historiske hendingar, tru eller tradisjon til*
- d) *lause kulturminne: kulturminne som er gjenstandar, til dømes smykke, myntar, reiskapar, våpen eller ting med innskrifter eller bilete*
- e) *transportminne: kulturminne som er framkomstmiddel, til dømes båtar, fly, bilar, tog, vogner eller sykklar*
- f) *skippsfunn: ikkje-flytande båtar, skipsskrog, last og anna som høyrer til eller har vore om bord*

Paragrafen inneheld definisjonar av sentrale omgrep som har rettsleg betydning i lova.

*Bokstav a* definerer omgrepet «kulturmiljø». Det er nærare omtalt under punkt 14.2.2. Innhaldet i omgrepet er eit anna enn definisjonen av kulturmiljø i kulturminnelova § 2 andre avsnitt. Det er ikkje nytta om område der kulturminne inngår, som i den gjeldande lova, men som eit overordna samleomgrep som dekkjer både kulturminne og heilskapar og samanhengar mellom kulturminne

og landskap. Dette er i tråd med omgrepsbruken i Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken – Engasjement, bærekraft og mangfold*. «Kulturmiljø» er i lovframlegget ikkje lenger nytta om ein fredingskategori, slik som i dagens kulturminnelov.

*Bokstav b* definerer omgrepet «kulturminne». Det er nærare omtalt under punkt 14.2.1. Definisjonen erstattar § 2 første avsnitt i den gjeldande lova, men innhaldet er delvis nytt. Som i den gjeldande kulturminnelova er «kulturminne» spor etter menneske i det fysiske miljøet. Det gjeld òg der spora etter menneske er knytte til historiske hendingar, tru eller tradisjon på ein stad. Nytt i definisjonen i lovframlegget er ei presisering av at desse fysiske spora kan ha verdi som kunnskapskjelde og/eller kulturhistorisk verdi og mening. Føremålet med endringa er å klargjere omgrepet og spegle dagens praksis, og ikkje å snevre inn innhaldet i omgrepet. Definisjonen er meint å gje ei svært vid avgrensing av kva den nye lova kan ta vare på som kulturminne. Definisjonen vil gje rom for å ta vare på og verne det som til kvar tid blir vurdert som særleg kulturhistorisk viktig og verdifullt gjennom skiftande prioriteringar, behov og utfordringar i samfunnet.

*Bokstav c* definerer omgrepet «jordfaste kulturminne». Omgrepet er nærare omtala under punkt 17.5. Det er nytt i lovframlegget. Føremålet med å innføre omgrepet er å gje ei meir presis og tydeleg skildring av slike faste kulturminne som tradisjonelt har vorte kalla «arkeologiske kulturminne». Definisjonen er ikkje meint å innskrenke kva kulturminne som er omfatta i høve til gjeldande kulturminnelov § 4 bokstav a til j. Døma som inngår i definisjonen, er ikkje uttømmende. Omgrepet er avgrensa mot bygningar. Det er naudsynt at forvaltningspraksisen trekkjer opp ei grense mellom jordfaste kulturminne og bygningar, mellom anna fordi det gjeld ulike reglar for løyve til inngrep og dispensasjon frå freding.

*Bokstav d* definerer omgrepet «lause kulturminne». Det er nærare omtalt i kapittel 27. Omgrepet «lause kulturminne» er nytta i kulturminnelova, men ikkje definert. Definisjonen er difor ny. Føremålet med definisjonen er å avgrense tydelegare kva som inngår i kategorien «lause kulturminne», og som dimed er omfatta av lovframlegget kapittel 5. Gjenstandar som er kulturminne, er rekna som lause kulturminne. Omgrepet «gjenstand» viser til mindre, flyttbare objekt. Føresegna gjev døme på kva slags objekt dette kan vere. Opplistinga er ikkje uttømmende. Døma omfattar ikkje alle typar objekt som er nemnde som lause kulturminne i kulturminnelova,

men føresegna er ikkje meint å innsnevre omgrepet i høve til gjeldande rett.

Omgrepet «lause kulturminne» er avgrensa mot lause gjenstandar som inngår i kategorien jordfaste kulturminne, lause gjenstandar eller inventar som er freda ved vedtak saman med til dømes ein bygning, og transportminne, som i lovframlegget er ein eigen kulturminnekategori. Slike objekt følgjer føresegna som gjeld for desse andre kategoriane av kulturminne.

*Bokstav e* definerer omgrepet «transportminne». Omgrepet er nytt og er nærare omtalt i punkt 19.6.2.4 og punkt 19.7.5.3. Omgrepet dekkjer kulturminne som er framkomstmiddel, og det kan gjelde for både gods- og persontransport. Føresegna gjev døme på framkomstmiddel som er omfatta av definisjonen, men opprekninga er ikkje uttømmende. Det er ikkje krav om at fredingsobjektet må vere knytt til transporthistoria i snever forstand. Heimelen må òg kunne nyttast for objekt som er knytte til næringsverksemd, forsvar og industri.

*Bokstav f* definerer omgrepet «skipsfunn». Definisjonen er meint å dekkje det same som omgrepet «skipsfunn» i gjeldande lov § 14 første avsnitt. I tillegg til vrak omfattar omgrepet delar av båtar, skipsskrog, tilbehøyr, last og anna som har vore om bord.

## Kapittel 2 Allmenne føresegner

Kapitlet har føresegner om eit felles og allment ansvar for å ta omsyn til kulturmiljøet, og ei rekke prinsipp for offentlege styresmakter, når dei tek avgjerder som kan verke inn på kulturmiljø.

### § 5 Generell aktsemdsplikt

*Alle skal ta omsyn til kulturmiljøet og stelle seg slik at det ikkje blir skadd.*

*Kulturmiljø skal forvaltast og haldast i forsvarleg stand, slik at dei kulturhistoriske verdiane blir tekne vare på.*

*Første avsnitt* viser til føremålsføresegna, der det går fram at det er eit felles ansvar å ta vare på kulturmiljø. Kvar og ein har difor ei plikt til å ta forholdsreglar for å gjere seg kjend med kva slags innverknad ulike tiltak har på kulturmiljø, og til å unngå uturvande skade. Plikta gjeld private, både enkeltpersonar, føretak og andre, og det offentlege. Liknande føresegner finst i naturmangfaldlova § 6 og svalbardmiljølova § 5. Det må kunne ventast meir av profesjonelle enn av private borgarar. Aktsemdsplikta legg eit spesielt informasjonsansvar til offentlege styresmakter. Sjå nærare omtale i punkt 15.4.4.

I *andre avsnitt* ligg det ei generell plikt til vanleg skjøtsel og vedlikehald av kulturmiljø for å sikre at dei ikkje forfell. Føresegna er ei faneføresegn som gjev uttrykk for eit prinsipp, og skal verke som ei påminning om og tydeleggjering av eigaransvaret. Sjå nærare omtale i punkt 34.2.

### § 6 Samordning av kulturmiljøstyresmakta

*Kulturmiljøstyresmakta skal samordne seg og syte for ei heilskapleg og føreseieleg forvaltning av kulturmiljø i heile landet.*

Føresegna gjev rettsleg grunnlag for ei plikt til gjensidig kontakt og samarbeid mellom dei ulike organa i kulturmiljøstyresmakta. Ho seier ikkje noko om korleis slik kontakt og samarbeid skal skje i praksis. Det er opp til kulturmiljøstyresmakta å kome opp med kontakt- og samarbeidsrutinar som er tenlege.

Føresegna erstattar § 7 første avsnitt i forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven, men er tilpassa den sjølvstendige stilinga til fylkeskommunen og Sametinget. Framlegget til ny føresegn er ikkje meint å ha eit anna innhald, men skal tydeleggjere kva plikta går ut på.

På same vis som i dag stør samordningsplikta opp om rolla Riksantikvaren har som eit direktorat som skal formidle statlege kulturmiljøpolitiske prioriteringar og arbeide for fagleg samordning mellom fylkeskommunen, Sametinget og forvaltningsmuseet.

I tillegg har fylkeskommunen og Sametinget ei samarbeidsplikt etter lovframlegget § 62 i saker som gjeld kulturminne som kan seiast å høyre til både samisk og ikkje-samisk kultur. Det inneber at dei heilt konkret kan inngå avtale om kven som er ansvarleg styresmakt i enkeltsaker, og kven som er ansvarleg styresmakt for typar av automatisk freda kulturminne som kan høyre til så vel samisk som ikkje-samisk kulturhistorie. Det inneber òg at dei skal gje kvarandre høve til å uttale seg før dei gjer vedtak i saker om dispensasjon eller løyve til inngrep i freda kulturminne som kan høyre til så vel samisk som ikkje-samisk kulturhistorie.

Føresegna utfyller òg lovframlegget § 63, som pålegg fylkeskommunen og Sametinget å søkje forskingsfaglege vurderingar og råd som grunnlag for vedtak om løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturminne.

### § 7 Prinsipp for offentlege avgjerder

*Føremålet i lova i § 1 og prinsippa i §§ 8 til 14 gjeld som retningslinjer når eit forvaltningsorgan*



*tek avgjerd i alle saker der kulturmiljø kan bli påverka. Det same gjeld når eit forvaltningsorgan inngår avtale, deler ut tilskot eller forvaltar fast eigedom.*

*I avgjerda skal forvaltningsorganet gjere greie for korleis prinsippa er vurderte.*

Føresegna fører vidare sektoransvaret som i dag følgjer av kulturminnelova § 1 tredje avsnitt, som lyder: «Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål.» Tilsvarende føresegner finst i naturmangfaldlova § 7 og svalbardmiljølova § 5.

Føresegna viser til prinsippa i lovframlegget §§ 8 til 14, som skal vere rettleiande når forvaltninga utøver skjøn, for å sikre at omsynet til kulturmiljø blir vurdert i kvar enkelt sak. Definisjonen av kulturmiljø i føremålsføresegna er vid, og det kan difor vere uklart kor langt føresegna rekk. Verneverdien må vurderast frå sak til sak, og det er dei konkrete tilhøva som vil vere avgjerande for kor stor vekt omsynet til kulturmiljø skal ha når det kolliderer med andre interesser.

Det er nytt at lova gjennom prinsippa gjev konkrete føringar for vurderingstema og tydeleggjer at det skal gjerast greie for korleis prinsippa er vurderte. Bruken av prinsippa gjeld så langt det er naudsynt, og det må vere ein føresetnad at vedtaket reelt sett kan påverke kulturmiljø. Sjå kapittel 15 for nærare omtale av prinsippa.

*Andre avsnitt pålegg forvaltninga ei plikt til å vise korleis dei har nytta prinsippa i vurderinga si, og korleis dei er vekta mot andre omsyn. Dette betyr ikkje at prinsippa skal tilleggjast avgjerande vekt. Det betyr heller ikkje at prinsippa skal vekta likt i kvar enkelt sak, men at det skal kome fram i vedtaket kva vekt dei ulike prinsippa har fått, og kva omsyn dei er vekta mot. Dette er i tråd med den gjeldande forvaltningspraksisen.*

#### § 8 Kunnskapsgrunnlag for avgjerder

*Dersom eit forvaltningsorgan tek avgjerd som kan påverke kulturmiljø, skal avgjerda så langt som råd byggje på både vitenskapleg og tradisjonell kunnskap om kulturhistorie og kulturminne i området.*

Føresegna inneber at avgjerder så langt som råd skal byggje på eit forsvarleg kunnskapsgrunnlag. Kravet til vitenskapleg kunnskap inneber at forvaltninga skal nytte informasjon dei allereie har, eller at dei må hente inn kunnskap som finst i tilgjengelege kjelder. I visse tilfelle vil det vere aktuelt å hente inn kunnskap som er vanskeleg tilgjengeleg, eller å hente inn ny kunnskap, til dømes frå

undersøkingar som er gjorde av ein tiltakshavar eller av forvaltninga sjølv.

Kunnskapskravet omfattar i tillegg tradisjonell kunnskap, noko som vil vere særleg aktuelt for tiltak som kan verke inn på kulturmiljøet til urfolk eller nasjonale minoritetar.

Paragrafen blir nærare omtalt i punkt 15.4.6.

#### § 9 Føre var-prinsippet

*Dersom det ikkje ligg føre god nok kunnskap om kva følgjer eit tiltak kan få for kulturmiljø, skal forvaltningsorganet ta avgjerd som unngår eller avgrensar skadeverknadene så godt som råd.*

Føresegna heng saman med prinsippet om kunnskapsgrunnlag. Prinsippet inneber at forvaltninga, i tilfelle der det er mangelfull kunnskap om korleis avgjerda kan påverke kulturmiljø, skal vurdere risiko og sannsyn for at tiltaket vil føre med seg skade på kulturmiljø, i skjønsvurderinga. Dette vil til dømes vere viktig i saker om tiltak i nærleiken av jordfaste kulturmiljø. Paragrafen blir nærare omtalt under punkt 15.4.7.

#### § 10 Samla negativ påverknad på kulturmiljøet

*Dersom eit forvaltningsorgan tek avgjerd som kan påverke den kulturhistoriske verdien negativt, skal organet legge vekt på den samla påverknaden kulturmiljøet blir utsett for.*

Føresegna inneber ei plikt til å vurdere ulike element i ei sak og ulike saker i samanheng. Prinsippet vil til dømes vere viktig i tilfelle der det tidlegare er teke avgjerder med negative innverknader på kulturmiljø. Fleire mindre tiltak vil ikkje alltid vere viktige kvar for seg, men dei kan i sum ha stor skadeverknad på kulturmiljøverediar, slik at tolegrensa blir nådd. I vurderingane må forvaltninga både sjå til tidlegare tiltak og sjå til sannsynet for at avgjerda vil påverke seinare avgjerder av same art. Paragrafen blir nærare omtalt under punkt 15.4.8.

#### § 11 Bruk av forsvarlege teknikkar og metodar

*Dersom eit tiltak kan påverke kulturmiljø, skal tiltakshavaren så langt som råd nytte den teknologien og dei metodane som påverkar kulturmiljøet minst mogleg.*

*Dersom dette blir urimeleg dyrt for tiltakshavaren, kan det opnast for ein mindre skånsam framgangsmåte, såframt det samla sett er kulturhistorisk forsvarleg.*

Føresegna vil først og fremst gjelde ved avgjerder som kan påverke jordfaste kulturmiljø, der utgangspunktet er at kulturminna skal bevarast på

staden dei ligg på, utan inngrep. Det ligg i føresegna at tiltakshavaren, i tilfelle der det ligg føre alternative metodar som gjev same resultat, om mogleg skal velje dei som har minst negativ innverknad på kulturmiljø. Det kan til dømes vere å bruke inngrepsfrie metodar ved arkeologiske undersøkingar. I skjønsubøvinga må forvaltninga både sjå til om det finst reelle alternativ, og sjå til om kostnaden ved å nytte mindre inngripande metodar står i høve til skadeverknaden. Dette kan òg vere aktuelt for andre kulturminne, til dømes der ein freda bygning skal setjast i stand. Paragrafen blir nærare omtalt i punkt 15.4.9.

#### § 12 Dekning av kostnader for tap eller skade

*Dersom eit kulturmiljø blir skadd eller går taft på grunn av eit tiltak, skal tiltakshavaren dekkje rimelege kostnader knytte til undersøking, dokumentasjon eller sikring av kjelde- eller restverdiane. Føresegna bygg på prinsippet om at «forureinar betalar». Føresegna gjev avgjerdsmakta ei plikt til å vurdera om tiltakshavaren bør betala for eventuelle naudsynte undersøkingar eller avbøtande tiltak, men gjev ikkje åleine heimel for å krevje kostnadsdekning. Dette krev tydeleg heimel i den aktuelle lova. Sjå punkt 15.4.10 og punkt 17.7.4. kor dette blir nærare omtala.*

#### § 13 Medverknad

*Når eit forvaltningsorgan skal ta avgjerder som kan påverke kulturmiljø, skal enkeltpersonar, lokalsamfunn, grupper og organisasjonar få høve til å medverke.*

*Representative organisasjonar har rett til å uttale seg og til å klage på enkeltvedtak innanfor interesseområdet sitt.*

*Styresmaktene har eit særskilt ansvar for å sikre at dei nasjonale minoritetane romanifolket/taterar, skogfinnar, kvenar/norskfinnar, romar og jødar får høve til aktivt å medverke i saker som gjeld forvaltninga av deira kulturmiljø.*

*Første avsnitt gjev styresmaktene ei plikt til å leggje til rette for ei demokratisk deltaking i saker som kan påverke kulturmiljø, i den grad det er relevant i den konkrete saka. Tilsvarande rett er mellom anna lovfest i plan- og bygningslova § 5-1, i føremålsføresegna i miljøinformasjonslova og i internasjonale konvensjonar, som Farokonvensjonen artikkel 12.*

*Andre avsnitt synleggjer at representative organisasjonar har rettsleg klageinteresse etter forvaltningslova i saker som ligg innanfor interesseområdet deira. Regelen inneber ikkje ei utviding av klageretten etter forvaltningslova, men gjev*

offentlege organ ei plikt til å gjere ei heilskapleg vurdering av den rettslege standarden i den konkrete saka.

*Tredje avsnitt pålegg styresmaktene ei særskild plikt til å leggje til rette for ein aktiv medverknad frå samar og nasjonale minoritetar i saker som gjeld kulturmiljøet deira. Aktiv medverknad inneber noko meir enn retten til å bli høyrd. Sjå kapittel 38 for nærare omtale av kva som ligg i prinsippet.*

#### § 14 Vektlegging av kulturmiljøet til urfolk og nasjonale minoritetar

*Dersom eit forvaltningsorgan skal ta avgjerder som kan påverke kulturmiljøet til samar, romanifolket/taterar, skogfinnar, kvenar/norskfinnar, romar og jødar, skal organet leggje stor vekt på korleis kulturmiljøet kan tryggje og utvikle kulturen, språket og samfunnslivet.*

Føresegna tydeleggjer det særskilde ansvaret det offentlege har for å sikre interessene til urfolk og nasjonale minoritetar. Prinsippet inneber at styresmaktene skal ta ekstra omsyn til korleis avgjerda vil verke inn på kulturmiljøet deira, i saker med motstridande interesser. Dette inneber likevel ikkje at slike interesser vil få avgjerande vekt, men at offentlege styresmakter skal vere meir merksame på behova til urfolk og nasjonale minoritetar. Sjå punkt 15.4.12 og kapittel 11 om særskilde omsyn som ligg bak den særskilde vektleggingsregelen.

### **Kapittel 3 Automatisk freding**

Kapittelet inneheld føresegner om kva som er automatisk freda etter lova, verknadene av automatisk freding og føresegner om løyve til inngrep i jordfaste kulturminne.

#### § 15 Automatisk freda kulturmiljø

*Følgjande kulturmiljø er automatisk freda:*

- a) *jordfaste kulturminne frå tida fram til og med 1650*
- b) *bygningar og anlegg frå tida fram til og med 1650*
- c) *kyrkjer frå tida fram til og med 1850*
- d) *samiske bygningar og anlegg frå tida fram til og med 1917*
- e) *samiske jordfaste kulturminne frå tida fram til og med 1917*

*Til eit jordfast kulturminne høyrer ei fem meter brei sone rekna frå den kjende eller synlege ytterkanten av sjølv kulturmiljøet. Forbodet mot tiltak som er nemnde i § 18, gjeld innanfor sone.*

*I tvilstilfelle avgjer Riksantikvaren om eit kulturminne er automatisk freda.*

*Eit mindretal (Anfinset og Falch) føreslår at første avsnitt bokstav a skal lyde:*

a) jordfaste kulturminne frå tida fram til og med 1850

*Eit anna mindretal (Felland og Gierløff) føreslår at første avsnitt bokstav f skal lyde:*

f) dei nasjonale minoritetane sine jordfaste kulturminne frå tida fram til og med 1850

*Første avsnitt fastslår kva som er freda direkte etter lova. Nytt i føresegna er at det er føreslege eit skilje mellom jordfaste kulturminne og bygningar og anlegg. Endringa vil ha noko å seie for kva slags åtferdsnorm som gjeld, kvar sikringssona gjeld, og korleis kulturminna skal forvaltast, mellom anna i saker om løyve eller dispensasjon. Sjå kapittel 17 og 18 for nærare omtale.*

Fredingsgrensa ved 1917 for samiske kulturminne blir ført vidare, medan den generelle fredingsgrensa for kulturminne i bokstav a og b som ikkje er samiske, er føreslege flytt framover til og med 1650. Nytt i føresegna er òg at fredingsgrensa for kyrkjer er føreslege flytt framover til og med 1850. Sjå kapittel 23.

*Eit mindretal (Anfinset og Falch) føreslår at den generelle fredingsgrensa for jordfaste kulturminne som ikkje er samiske blir flytta framover til og med 1850. Dette vil òg gjelde for jordfaste kulturminne til nasjonale minoritetar.*

*Eit anna mindretal (Felland og Gierløff) føreslår ei eiga fredingsgrense for jordfaste kulturminne til nasjonale minoritetar ved 1850. Sjå nærare om dette i punkt 17.11.*

*Andre avsnitt erstattar kulturminnelova § 6. Nytt i føresegna er at sikringssona er avgrensa til berre å gjelde automatisk freda jordfaste kulturminne. Åtferdsnorma i ny § 18 i framlegget gjeld, som tidlegare, innanfor sona. Lova fastset at sikringssona skal vere fem meter, og føresegna gjev ikkje heimel for å avgrense eller utvide henne. Utviding kan vedtakast etter reglane om freding av område. Dette blir omtalt i kapittel 19.*

*Tredje avsnitt er ei vidareføring av § 4 sjette avsnitt i den gjeldande lova. Avgjerda til Riksantikvaren er ikkje eit enkeltvedtak det kan klagast på.*

#### § 16 Presisering av automatisk freding

*Riksantikvaren kan etter søknad eller av eige tiltak gjere enkeltvedtak for å presisere dei kulturhisto-*

*riske verdiane i eit automatisk freda kulturminne og omfanget av den automatiske fredinga.*

Føresegna er ny, og er felles for automatisk freda jordfaste kulturminne og bygningar.

Heimelen gjev Riksantikvaren høve til å presisere kva som er føremålet med ei automatisk freding, og til å gje særlege fredingsføresegner som supplerer, innskrenkar eller presiserer fredinga. Slike føresegner kan gje rettleiing ved løyve- og dispensasjonsvurderingar, vedlikehald og bruk. Eit vedtak som presiserer fredinga, kan òg kome i staden for løyve til inngrep. Det vil til dømes kunne vere nyttig for automatisk freda bygningar som er i omfattande bruk, og for å gje føresegner om bruk av eit område med bergkunst.

Ei presisering kan vere både ei skjerping og ei lemping av dei krava som følgjer direkte av lova.

#### § 17 Rettsverknad av automatisk freding av bygningar og kyrkjer

*For automatisk freda bygningar og kyrkjer gjeld reglene i kapittel 4 om freding ved vedtak så langt dei høver.*

Føresegna gjeld rettsverknadene av at bygningar og kyrkjer er automatisk freda. Ho er ny, og nærare omhandla i kapittel 18.

Lovframlegget lar føresegene om freding ved vedtak gjelde for automatisk freda bygningar, inkludert kyrkjer, så langt dei passer. Det vil seie at lovframlegget har ei ulik ordning for bygningar og jordfaste kulturminne som er automatisk freda, og ein einskapleg ordning for alle bygningar, uavhengig av om dei er automatisk freda eller freda ved vedtak. Automatisk freda bygningar, inkludert kyrkjer, følger difor åtferdsnorma i § 28 femte avsnitt, og for dispensasjon for tiltak på slike kulturminne gjeld § 30.

#### § 18 Forbod mot tiltak og aktivitetar som kan påverke automatisk freda jordfaste kulturminne

*Utan løyve etter § 20 er det forbode å setje i verk tiltak eller andre aktivitetar som kan innebere eller føre til at eit automatisk freda jordfast kulturminne blir øydelagt, skadd, utgrave, endra, tildekt eller skjult.*

*Forbodet gjeld òg tiltak og andre aktivitetar som kan ha ein unødig negativ innverknad på forståinga og opplevinga av automatisk freda jordfaste kulturminne, medrekna tiltak og aktivitetar som fører med seg forstyrrende lukt, lyd eller lys.*

*Dersom fylkeskommunen eller Sametinget ikkje gjer enkeltvedtak om noko anna, kan bruk av beitemark eller innmark over eit automatisk freda jord-*

*fast kulturminne halde fram. Pløying og anna jordarbeid som går djupare enn tidlegare, er forbode utan løyve.*

Føresegna er ei vidareføring av åtferdsnorma i kulturminnelova § 3. Nytt i føresegna er at ho berre gjeld automatisk freda jordfaste kulturmiljø. Forbodet i kulturminnelova mot «utilbørleg skjemming» er teke inn i eit eige *andre avsnitt* med ny ordlyd. Innhaldet blir utvida frå berre å gjelde tiltak og aktivitet som fører med seg forstyrrende lys, til òg å omfatte sjenerande lukt og lyd. Sjå omtale i punkt 17.7.1.

I *tredje avsnitt* er ordlyden justert, utan at det inneber noka endring av innhaldet i høve til gjeldande rett.

#### § 19 *Plikt til å melde frå om tiltak som kan verke inn på jordfaste kulturminne*

*Den som vil setje i verk tiltak som kan verke inn på automatisk freda jordfaste kulturminne på ein måte som er nemnt i § 18, skal melde frå om det til fylkeskommunen eller Sametinget, som avgjer om det er naudsynt å søkje om løyve etter § 20. Melding om tiltak skal gjevast så tidleg som råd.*

*Dersom eit automatisk freda jordfast kulturminne kjem for dagen etter at eit arbeid er sett i gang, skal den ansvarlege tiltakshavaren straks melde frå til fylkeskommunen eller Sametinget. Dersom arbeidet kan verke inn på kulturmiljøet på ein måte som er nemnt i § 18, skal arbeidet stansast. Fylkeskommunen eller Sametinget skal så snart som råd avgjere søknaden om løyve, jf. tredje avsnitt.*

*Om det trengst løyve, skal meldinga reknast som ein søknad.*

Reglane om meldeplikt i kulturminnelova § 8 er flytte til ei eiga føresegn for å gjere lova meir pedagogisk og brukarvenleg. Sjå punkt 17.7.3.

*Første avsnitt* er ei vidareføring av meldeplikta § 8 første avsnitt første setning i kulturminnelova. Tiltakshavaren bør sende melding til fylkeskommunen eller Sametinget tidleg i planleggingsfasen for å avklare om det vil vere konflikt med automatisk freda kulturminne, og om det er mogleg å tilpasse tiltaket på ein måte som gjer at ein unngår slik konflikt.

*Andre avsnitt* er ei vidareføring av § 8 andre avsnitt første setning i den gjeldande lova. Stanseplikta skal framleis berre gjelde den delen av arbeidet som kan påverke kulturmiljøet. Nytt i føresegna er at fristen fylkeskommunen og Sametinget har for å ta avgjerd om løyve, er endra frå tre veker med høve til forlenging til «så snart som råd». Endringa er ikkje meint å utgjere

ei realitetsendring. Målet skal framleis vere at arbeidet ikkje blir stansa lenger enn det som er naudsynt.

*Tredje avsnitt* er ei lovfesting av den gjeldande praksisen om at tiltakshavaren ikkje treng å sende inn ein særskild søknad om løyve i tillegg til meldinga.

#### § 20 *Løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturminne*

*Fylkeskommunen og Sametinget kan gje varig eller mellombels løyve til eit tiltak som er nemnt i § 18. Løyve kan berre gjevast om fordelane for eigareren eller samfunnet veg klart tyngre enn skadeverknaden for den kulturhistoriske verdien.*

*Fylkeskommunen og Sametinget kan gje løyve til tiltak som nemnt i § 18 dersom tiltaket er del av eit forskingsprosjekt som har til føremål å gje ny kunnskap og nytten av tiltaket veg klart tyngre enn skadeverknaden for den kulturhistoriske verdien.*

*Fylkeskommunen og Sametinget kan setje vilkår for løyvet, til dømes om dokumentasjon, arkeologiske undersøkingar, sikringstiltak, overvaking, forskning eller formidling.*

*Dersom eit tiltak ikkje er sett i gang innan tre år, fell løyvet bort.*

*Det er ikkje naudsynt med løyve etter første avsnitt for tiltak som er i samsvar med gyldig reguleringsplan, der omsynet til automatisk freda kulturmiljø er avklart av fylkeskommunen eller Sametinget. Før planen blir gyldig, kan det setjast vilkår etter tredje avsnitt. Kommunen skal innarbeide vilkåra i planen. Fritaket frå kravet om løyve gjeld berre i ti år etter at planen er vedteken.*

Føresegna er ny. Termen «løyve» blir innført som ei erstatning for «tillatelse» slik det står i overskrifta til kulturminnelova § 8. Endringa er i første rekkje språkleg. Løyve til inngrep er ikkje det same som «dispensasjon» etter lovframlegget § 30 som gjeld for vedtaksfreda kulturmiljø, og det har andre rettsverknader. I daglegtaleten bør ein difor nytte løyve til inngrep i saker om automatisk freda jordfaste kulturminne. Paragrafen blir nærare omtalt i punkt 17.7.3. Sjå òg punkt 19.7.6.5 om dispensasjon frå freding.

For jordfaste kulturminne som er automatisk freda er det ikkje gjort ei konkret vurdering av dei enkelte objekta før fredinga. Fredinga er ein førevarregel. Dei kulturhistoriske og vitskaplege kjelderverdiane kan variere mykje. Generelt sett vil det difor ofte vere enklare å få løyve til inngrep enn å få dispensasjon etter § 30.

I *første avsnitt* er det nytt at lova inneheld vurderingstema som skal leggast til grunn i skjønnsut-

øvinga. Dette er ei presisering og tydeleggjering av moment som allereie blir nytta i avvegingar mellom ulike interesser i saker om løyve etter gjeldande lov.

*Andre avsnitt* er nytt. Forvaltningsmusea må søkje om løyve til inngrep på lik linje med andre forskingsinstitusjonar. Vilkår for løyve er at føremålet er å skaffe ny kunnskap. I vurderinga kan faglege program bidra i interesseavveginga mellom kunnskapen ein kan oppnå, og dei kulturhistoriske verdiane som vil gå tapt.

*Tredje avsnitt* er ei tydeleggjering av kva vilkår som kan gjevast for løyvet. Vilkåra ligg til grunn for vedtak om kva kostnader tiltakshavaren skal dekkje, jamfør lovframlegget § 48. Nytt i føresegna er at fylkeskommunen og Sametinget kan gje vilkår om forskning og formidling.

*Fjerde avsnitt* presiserer kor lenge løyvet er gyldig. Etter gjeldande forvaltningspraksis har det vore vanleg at det står i vedtaket at løyvet er gyldig i to år. Utvidinga er i samsvar med reglane i plan- og bygningslova om bortfall av løyve, jamfør § 19-2 første avsnitt. Fristen kan ikkje forlengjast.

*Femte avsnitt* er ei delvis vidareføring av kulturminnelova § 8 fjerde avsnitt, og gjev fritak frå å søkje om løyve i tilfelle der tiltaket er i samsvar med ein gyldig reguleringsplan. Det er nytt i føresegna at kulturmiljøstyresmakta ikkje kan gje samtykke til bygging direkte etter arealdelen i kommuneplanen. Dette blir nærare omtalt i punkt 17.7.3 og punkt 26.5.1. Vidare er det nytt at fritaket frå søknadsplikta berre gjeld i ti år etter at reguleringsplanen er vedteken. Har ikkje tiltaket starta opp innan denne tida, må tilhøvet til kulturminna vurderast på nytt. Dette er i tråd med plan- og bygningslova § 12-4 om gyldigheita av private reguleringsplanar.

#### § 21 Jordfaste kulturminne frå perioden etter 1650 til og med 1850

*I tilfelle der det blir sett vilkår om utgraving i løyve etter § 20 til inngrep i automatisk freda kulturmiljø, skal eventuelle kulturlag frå perioden etter 1650 til og med 1850 handsamast som om dei var freda.*

*Eit mindretal* (Anfinset og Falch) føreslår at § 21 går ut.

Føresegna gjev fylkeskommunen og Sametinget høve til å gje vilkår om at kulturlag frå perioden etter 1650 til og med 1850 skal undersøkjast på lik linje med dei som er automatisk freda, i tilfelle der det allereie er vilkår om undersøkingar på grunn av inngrep i automatisk freda kulturminne (frå

1650 eller tidlegare). Føresegna dekkjer kulturlag, og ikkje andre jordfaste kulturminne frå perioden 1650 til 1850. Vilkår om arkeologiske undersøkingar av nyare kulturlag kan berre gjevast der det er naudsynt å grave gjennom dei i samband med undersøkingar av underliggjande kulturmiljø som er automatisk freda. Heimelen gjev grunnlag for kostnadsdekning etter lovframlegget § 48. Sjå punkt 17.9.3 for nærare omtale.

*Eit mindretal* (Anfinset og Falch) føreslår at § 21 går ut. Føresegna er dekt av deira framlegg til § 15, om at jordfaste kulturminne frå tida fram til og med 1850 skal vere automatisk freda.

### Kapittel 4 Freding ved vedtak

Kapitlet har føresegner om freding ved enkeltvedtak og forskrift, og om innhaldet og rettsverknadene av fredingsvedtak.

#### § 22 Kva kulturmiljø som kan fredast ved vedtak

*Kulturmiljø med høg kulturhistorisk verdi kan fredast ved vedtak. Det gjeld mellom anna*

- a) jordfaste kulturminne
- b) byggverk og anlegg
- c) kyrkjer
- d) lause kulturminne
- e) transportminne
- f) skipsfunn
- g) offentlege minnesmerke
- h) kulturpåverka natur
- i) bygningsmiljø
- j) kulturminneområde, medrekna område med jordfaste kulturminne eller marine område
- k) kulturlandskap

*Naturmangfald som ikkje er påverka av menneskeleg verksemd, kan inngå i fredinga.*

Føresegna gjev heimel for å frede kulturmiljø ved vedtak. Ho erstattar §§ 6, 15, 19, 20 og 22 a i den gjeldande lova, men utvidar òg verkeområdet for bruk av freding i høve til gjeldande rett. Føresegna er nærare omtalt i kapittel 19.

*Første avsnitt* spesifiserer kva kulturmiljø som kan fredast ved vedtak. Føresegna set som eit vilkår for å frede at kulturmiljøet har høg kulturhistorisk verdi. Kriteriet viser tilbake til § 2 om kva kulturmiljø som kan takast vare på etter lova. Det er ikkje avgrensa til kva som er viktige kulturmiljø i eit nasjonalt perspektiv. Kulturmiljø som har høg verdi i ein regional eller lokal samanheng, kan òg oppfylle vilkåret om høg kulturhistorisk verdi.

Lova har inga avgrensing av kva kategoriar eller typar av kulturmiljø som kan fredast. Den sentrale avgrensinga ligg i kulturmiljøomgrepet, slik det er definert i § 4. Kulturmiljø er eit vidt

omgrep som dekkjer kulturminne og heile det fysiske miljøet der kulturhistoria kjem til uttrykk. Fredingsheimelen er dimed svært vid og fleksibel og kan dekkje alt kulturmiljø av høg kulturhistorisk verdi som kulturmiljøstyresmakta ut frå synet som til kvar tid gjeld i samfunnet, kan ønskje å ta vare på. Dette utvidar fredingsføresegna i høve til den gjeldande kulturminnelova, som gjev heimel til å frede faste kulturminne og båtar, men ikkje transportminne som tog, bilar og fly eller lause kulturminne. Føresegna har heller ikkje noka avgrensing av område som kan fredast. Den generelle føresegna erstattar §§ 6, 19 og 20 om sikringssone, områdevern og kulturmiljø i kulturminnelova.

Lister over kategoriar eller typar av kulturmiljø som kan fredast ved vedtak etter lova, er dømme som skal tydeleggjere kva som kan fredast. Lista er ikkje uttømmande.

*Jordfaste kulturminne* er definert i lovframlegget § 4 bokstav c. Slike kulturminne kan fredast ved vedtak, dersom dei ikkje er automatisk freda. Dei kan fredast som del av ei freding ved vedtak, til dømes som kulturlag under eit byggverk som er freda ved vedtak, og som enkeltminne.

*Byggverk og anlegg* skal forståast på same måte som i gjeldande rett. Omgrepet byggverk dekkjer bygningar, men det dekkjer òg bygningstekniske innretningar. Anlegg kan typisk vere ei gruppe bygningar med tilhøyrande areal, til dømes gardsanlegg, byanlegg eller fabrikkianlegg. Det er òg nytta om byggverk og konstruksjonar som ikkje naudsynlegvis inkluderer bygningar, til dømes vegar, bruer, tunnelar eller grøntanlegg.

*Kyrkjer* er ein type byggverk, men dei er nemnde som ein eigen kategori fordi kyrkjebygga har mange felles særtrekk, og dei har òg ei særleg fredingsgrense.

*Lause kulturminne* er definert i lovframlegget § 4 bokstav d. Det at lova gjev heimel for å frede lause kulturminne ved vedtak, er nytt i lovframlegget. Freding er aktuelt når eigaren har eigedomsretten til og ansvaret for gjenstanden, i motsetnad til dei andre føresegnene om vern av lause kulturminne i lovframlegget, der rådveldet ligg til fellesskapet. Vedtaket om freding kan leggje restriksjonar på bruken av det lause kulturminnet og eventuelt gje plikt til å ta vare på gjenstanden. Denne forma for vern er best eigna der eigaren vil og ønskjer å ta vare på kulturminnet, og ein kan utforme vedtaket i samarbeid med eigaren. Freding kan berre vere aktuelt for gjenstandar som ikkje treng å bli tekne vare på av profesjonelle.

*Transportminne* er definert i lovframlegget § 4 bokstav e. Høvet til å frede transportminne ved

vedtak er ei utviding i høve til gjeldande rett. Kulturminnelova gjev heimel til å frede båtar, ikkje andre transportminne. Den utvida heimelen gjer det mogleg å sikre heilskap ved vurdering av vern av transportminne.

*Skipsfunn* er definert i lovframlegget § 4 bokstav f. Skipsfunn kan fredast som etter gjeldande rett.

*Offentlege minnesmerke* betyr det same som i gjeldande lov § 15 andre avsnitt. Dette kan til dømes vere statuar til minne om ein kjend person eller ei kjend hending og krigsminnesmerke, men det kan òg vere ting som ikkje er bygde som minnesmerke.

*Kulturpåverka natur* kan fredast som enkeltobjekt, men det kan òg inngå i områdefredingar som nemnt i bokstav i–k.

*Bygningsmiljø* er ei samling bygningar som utgjer ei heilskap. Det kan vere alt frå ei mindre husgruppe på nokre få bygningar til delar av eller heile byar. Storleiken på bygningsmiljøet avgjer kven som har fredingsstyresmakta.

*Kulturminneområde*, medrekna område med jordfaste kulturminne eller marine område, er område med synlege og ikkje-synlege jordfaste kulturminne som ein del av ein heilskap. Storleiken på kulturminneområdet avgjer kven som har fredingsstyresmakta.

*Kulturlandskap* er andre større heilskapelege område som i større eller mindre grad er påverka av menneske. Storleiken på kulturminneområdet avgjer kven som har fredingsstyresmakta.

*Andre avsnitt* opnar for at naturmangfald kan vere ein del av ei freding ved vedtak, sjølv om naturmangfaldet ikkje er påverka av menneskeleg verksemd. Naturmangfald kan ikkje åleine gje grunnlag for freding etter lovframlegget, det må inngå i ei freding av eit kulturmiljø. Til dømes kan det vere del av ei områdefreding. Både fredingsføresegner og skjøtselsplanar etter kulturmiljølova kan regulere forvaltninga av naturelement som inngår i fredinga, og tilhøvet mellom det freda kulturmiljøet og naturelementa.

### § 23 Freding av kulturmiljø ved enkeltvedtak

*Riksantikvaren kan ved enkeltvedtak frede kulturmiljø som er nemnde i § 22 bokstav a til g, og mindre område som er nemnde i § 22 bokstav h til k.*

Føresegna gjev Riksantikvaren avgjerdsmakta til å frede kulturmiljø. Ho vidarefører Riksantikvarens ansvar etter gjeldande rett, jamfør ansvarsforskrifta § 2 fjerde avsnitt. Ho er nærare omtala i kapittel 40.

Avgjerdsmakta til Riksantikvaren gjeld freding av dei aller fleste kategoriar kulturmiljø, men er avgrensa til å gjelde mindre bygningsmiljø, mindre kulturminneområde og mindre kulturlandskap og område med kulturpåverka natur. Ved freding av større slike område ligg avgjerdsmakta til Kongen i statsråd. Kva som er større og mindre områder må bli fastlagt i forvaltningspraksis. Tidlegare praksis med kulturmiljøfreding etter kulturminnelova § 20 kan vere ei retningslinje i vurderinga. Om Riksantikvaren er i tvil om noko kan fredast, bør dette bli avklara med departementet.

Riksantikvaren sine fredingsvedtak er enkeltvedtak. Dei skal følgje dei særlege sakshandsamingsføresegna for fredingar i lovframlegget § 67.

Riksantikvarens avgjerdsmacht til å gjere fredingar overlappar i lovframlegget med den avgjerdsmakta som fylkeskommunen og Sametinget har til å gjere forenkla fredingar. Dette krev at organa sikrar samordning i samsvar med samordningsplikta etter lovframlegget § 6.

#### § 24 Forenkla freding av kulturmiljø ved enkeltvedtak

*Fylkeskommunen og Sametinget kan ved enkeltvedtak frede det utvendige av og konstruksjonen til kulturmiljø med høg kulturhistorisk verdi som er nemnde i § 22 bokstav a til og med g.*

Føresegna innfører forenkla freding som eit rettsleg verkemiddel for fylkeskommunen og Sametinget til å verne kulturminne. Føresegna er ny. Ho er nærare omtalt i kapittel 20.

Føremålet med å innføre forenkla freding er å styrkje høvet til å ta vare på kulturmiljøverdier som ligg mellom terskelen for Riksantikvaren si freding etter kulturmiljølovgjevinga og det kommunale vernet etter plan- og bygningslova.

Alle typar kulturminne som er nemnde i § 22 bokstav a til g kan få vern ved forenkla freding. Verkemiddelet forenkla freding er avgrensa til å gjelde enkelte kulturminne, og ikkje område. Fredinga kan gjelde fleire enkeltobjekt som utgjer ein heilskap, men bør normalt vere avgrensa til ein eller eit fåtal eigedomar. Bygningsmiljø, kulturminneområde og kulturlandskap kan ikkje få vern ved forenkla freding. At kulturminnet har høg kulturhistorisk verdi, er eit vilkår for forenkla freding, på same måte som ved anna freding.

Forenkla freding gjev ikkje høve til like inngripande vern som freding som ligg til Riksantikvaren. Føremålet er å ta vare på eit hovuduttrykk hjå kulturminna. Fredingsvedtaket kan difor berre gjelde utsida av kulturminnet og konstruksjonen. Fredingsføresegna kan til dømes omfatte uttrykk

og materialbruk. Forenkla freding kan ikkje nyttast til å verne interiør.

Ei avgjerd om forenkla freding er eit enkeltvedtak og må følgje dei særlege sakshandsamingsreglane for freding ved vedtak i § 67 i lovframlegget.

Fordi forenkla freding kan nyttast til å verne same kulturmiljø som Riksantikvaren har avgjerdsmacht til å frede, må fylkeskommunen og Sametinget sikre god samordning med Riksantikvaren når dei vil nytte dette verkemiddelet. Samordningsplikta er lovfest i § 6 i lovframlegget.

#### § 25 Freding av kulturmiljø ved forskrift

*Kongen i statsråd kan i forskrift frede større område som er nemnde i § 22 bokstav h til k.*

*Ved freding i forskrift gjeld føresegnene i forvaltningsloven om enkeltvedtak for dei eigarane og rettshavarane fredinga kan få direkte følgjer for.*

Føresegna legg avgjerdsmakta til å frede større område med kulturpåverka natur, bygningsmiljø, kulturminneområde og kulturlandskap som er nemnde i § 22 bokstav h til k til Kongen i statsråd gjennom forskrift. Føresegna er nærare omtalt i kapittel 40.

Etter første avsnitt er det Kongen i statsråd som må gjere vedtak om freding av større område med kulturpåverka natur, bygningsmiljø, kulturminneområde og kulturlandskap. Fredingsstyringsmakta er lagd til Kongen i statsråd, fordi vern av større areal kan treffe mange grunneigarar og rettshavarar. Det grip òg inn i arealplanlegginga til kommunen i større grad enn freding av enkeltminne. Det kan difor vere naudsynt å vege fredingsomsyn mot fleire andre arealinteresser og behov. Dette blir vareteke ved å leggje avgjerdsmakta på eit høgt, tverrsektorielt forvaltningsnivå.

Ved vurderinga av kva som er større område med kulturpåverka natur, bygningsmiljø, kulturminneområde og kulturlandskap, vil eit viktig moment vere i kva grad ei freding vil kome i konflikt med fleire arealinteresser eller andre samfunnsinteresser. Både storleiken på arealet og kor mange eigarar og andre rettshavarar som er trefte av vedtaket, vil spele inn. Kompleksiteten i fredinga og restriksjonsnivået kan òg vere viktige moment.

*Andre avsnitt presiserer at sjølv om freding skjer ved forskrift, vil føresegnene i forvaltningslova om enkeltvedtak gjelde for dei eigarane som fredinga kan få direkte følgjer for. Det vil mellom anna seie at det gjeld krav om førehandsvarsling.*

For enkeltvedtak gjeld det òg klagerett, men slik rett gjeld ikkje vedtak gjorde av Kongen i statsråd.

#### § 26 Mellombels freding

*Riksantikvaren, fylkeskommunen og Sametinget kan gjere enkeltvedtak om mellombels freding dersom det er fare for at høg kulturhistorisk verdi går tapt eller får vesentleg skadeverknad.*

*Tiltak som trengst for å avklare eller sikre den kulturhistoriske verdien, skal gjennomførast så snart som råd.*

*Reglane for sakshandsaming i § 67 og føresegnene i forvaltningsloven om varsel og utgreiingsplikt gjeld ikkje for vedtak om mellombels freding.*

Føresegna er ei vidareføring av kulturminnelova § 22 nr. 4. Regelen er flytt til ei eiga føresegn. Vilkåra for bruk av mellombels freding er tydeleggjorde i lova. Første og andre avsnitt fører vidare gjeldande rett. Mellombels freding kan nyttast der det er akutt behov for å stanse tiltak som kan skade eit kulturminne før ei freding, der det trengst å kartleggje dei kulturhistoriske verdiane nærare og avklare om og i så fall på kva måte det skal vernast, og der det er naudsynt å bruke tid på arkeologiske undersøkingar ved registrering eller utgraving før eit kulturminne blir øydelagt av til dømes utbygging.

Etter lovframlegget § 47 får fylkeskommunen og Sametinget heimel til å undersøkje kulturlag frå perioden etter 1650 og opp til og med 1850 ved registrering eller utgraving. Fordi desse kulturlaga ikkje er omfatta av automatisk freding, kan det oppstå tilfelle der det vil vere naudsynt å gje vedtak om mellombels freding fram til undersøkingane er gjennomførte. Dette blir det gjort nærare greie for i punkt 17.9.

Etter gjeldande rett kan reglane om førehandsvarsel og utgreiing fråvikast når kulturmiljøstyresmakta gjer vedtak om mellombels freding, men ikkje når slike vedtak blir oppheva. Nytt i tredje avsnitt er ei lovfesting av unntaket, både for vedtak og for oppheving av vedtak om mellombels freding. Sjå punkt 19.12 for nærare omtale.

#### § 27 Erstatning for fredingsvedtak

*Vedtak om freding gjev ikkje rett til erstatning for eigaren og andre rettshavarar, om ikkje ein slik rett følgjer av allmenne rettsgrunnsetningar.*

Føresegna er ny, men gjev uttrykk for gjeldande rett. Ho er nærare omtalt i kapittel 22.

Føresegna er teken inn i lova av pedagogiske omsyn. Lovframlegget legg ikkje opp til å utvide retten til erstatning i høve til gjeldande rett. Det vil seie at freding som hovudregel ikkje gjev rett til

erstatning for eigarar eller andre rettshavarar. Unntak kan følgje av allmenne rettsgrunnsetningar i tilfelle der freding av område inneber eit stort inngrep i den eksisterande bruken. Eit nærare svar på i kva tilfelle det kan vere aktuelt, må søkjast i andre rettslege kjelder.

#### § 28 Rettsverknad av freding ved vedtak

*Kulturmiljøstyresmakta kan forby eller på annan måte regulere alle typar tiltak og aktivitet som motverkar føremålet med fredinga. Føremålet med fredinga og kva som ikkje er tillate, skal gå fram av fredingsvedtaket.*

*Dersom ikkje noko anna går fram av fredingsvedtaket, omfattar freding av byggverk og anlegg eksteriør, bygningskonstruksjonar og inventar som anten er fast montert eller særskilt tilpassa bygningane.*

*Laust inventar og gjenstandar kan fredast saman med byggverk og anlegg dersom det står opp under føremålet med fredinga.*

*Kulturmiljøstyresmakta kan i fredingsvedtaket fastsetje at eit kulturminne skal haldast i stand, og at vedlikehaldet skal utførast på ein viss måte. Kulturmiljøstyresmakta kan i fredingsvedtaket fastsetje vern og skjøtsel av naturmangfald i fredingsområdet.*

*Dersom fredingsvedtaket ikkje har fastsett særskilde reglar om kva fredinga går ut på, er alle tiltak som går lenger enn vanleg vedlikehald forbodne utan dispensasjon etter § 30. Forbodet gjeld mellom anna riving, flytting, påbygging, utskifting av materialar og endring av fargar.*

Føresegna gjeld kva eit fredingsvedtak kan gå ut på. Ho er nærare omtalt i punkt 19.7.2.

Første avsnitt første setning gjev rammene for kva restriksjonar kulturmiljøstyresmakta kan setje i eit fredingsvedtak, det vil seie innhaldet i fredinga. Føresegna er felles for alle fredingar ved vedtak. Ho erstattar liknande føresegner i dei ulike fredingsheimlane i den gjeldande kulturminnelova. Føresegna gjev kulturmiljøstyresmakta eit vidt høve til å setje restriksjonar. På same vis som etter gjeldande rett kan dei forby og på anna vis regulere alle typar tiltak, som til dømes å rive, flytte eller gjere endringar i materiale eller fargar. Dei kan òg regulere aktivitet, til dømes ferdsel eller visse typar ferdsel. Terskelen for å regulere ferdsel bør vere høg. Relevante behov kan til dømes vere å redusere risikoen for vrakplyndring eller å hindre belastning på sårbare kulturmiljø og naturverdiane som høyrer til. Det vil vere sentralt for vurderinga om ferdselen åleine eller over tid kan motverke føremålet med vernet. Regulering



og forbod mot ferdsel er nærare omtalt under punkt 19.7.6.1.

Første avsnitt *andre setning* set opp krav til at føremålet med fredinga og kva som ikkje er tillate, skal gå fram av fredingsvedtaket. Det inneber at vedtaket må nemne dei berande kulturhistoriske verdiane som fredinga skal ta vare på, og kva forbod og påbod som vil gjelde den freda eignedomen. Det er viktig mellom anna for å kunne vurdere kva tiltak eller kva aktivitet som krev dispensasjon frå fredinga, og kva som er alminneleg vedlikehald som vanlegvis ikkje krev dispensasjon.

*Andre avsnitt* angjev kva som er omfatta av eit vedtak om freding av byggverk og anlegg, om ikkje anna er spesifisert i vedtaket. Det gjeld for det første bygningskonstruksjonar og fast inventar. Dette er ei vidareføring av gjeldande rett. Med bygningskonstruksjonar meiner lova planøysinga og dei berande konstruksjonane, som berande vegger, tak og grunnmur. Dette inngår i freding av eksteriøret. Med fast inventar meiner lova inventar som er skrudd fast eller på annan måte fest til bygningen. Føresegna utvidar innhaldet i fredinga til i tillegg å gjelde inventar som er særskild tilpassa bygningane. Dette er ei utviding i høve til gjeldande rett. Sjølv om bygningskonstruksjonar og inventar som anten er fast montert eller særskild tilpassa bygningane, inngår i fredinga, er det ein fordel om fredingsvedtaket spesifiserer dette, for å unngå at noko blir uklart. Større, laust inventar inngår etter lovframlegget ikkje utan vidare i fredingsvedtaket, men det kan gjerast til ein del av fredinga om det står opp under føremålet med fredinga. Dette er nytt i lovframlegget.

*Tredje avsnitt* gjev heimel for å frede laust inventar og gjenstandar saman med byggverk og anlegg. Det gjeld både større, laust inventar og mindre, laust inventar. Lova likestillar desse, og difor treng ein ikkje trekkje eit skilje mellom dei. Høvet til å frede mindre, laust inventar er ei utviding i høve til gjeldande rett. Døme på laust inventar og gjenstandar som det kan vere aktuelt å frede, er verktøy i ein snikkarverkstad, møblar i ein bustad og kyrkjeleg inventar som er viktige for å forstå bruken av og historia til kyrkjerommet. Både gjenstandar som er innandørs, og gjenstandar som er utandørs, er omfatta. Fredingsvedtaket må spesifisere kva slags type laust inventar eller gjenstandar som er omfatta, og kvar i bygningen eller anlegget gjenstandane er. Det er eit vilkår at fredinga av laust inventar står opp under føremålet med fredinga. Det må vere naudsynt ut frå ei heilskapsvurdering å ta med gjenstandane, der føremålet med fredinga og kva som er høveleg overfor eigarar og brukarar, står sentralt i vurde-

ringa. Å frede laust inventar som del av eit fredingsvedtak kan vere særleg inngripande for eigaren og brukaren av den freda bygningen. Høvet til å frede laust inventar må difor brukast med varsemd. Kulturmiljøstyresmakta må grunngje vurderinga i fredingsvedtaket.

*Fjerde avsnitt* er nytt. Det gjev kulturmiljøstyresmakta høve til å stille krav til vedlikehald i fredingsvedtaket, og til å fastsetje kva vedlikehaldsplikta inneber. Dette er ei utviding i høve til dagens rettsstilstand, der plikta til å halde ein freda bygning ved like berre er gjeven indirekte ved at styresmaktene kan påleggje eigaren å gjennomføre tiltak for å hindre forfall. Med vedlikehald meiner lovframlegget arbeid som rutinemessig er med på å halde ved lag og forbetre tilstanden til eit kulturminne, til dømes reparasjon av eksisterande overflater eller bygningselement eller overflatehandsaming. Døme på vedlikehald som er regulert i fredingsvedtaket, er å måle med same type måling og farge som det er frå før, å skifte ut øydelagde glastruter med same type glas og å reparere tak ved å skifte ut enkelte takstein eller liknande.

Vedlikehaldsplikter i fredingsvedtaket må vere naudsynte og samhovande ut frå fredingsføremålet. Pliktene kan ikkje gå ut over det som er kravd av eigaren for å halde kulturminnet i forsvarleg stand slik at dei kulturhistoriske verdiane ikkje forfell.

Føresegn om vern og skjøtsel av naturmangfald i eit freda område vil typisk vere rutinearbeid som er med på å halde ved lag ein bestemd tilstand, og som blir utført i samsvar med opphavelig eller eksisterande teknikk, utføring og materialbruk. Døme på skjøtselstiltak som er regulerte i fredingsvedtaket, kan vere klipping av plen, vedlikehaldsskjering av buskar og tre og mindre reparasjonar av element i grøntanlegg, som murar, gjerde og trappeheller.

*Femte avsnitt* fastset lova kva som er innhaldet i ei freding ved vedtak i tilfelle der dette ikkje følger av sjølve vedtaket. Føresegna har noko å seie for eldre fredingsvedtak, som i ein del tilfelle ikkje har særskilde fredingsføresegner. Ho utgjer òg fredingsnorma for automatisk freda bygningar, som følgjer føresegna for kulturminne som er freda ved vedtak, og som ikkje har særskilde fredingsføresegner. I omgrepet «vanleg vedlikehald» ligg det mellom anna eit krav til at vedlikehaldstiltak må gjerast i samsvar med opphavelig eller eksisterande teknikk, utføring og materialbruk.

§ 29 Omsyn til eigaren ved utforming av vedtak om freding

*Når kulturmiljøstyresmakta utformar vedtak om freding etter denne lova, skal det takast omsyn til eigaren og til bruken av kulturmiljøet i dag og i framtida.*

*Kulturmiljøstyresmakta kan ikkje påleggje eigaren meir omfattande forbod eller plikter enn det som må til for å oppfylle føremålet med fredinga.*

Føresegna er ny. Ho er nærare omtalt i punkt 19.9.

Første avsnitt pålegg kulturmiljøstyresmakta å ta omsyn til interessene til eigaren og til bruken av kulturmiljøet når fredingsvedtaket blir utforma. Føresegna er meint å tydeleggjere den gjeldande forvaltningspraksisen. Ho er ein konsekvens av at freding legg restriksjonar på privat eigedom som kan vere inngripande for eigaren. I denne samanhengen må òg andre rettshavarar til kulturmiljøet som blir freda, reknast som eigarar. Omsynsplikta inneber at kulturmiljøstyresmakta må medverke til å finne gode løysingar, og ta omsyn til både kortsiktige og langsiktige konsekvensar av fredinga. I dette ligg at dei òg må sjå på kva slags økonomiske konsekvensar ulike restriksjonar fører til for eigaren og for andre. Det betyr ikkje utan vidare at økonomiske omsyn skal vere utslagsgjevande. Som i dag vil det vere tilfelle der kulturmiljøomsyn må vege tyngst. Her må kulturmiljøstyresmakta som elles bruke skjøn.

Andre avsnitt presiserer at kulturmiljøstyresmakta ikkje kan påleggje eigaren meir omfattande forbod og plikter enn det som er naudsynt for å oppfylle føremålet med fredinga. Det betyr at fredingsføresegnene må vere samhovande med fredingsføremålet. Føresegnene er ikkje meint å leggje andre skrankar for vedtaka enn det som allereie følgjer av anna regelverk om krav til samhøve ved inngrep i privat eigedomsrett.

### § 30 Dispensasjon frå freding

*Fylkeskommunen og Sametinget kan i enkeltvedtak gje varig eller mellombels dispensasjon frå freding og fredingsføresegner for kulturmiljø som er freda ved vedtak. Det kan setjast vilkår for dispensasjonen.*

*Dispensasjon kan ikkje gjevast dersom omsyna bak føresegna det blir dispensert frå, føremålet med fredinga eller dei kulturhistoriske verdiane blir vesentleg sette til side. Det kan berre gjevast dispensasjon dersom fordelane for eigaren eller for samfunnet veg klart tyngre enn skadeverknaden for den kulturhistoriske verdien.*

*Om eit tiltak ikkje er sett i gang innan tre år, fell dispensasjonen bort.*

Føresegna gjev kulturmiljøstyresmakta heimel til å gje dispensasjon frå fredingsvedtak. Ho er felles for alle kategoriar og typar kulturmiljø som er freda ved vedtak. Føresegna gjeld òg for bygningar og kyrkjer som er automatisk freda. Føresegna avløyser gjeldande kulturminnelov §§ 15a, 19 tredje avsnitt og 20 tredje avsnitt, men innhaldet er i stor grad nytt.

Føresegna er utforma etter mønster frå dispensasjonsføresegna i plan- og bygningslova,<sup>1</sup> som i likskap med kulturmiljølova skal vareta fleire omsyn og vekte ulike interesser mot kvarandre, mellom anna nasjonale og regionale sektorinteresser på den eine sida og omsynet til utnytting av fast eigedom på den andre.

Samstundes er det store ulikskapar mellom dispensasjonssaker etter plan- og bygningslova og fredingssaker etter kulturmiljølovgevinga. Mellom anna er det spissa føremålet kulturmiljølova å ta vare på kulturmiljø, sjølv i tilfelle der ei heilskapleg vurdering av andre samfunnsinteresser kan tale for at kulturmiljøa fjernast eller endrast. Til skilnad frå dispensasjonar etter plan- og bygningslova vil heller ikkje tiltak på eller i eit freda kulturmiljø alltid ha verknader for andre enn eigaren eller brukaren. Vurderinga etter kulturmiljølova vil difor i stor grad vere annleis enn vurderinga etter plan- og bygningslova. Ho er knytt til kva innverknad tiltaket har på føremålet med fredinga, og ikkje det fysiske omfanget av tiltaket i seg sjølv.

Føresegna set i *andre avsnitt* opp to vilkår som må vere oppfylte før ein søknad om dispensasjon kan innvilgast. For det første er det forbod mot å gje dispensasjon om omsyna bak føresegna det blir dispensert frå, føremålet med fredinga eller dei kulturhistoriske verdiane blir sette vesentleg til sides. For det andre kan det berre gjevast dispensasjon om fordelane for eigaren eller for samfunnet veg klart tyngre enn skadeverknaden for den kulturhistoriske verdien. Domstolane kan prøve rettsleg om desse vilkåra er oppfylte. Ved vurderinga av om føremålet blir sett til sides i vesentleg grad, er det naudsynt å sjå på kva slags inngrep det er snakk om, og kort stort inngrepet er, sett opp mot kva slags kulturmiljø det er snakk om, kor stort det er, og kva kulturhistoriske verdiar det har. Ved vurderinga av om vilkåra for dispensasjon er oppfylte, kan det takast omsyn til om tiltaket fører vidare kulturell praksis, til dømes skal ikkje vilkåra vere til hinder for at samiske bygningar kan flyttast, når dette er i tråd med samisk tradisjon. Føresegna stengjer heller ikkje

<sup>1</sup> Plan- og bygningslova 2008: § 19-2.

for at andre bygningar kan flyttast, i tilfelle der dette er naudsynt for å vareta dei kulturhistoriske verdiane.

Fordelane med å gje dispensasjon kan vere kopla både til eigar- og brukarinteresser og til personlege tilhøve. Konkrete fordelar for eigarane eller brukarane kan til dømes vere utskifting eller rehabilitering av bad eller kjøkken, energieffektivisering, brannsikring, universelle tilpassingar eller andre tiltak som er naudsynte for å sikre bruken. Ved vurderinga av fordelar for samfunnet er det naturleg å leggje vekt på i kva grad tiltaket vil verne kulturmiljø eller på anna vis stø opp under føremålet med fredinga. Tilpassingar som vil leggje til rette for ei vidareføring av eksisterande bruk, eller tilpassingar til ny bruk vil òg kunne vere i samfunnet si interesse. I vurderinga må det òg takast høgd for at krav i andre lover, til dømes om helse, miljø og tryggleik, kan gjere det naudsynt med tiltak som har innverknad på dei kulturhistoriske verdiane.

Om vilkåra i andre avsnitt er oppfylte, må kulturmiljøstyresmakta vurdere om dei vil gje dispensasjon etter første avsnitt i føresegna. Dette er eit kan-skjøn, det vil seie at det er opp til styresmakta sitt skjøn om dispensasjon skal gjevast, og det gjeld òg når vilkåra i andre avsnitt er oppfylte. Ingen har difor krav på dispensasjon, sjølv om vilkåra i lova er oppfylte. Døme på tilfelle der det kan vere aktuelt å nekte dispensasjon sjølv om vilkåra i lova er oppfylte, er tilfelle der ein dispensasjon isolert sett kan ha overvekt av fordelar, men òg kan ha ei negativ verknad i eit større samfunns perspektiv, til dømes ved at område blir bygde ned bit for bit. Kan-skjønet er her, som elles i forvaltningsretten, underlagt forbodet mot maktmisbruk, mellom anna kravet om forbod mot usakleg forskjellshandsaming.

Lova legg opp til at det ikkje skal vere kurant å få dispensasjon. Terskelen skal vere høg. Dispensasjon kan berre gjevast når dispensasjonen er grundig og fagleg grunngjeven. Kulturmiljøstyresmakta bør i mange tilfelle i samråd med eigaren eller brukaren forsøkje å kome fram til løysingar som kan gjennomførast utan at dispensasjon er naudsynt.

### § 31 Forvaltnings- og skjøtselsplanar

*Kulturmiljøstyresmakta kan leggje fram eit utkast til forvaltnings- eller skjøtselsplan saman med vedtak om freding. Planen skal gje føreseielege rammer for kva som er tillate utan dispensasjon.*

*Kulturmiljøstyresmakta bør leggje fram eit utkast til plan samtidig med vedtak om freding i desse tilfella:*

- a) *Ved større eller komplekse fredingar der bruk er naudsynt for å oppfylle føremålet med fredinga.*
- b) *Når omsynet til eigaren taler for det, eller han ber om det.*

*I slike tilfelle skal ein endeleg plan vere ferdig seinast eitt år etter at fredinga er vedteken.*

*Planen kan innehalde avtalar med eigaren og fastsetje økonomisk godtgjersle for tiltak som trengst for å oppfylle føremålet med fredinga.*

*Kulturmiljøstyresmakta er ansvarleg for å følgje opp forvaltnings- og skjøtselsplanar.*

*Når kulturmiljø er freda ved forskrift etter § 25, kan ansvaret for å lage og følgje opp slike planar delegerast til Riksantikvaren.*

*Eit mindretal (Olsson, Holm, Fjeldheim og Myklebust) foreslår at andre avsnitt skal lyde:*

*Kulturmiljøstyresmakta skal leggje fram eit utkast til forvaltnings- eller skjøtselsplan samtidig med vedtak om freding i desse tilfella:*

- a) *Ved større eller komplekse fredingar der bruk er naudsynt for å oppfylle føremålet med fredinga.*
- b) *Når omsynet til eigaren taler for det, eller han ber om det.*

Føresegna regulerer kulturmiljøstyresmakta sin bruk av forvaltnings- og skjøtselsplanar for freda kulturmiljø. Ho er ny og blir nærare omtalt i punkt 19.7.6.6.

Føresegna stadfester i første avsnitt at kulturmiljøstyresmakta kan leggje fram utkast til forvaltnings- og skjøtselsplanar saman med vedtak om freding. Slike planar inneheld retningslinjer for og råd om korleis det freda kulturmiljøet best kan skjøttast og haldast ved like, og er ikkje bindande. Dei kan vere med på å klargjere innhaldet i fredinga, og å gjere forvaltninga av freda eigedom meir føreseieleg for både kulturmiljøstyresmakta, eigaren og brukaren. Eit viktig føremål med planane er å gjere fredingar enklare å handtere for eigaren og brukaren. Lova gjev inga plikt for kulturmiljøstyresmakta til å leggje fram ein forvaltnings- og skjøtselsplan, men behovet for planar bør vurderast i kvar fredingssak. I tillegg følgjer det av andre avsnitt i føresegna at utkast til ein slik plan bør leggjast fram med fredingsvedtaket i to situasjonar. Det gjeld for det første ved større eller komplekse fredingar der bruk av kulturmiljøet er naudsynt for å oppfylle føremålet med fredinga. Til dømes kan ein skjøtselsplan klargjere at freda kulturlandskap skal skjøttast med spesielle tekniskar og reiskapar for å ta vare på dei sentrale kulturmiljøverdiane i området. For det andre bør forvaltnings- og skjøtselsplanen leggjast fram når omsynet til eigaren taler for det, eller når eigaren

ber om det. I slike tilfelle må hovudregelen vere at kulturmiljøstyresmakta utarbeider eit utkast til ein plan, men konkrete tilhøve kan gjere at kulturmiljøstyresmakta vurderer det slik at det likevel ikkje er aktuelt. Når eit utkast til ein plan i slike tilfelle er lagt fram, krev lova at den endeleg planen skal vere ferdig seinast eitt år etter at fredinga er vedteken.

*Eit mindretal* (Olsson, Holm, Fjeldheim og Myklebust) føreslår som *andre avsnitt* at kulturmiljøstyresmakta skal ha plikt til å leggje fram eit utkast til plan samtidig med vedtak om freding i dei tilfella som er nemnd i bokstav a og b.

Føresegna opnar i *tredje avsnitt* for at styresmakta i planen kan gjere avtale om at eigaren skal utføre skjøtsel og forvaltning som trengst for å oppfylle føremålet med fredinga, og at det kan fastsetjast økonomisk godtgjersle for det.

*Fjerde avsnitt* slår fast at det er kulturmiljøstyresmakta som har ansvar for å følgje opp forvaltnings- og skjøtelsesplanar, det vil seie å utarbeide, finansiere og ved behov oppdatere planane.

Etter *femte avsnitt* kan ansvaret for å lage forvaltnings- og skjøtelsesplanar delegerast til Riksantikvaren i saker der det er Kongen i statsråd som er fredingsstyresmakt.

### § 32 Forbod mot tiltak og aktivitetar i nærleiken av kulturmiljø freda ved vedtak

*Fylkeskommunen og Sametinget kan gjere enkeltvedtak om å forby alle slags tiltak og aktivitetar i eit område som ligg i nærleiken av eit kulturmiljø freda ved vedtak, dersom desse tiltaka og aktivitetane kan ha ein unødig negativ innverknad på den kulturhistoriske verdien.*

*Vedtak om forbod kan ikkje gjerast dersom ulempene for eigaren eller samfunnet veg klart tyngre enn den negative innverknaden på den kulturhistoriske verdien.*

*Første avsnitt* gjev kulturmiljøstyresmakta høve til å forby tiltak og aktivitetar i nærleiken av kulturmiljø som er freda ved vedtak. Det gjeld òg bygningar og kyrkjer som er automatisk freda. Føresegna er ny. Ho er nærare omtalt i punkt 19.7.6.

Føresegna speglar framlegget til § 18, som gjeld forbod mot tiltak og aktivitetar som kan påverke automatisk freda jordfaste kulturminne. Ho har til føremål å verne kulturmiljø mot tiltak og aktivitetar i nærleiken som har unødig negativ innverknad på den kulturhistoriske verdien. Dette er meint for tiltak og aktivitetar som er komne til i tida etter at eit fredingsvedtak er gjort. Etter kulturminnelova er hovudregelen at behovet for å unngå tiltak eller aktivitetar i nærleiken av freda

kulturmiljø må varetakast gjennom vedtak om områdefreding etter § 19. Lova har ikkje heimel for å regulere tiltak utanfor avgrensinga av fredingsområdet.

Høvet til å forby tiltak og aktivitetar i nærleiken av kulturmiljø freda ved vedtak gjer at ein kan ta vare på dei kulturhistoriske verdiane til eit freda kulturmiljø utan at det er naudsynt å bandleggje eit større område gjennom freding. Ei freding vil vere meir omfattande, både i prosess og i forvaltning, enn å forby eit enkelt tiltak.

Føresegna gjev heimel for å regulere både visuelle tiltak og aktivitetar og tiltak som fører med seg sjenerande lys, lukt eller støy. Det kan gjelde tiltak og aktivitetar som forstyrrar opplevinga av kulturminne, eller som kan føre til skade på kulturminnet. Føresegna føreset at kulturmiljøet er knytt til fast eigendom, og kan difor ikkje nyttast til å verne transportminne eller lause kulturminne. Døme på tiltak som i visse tilfelle kan råkast av eit slikt vedtak, er ein paintballbane nær eit vedtaksfreda krigsminnesmerke og dominerande parasollar og partytelt inntil ei vedtaksfreda bygning.

Tiltak og aktivitetar kan berre forbydast dersom dei har ein unødig negativ innverknad på kulturmiljøet. Kva som er «unødig» negativ innverknad må i stor grad vere det same som blir råka av forbodet i § 18. Sjå merknaden til denne føresegna.

Kor langt lovomgrepet «i nærleiken» rekk, må langt på veg avgjerast ved ei konkret vurdering. Relevante moment i vurderinga og grensdragingar må gjerast i forvaltningspraksis.

Lova set i *andre avsnitt* opp ein skranke for når slike forbod er aktuelle. Dei kan ikkje gjerast dersom ulempene for eigaren eller samfunnet veg klart tyngre enn den negative innverknaden på den kulturhistoriske verdien. Det er generelt meint å vere ein høg terskel for å forby aktivitetar og tiltak utanfor fredingsområdet. Terskelen vil likevel i nokon grad hengje saman med det tiltaket eller den aktiviteten som har unødig negativ innverknad. Ved mindre tiltak og lause installasjonar som partytelt, parasollar og liknande som lett lèt seg flytte, vil terskelen vere lågare enn når det gjeld større faste installasjonar. Eit relevant moment vil òg vere kor mange som blir råka av ei slik regulering.

### Kapittel 5 Lause kulturminne

Kapittelet har føresegner om kven som råder over lause kulturminne og innhaldet i råderetten, forbod mot å skade lause kulturminne og føreseg-

ner om kva som skjer ved funn av lause kulturminne.

### § 33 Råderett over lause kulturminne

*Lause kulturminne frå tida fram til og med 1650, og samiske lause kulturminne frå tida fram til og med 1917, høyrer til fellesskapet i Noreg dersom dei har kome for dagen ved arkeologiske undersøkingar eller tilfeldige funn, og dersom dei ikkje er privat eigde.*

*Forvaltningsmuseet har forvaltningsansvaret for lause kulturminne.*

*Menneskelege leivningar med kulturhistorisk verdi skal forvaltast som lause kulturminne.*

*I tvilstilfelle avgjer Riksantikvaren om noko oppfyller alderskriteria i første avsnitt.*

*Riksantikvaren kan òg avgjere at lause kulturminne som er yngre enn aldersgrensene som er nemnde i første avsnitt, skal høyre til fellesskapet og forvaltast av forvaltningsmuseet dersom dei kjem for dagen under offentlege utgravingar og privat eigar ikkje er kjend.*

Eit mindretal (Anfinset og Falch) foreslår at første avsnitt skal lyde:

*Lause kulturminne frå tida fram til og med 1850, og samiske lause kulturminne frå tida fram til og med 1917, høyrer til fellesskapet i Noreg dersom dei har kome for dagen ved arkeologiske undersøkingar eller tilfeldige funn, og dersom dei ikkje er privat eigde.*

Eit mindretal (Felland og Gierløff) foreslår at første avsnitt skal lyde:

*Lause kulturminne frå tida fram til og med 1650, samiske lause kulturminne frå tida fram til og med 1917, og lause kulturminne knytt til ein nasjonal minoritet frå tida fram til og med 1850, høyrer til fellesskapet i Noreg dersom dei har kome for dagen ved arkeologiske undersøkingar eller tilfeldige funn, og dersom dei ikkje er privat eigde.*

Føresegna gjev vern til lause kulturminne. Ho erstattar § 12 første og andre avsnitt i den gjeldande kulturminnelova. Føresegna er nærare omtalt i kapittel 27.

Kva som er lause kulturminne, er definert i § 4 bokstav d i lova.

Av første avsnitt i føresegna følgjer det at lause kulturminne som oppfyller alderskriteria, høyrer til fellesskapet i Noreg. Føresetnaden er at dei har kome for dagen ved arkeologiske undersøkingar eller tilfeldige funn, og at dei ikkje er privat eigde. Desse kriteria fører vidare gjeldande rett.

Føresegna gjeld alle typar lause kulturminne frå tida fram til og med 1650 og samiske lause kulturminne frå tida fram til og med 1917. Ho dekkjer med det alle lause kulturminne som har vern etter gjeldande kulturminnelov § 12 første avsnitt. Ho utvidar òg grensa for vern av ting og gjenstandar som etter gjeldande rett har vern om dei er frå inntil år 1537. Utvidinga av aldersgrensa samsvarer med den nye alminnelege fredingsgrensa for automatisk freda jordfaste kulturminne og bygningar i lovframlegget.

At lause kulturminne som oppfyller kriteria i første avsnitt, høyrer til fellesskapet i Noreg, er ei endring frå gjeldande rett, som legg eigedomsretten til staten. Grunngevinga for endringa er mellom anna at det for samiske lause kulturminne er prinsipielt vanskeleg at eigedomsretten er plassert hjå «staten», når det samiske folket har sjølvråderett over eigen kultur. Sametinget er dessutan ikkje del av «staten» i Noreg, men sideordna dei statlege organa. «Staten» er difor eit lite presist uttrykk når Sametinget òg skal ha makt til å ta avgjerd om gjenstandane. Uttrykket «høyrer til fellesskapet» skal forståast på same vis som uttrykket «ligg til fellesskapet i Noreg» i havressurslova. Ifølgje førearbeida verkar denne ordlyden slik at han ikkje «etablerer [...] statleg eigedomsrett til ressursane i juridisk forstand, men uttrykkjer fellesskapet sin rett til ressursane i motsetnad til ein privateigd ressurs». «Fellesskapet» omfattar både «det samiske folket, det norske folket og alle andre innbyggjarar i Noreg».<sup>2</sup> Forvaltaransvaret for lause kulturminne ligg hjå kulturmiljøstyresmakta. Endringa frå å omtale staten som eigar til å snakke om eit «forvaltaransvar» vil ikkje i seg sjølv ha nokon realitetsverknad. I den grad staten har privatrettslege rettar og plikter til ein slik gjenstand, skal dei framleis stå ved lag, samstundes som det må vere klart at der styresmakta har behov for å gjere privatrettslege disposisjonar på vegner av fellesskapet, er det styresmakta som har denne rolla. Endringa inneber ei tydeleggjering av at kulturminna er ei felles ressurs og eit felles gode, og at det er fellesskapet sine interesser som skal vere styrande for utøvinga av forvaltaransvaret. Slik blir omsyna bak forvaltaransvaret som spring ut av den statlege eigedomsretten, forstått i dag òg. Framlegget er difor ei lovfesting av gjeldande rett når det gjeld kva rolle offentlege styresmakter har for lause kulturminne, og kven dei forvaltar gjenstandane på vegner av. Endringa er viktig prinsipielt og symbolsk, fordi den tek omsyn til samisk sjølvrå-

<sup>2</sup> Ot.prp. nr. 20 (2007–2008): s. 178.

derett, og fordi den framhevar at det er folket sine interesser som styrer forvaltninga av kulturminna.

*Eit mindretal* (Anfinset og Falch) føreslår i *første avsnitt* at lause kulturminne frå tida fram til og med 1850, og samiske lause kulturminne frå tida fram til og med 1917, høyrer til fellesskapet i Noreg. Aldersgrensa ved 1850 samsvarer med framlegget til ny fredingsgrense for automatisk freda jordfaste kulturminne frå *dette mindretalet*.

*Eit anna mindretal* (Felland og Gierløff) føreslår i *første avsnitt* at lause kulturminne frå tida fram til og med 1850, og samiske lause kulturminne frå tida fram til og med 1917, skal høyre til fellesskapet i Noreg. Aldersgrensa for nasjonale minoritetar sine lause kulturminne samsvarer med *dette mindretalets* framlegg til ny fredingsgrense for dei nasjonale minoritetane sine automatisk freda jordfaste kulturminne.

Etter *andre avsnitt* i føresegna er det forvaltningsmusea som har forvaltningsansvaret for lause kulturminne, på vegner av fellesskapet.

*Tredje avsnitt* fastset at menneskelege leivningar med kulturhistorisk verdi skal bli forvalta som lause kulturminne. Dette må gjelde slike leivningar som oppfyller kriteria i første avsnitt. Kravet om kulturhistorisk verdi avgrensar slike leivningar mot materiale som skal vere forvalta av politiet.

*Fjerde avsnitt* i føresegna opnar for at òg lause kulturminne som ikkje oppfyller alderskriteria kan høyre til fellesskapet. Det er Riksantikvaren som kan ta slike avgjerder. Dei andre vilkåra for at kulturminnet skal liggje til fellesskapet, må då vere oppfylte. Heimelen er langt på veg ei vidareføring av kulturminnelova § 12 andre avsnitt andre setning, men har eit snevrare verkeområde. Han kan berre nyttast ved arkeologisk utgraving. Føremålet er særleg å sikre lause gjenstandar som er naudsynte som dokumentasjon etter arkeologiske utgravingar, der lag frå nyare tid ligg over eldre lag.

#### § 34 Avhending og kassering av lause kulturminne

*Forvaltningsmuseet kan gjere enkeltvedtak om å avhende lause kulturminne vederlagsfritt i tilfelle der det er fagleg forsvarleg.*

*Forvaltningsmuseet kan gjere enkeltvedtak om å kassere lause kulturminne dersom det er klart fagleg forsvarleg og det ikkje har ressursar til å ta vare på dei.*

*Eit laust kulturminne må dokumenterast før det blir avhenda eller kassert.*

*Når forvaltningsmuseet vurderer tiltak som overføring, avhending og kassering av lause*

*samiske kulturminne, skal det konsultere Sametinget etter sameloven kapittel 4 Konsultasjoner.*

*Sametinget kan ta avgjerd om bruk og gjere enkeltvedtak om oppbevaring og tilbakeføring av samiske menneskelege leivningar. Sametinget skal som grunnlag for avgjerd og enkeltvedtak be forvaltningsmuseet om forskingsfaglege vurderingar og råd.*

Føresegna gjeld innhaldet i råderetten som forvaltningsmusea utøver på vegner av fellesskapet. Føresegna er ny. Ho blir nærare omtalt under punkt 27.3.

*Første og andre avsnitt* gjev forvaltningsmuseet avgjerdsrett til å avhende og kassere lause kulturminne. Det er praktiske omsyn som ligg bak føresegnene.

Museet kan avhende lause kulturminne om det er fagleg forsvarleg. Det kan vere aktuelt når det ikkje har kapasitet til å ta vare på eit konkret laust kulturminne, eller ser det som naudsynt å avhende det. Dette kan vere ei god løysing i tilfelle der ein har vurdert det slik at det ikkje lenger er naudsynt å ha gjenstanden i den aktuelle samlinga, men at andre kan ha nytte av lause kulturminne til forskning eller formidling. Dette kan òg ha grunnlag i at gjenstanden er særskilt viktig for ein region, eit folk eller ein minoritet. Avhending må berre skje utan vederlag. Lova gjev forbod mot å avhende mot vederlag for å unngå å skape uheldige insentiv til avhending i strid med kulturmiljøomsyn for institusjonar med trong økonomi.

Krava som må vere oppfylte tilseier at det som hovudregel berre er andre museum, organisasjonar eller private med gode formidlingshøve som det er aktuelt å avhende til. Om alternativet er kassering, bør det òg vere tillate å avhende til private utan krav om formidling.

Kassering inneber kasting og dimed tap av kulturminne. Vilåret for at museet kan kassere lause kulturminne, er òg at det er fagleg forsvarleg. I tillegg er det eit vilkår at museet ikkje har ressursar til å ta vare på kulturminna. Situasjonar der det kan vere aktuelt å kaste kulturminne, kan til dømes vere når ein finn materiale det finst mykje liknande av frå før, eller når materialet krev særleg mykje konserveringsressursar sett opp mot den kulturhistoriske verdien gjenstanden har. Samstundes veit ein ikkje kva desse gjenstandstypene kan bety som kulturminne i framtida. Særleg gjeld dette i tilfelle der ein har ein ny kontekst å undersøkje kulturminna under, ny kunnskap og ny teknologi. *Tredje avsnitt* set difor krav om at kassering berre kan skje etter dokumentasjon. Det same gjeld ved avhending.

Avgjerda om avhending og kassering må gjerast ved enkeltvedtak.

*Fjerde avsnitt* slår fast plikten forvaltningsmuseet har til å konsultere Sametinget om dei vurderer tiltak som overføring, avhending og kassering av lause samiske kulturminne. Denne plikta følgjer på sjølvstendig grunnlag av sameloven kapittel 4.

*Femte avsnitt* gjev Sametinget avgjerdsmynd til å avgjere bruk og gjere vedtak om oppbevaring og tilbakeføring av samiske menneskelege leivningar.

#### § 35 Forbod mot skade på lause kulturminne

*Ingen må skade lause kulturminne som er nemnde i § 33, utan løyve etter siste avsnitt.*

*Után omsyn til kven som er eigar, kan forvaltningsmuseet grave fram, flytte, ta opp og undersøkje lause kulturminne som er nemnde i § 33, og setje i verk tiltak for å ta hand om dei.*

*Dersom det er fagleg forsvarleg, kan forvaltningsmuseet gjere enkeltvedtak om løyve til*

- a) *gjengravlegging*
- b) *inngrep til forskning*

Føresegna set opp åtferdsnorma som gjeld for lause kulturminne som har vern etter lova. Ho erstattar gjeldande kulturminnelov § 13 første avsnitt. Ho er nærare omtalt under punkt 27.5.

*Første avsnitt* gjev forbod mot å skade lause kulturminne som høyrer til fellesskapet i Noreg etter lovframlegget § 33. Det gjeld aktivt skadeverk, til dømes å bore høl i treskulpturar, demontere våpen og reiskapar for ny bruk eller smelte om smykke. Det kan òg gjelde passiv skade, til dømes gjennom dårleg vedlikehald eller feil oppbevaring. Ei vidtrekkande plikt til å gjere aktive handlingar for å unngå skade kan verke for inngripande for private eigarar. Ansvar for å ha påført skade ved å ikkje gjere aktive grep bør difor berre inntreffe i tilfelle der passiviteten er sterkt aktlaus.

Plikta til ikkje å skade gjeld alle dei som eig eller rår over lause kulturminne, inkludert offentlege styresmakter.

*Andre avsnitt* gjev forvaltningsmusea heimel til å utføre tiltak som er naudsynte for å vareta forvaltaransvaret.

*Tredje avsnitt* gjev musea heimel til å gje løyve til gjengravlegging og inngrep til forskning. Slike tiltak vil utan løyve vere i strid med forbodet i første avsnitt mot å skade lause kulturminne. Vilkårret for løyve er at tiltaket er fagleg forsvarleg.

#### § 36 Søk etter jordfaste og lause kulturminne

*Metallsøk og andre søk etter lause kulturminne som nemnt i § 33 kan ikkje gjerast dersom søket kan skade det lause kulturminnet.*

*Like eins gjeld forbodet i § 18 mot tiltak og aktivitetar som kan skade eller på annan måte påverke automatisk freda jordfaste kulturminne.*

Føresegna gjeld målretta søk etter lause kulturminne og automatisk freda jordfaste kulturminne. Føresegna er ny. Ho er nærare omtalt i punkt 27.6.

Føresegna gjev ikkje forbod mot søkjeverksemd, men tydeleggjer i *første avsnitt* at forbodet i § 35 mot å skade lause kulturminne som ligg til fellesskapet i Noreg, gjeld ved målretta søk. Det same gjeld forbodet i § 18 mot tiltak og aktivitetar som kan skade eller på annan måte påverke automatisk freda jordfaste kulturminne. Åtferdsnorma som lova legg opp til, om ikkje å skade eller gjere inngrep som fører til fare for skade, inneber at det ikkje er tillate å grave opp moglege funn. Det er berre kulturmiljøstyresmakta eller dei som får løyve, som kan gjere inngrep.

#### § 37 Plikt til å melde frå om og levere inn lause kulturminne

*Den som finn eit laust kulturminne som kan vere frå tida fram til og med 1650, skal snarast mogleg melde frå og levere frå seg kulturminnet til fylkeskommunen. Like eins skal eit samisk kulturminne som kan vere frå tida fram til og med 1917, leverast til Sametinget.*

*Eit mindretal (Anfinset og Falch) føreslår at føresegna skal lyde:*

*Den som finn eit laust kulturminne som kan vere frå tida fram til og med 1850, og eit samisk laust kulturminne som truleg er frå tida fram til og med 1917, skal snarast mogleg melde frå og levere det frå seg fylkeskommunen eller Sametinget.*

*Eit anna mindretal (Felland og Gierløff) føreslår at føresegna skal lyde:*

*Den som finn lause kulturminne som kan vere frå tida fram til og med 1650, samiske lause kulturminne som kan vere frå tida fram til og med 1917, og lause kulturminne som er knytt til ein nasjonal minoritet og kan vere frå tida fram til og med 1850, skal snarast mogleg melde frå og levere det frå seg til fylkeskommunen eller Sametinget.*

Føresegna fører i stor grad vidare meldeplikta i kulturminnelova § 13 andre avsnitt. Ho gjev finnarar av lause kulturminne plikt til å melde frå om funn som kan vere frå tida fram til og med 1650. For samiske lause kulturminne gjeld det same om

funnet kan vere frå tida fram til og med 1917. Om finnaren har teke funnet til seg, gjev føresegna òg plikt til å levere det inn til kulturmiljøstyresmakta.

Finnaren pliktar å melde frå snarast mogleg, på same vis som etter gjeldande rett. Det er fylkeskommunen eller Sametinget som er rett kulturmiljøstyresmakt til å ta imot meldingar eller innleverte funn.

*Eit mindretal* (Anfinset og Falch) foreslår at *føresegna* skal oppstille ei plikt for finnaren av lause kulturminne til å melde frå om funn som kan vere frå tida fram til og med 1850. Det fangar òg opp lause kulturminne til dei nasjonale minoritetane. For samiske lause kulturminne gjeld det om funnet kan vere frå tida fram til og med 1917.

*Eit anna mindretal* (Felland og Gierløff) foreslår at *føresegna* skal oppstille ei plikt for finnaren av lause kulturminne til å melde frå om funn som kan vere frå tida fram til og med 1650, funn som kan tilhøyre dei nasjonale minoritetane frå tida fram til og med 1850, og funn som kan vera samiske frå tida fram til og med 1917.

### § 38 Finnarløn

*Fylkeskommunen og Sametinget kan ta avgjerd om utbetaling av finnarløn etter tilfeldige funn av lause kulturminne som nemnt i § 33 med særleg høg penge- eller kulturhistorisk verdi.*

Føresegna regulerer det høvet kulturmiljøstyresmakta har til å utbetale finnarløn for lause kulturminne som har vern etter § 33 i lova. Føresegna erstattar § 13 tredje avsnitt i kulturminnelova. Ho er nærare omtalt under punkt 27.7.

Føresegna snevvar inn høvet til å gje finnarløn i høve til gjeldande rett. Ho gjev inga rett til finnarløn, men gjev fylkeskommunen og Sametinget høve til å utbetale finnarløn etter eige skjøn for lause kulturminne som fellesskapet har råderetten til etter § 33. Høvet til å gje finnarløn er avgrensa til det lova kallar «tilfeldige funn». Det vil seie funn som ikkje er resultat av aktive, målretta søk etter lause kulturminne. Det gjeld dessutan berre for lause kulturminne med særleg høg penge- eller kulturhistorisk verdi.

Om finnarløn skal utbetalast, og korleis finnarløn skal målast ut, må byggje på ei heilskapleg vurdering. Lova har ingen krav til utmålinga, slik det er i den gjeldande kulturminnelova. Eit føremål med føresegna er at finnaren ikkje skal ha eit økonomisk motiv til å la vere å levere inn funnet, og dessutan å sikre innleveringsplikta for dei særleg viktige kulturhistoriske kulturminna. Funn av gjenstandar med særleg høg kulturhistorisk verdi

må premierast i ein slik grad at det kan ha ein reell verdi for dei fleste finnarar. Fordi manglande innlevering vil vere straffbart, treng ikkje finnarlønna representere marknadsverdien av gjenstanden. Når det gjeld gjenstandar som har høg materialverdi eller lett kan omsetjast på (svarte)marknaden, bør finnarlønna likevel til ein viss grad reflektere verdien gjenstanden ville hatt her. Vidare vil det vere eit moment i vurderinga kor sjeldne kulturminna er. I kravet til særleg høg kulturhistorisk verdi ligg at til dømes såkalla massemateriale ikkje kan vere grunnlag for utbetaling av finnarløn.

Avgjerd om finnarløn er ikkje eit enkeltvedtak. Det er ikkje klagerett ved avgjerda.

## Kapittel 6 Felles reglar for freda kulturmiljø

Kapitlet inneheld generelle føresegner om vektlegging av freda kulturmiljø ved vedtak etter anna lov, om tilskot, endringar av løyve og avfreding.

### § 39 Vektlegging av kulturhistoriske verdier ved løyve etter anna lov

*Dersom eit forvaltningsorgan skal ta avgjerd om løyve etter anna lov, til eit tiltak i nærleiken av eit freda kulturmiljø, skal organet leggje vekt på om tiltaket kan ha skadeverknad for den kulturhistoriske verdien til det som er freda.*

*Riksantikvaren, fylkeskommunen og Sametinget kan klage på løyvet.*

Føresegna er ny. Ho er nærare omhandla i punkt 19.7.6. Føresegna presiserer det sektorovergripande ansvaret for kulturmiljø. Ho inneber ei plikt for alle forvaltningsorgan som skal ta avgjerd om løyve til tiltak i nærleiken av eit freda kulturmiljø etter anna lov til å leggje vekt på kulturmiljøomsyn. Føresegna seier ikkje noko om kor stor vekt omsynet til kulturmiljø skal ha, men gjev kulturmiljøstyresmakta rett til å klage på vedtaket.

### § 40 Tilskot til eigaren av freda kulturmiljø

*Kulturmiljøstyresmakta kan gje tilskot til antikvariske meirkostnader, istandsetjing og vedlikehald av freda kulturmiljø.*

Føresegna er ny, og erstattar rettskravet på dekning av meirkostnadar i kulturminnelova § 15 a og høve til å få tilskot til vedlikehald i § 17. Føresegna er teke inn i lova av pedagogiske omsyn. Det nærare innhaldet vil følgje av tilskotsforskrifter og dei årlege tildelingane gjennom statsbudjettet.

### § 41 Endring og omgjerding av løyve og dispensasjon



*Fylkeskommunen og Sametinget kan oppheve, endre eller gje nye vilkår i løyve eller dispensasjon etter denne lova, eller forskrift i medhald av lova, og kalle løyvet eller dispensasjonen tilbake, dersom*

- a) det er naudsynt for å hindre uføresette vesentlege skadeverknader for kulturmiljø eller natur*
- b) skadeverknadene kan minskast utan urimeleg kostnad frå tiltakshavaren*
- c) ny teknologi gjev høve til å redusere vesentlege ulemper for kulturmiljø*
- d) tiltakshavaren bryt føresegn gjeve i eller i medhald av lova, og brotet er grovt, skjer fleire gonger eller held fram*
- e) det elles følgjer av forvaltningsrettslege omgjeringsreglar*

Føresegna er ny, og vilkåra i bokstav a til c må sjåast i samanheng med prinsippa i lovframlegget §§ 8 til 11. Utgangspunktet er at det er innhaldet i løyvet eller dispensasjonen som gjeld, men det kan oppstå tilfelle der det er behov for endring og behov for meir tilpassa omgjeringsreglar. Døme på dette kan vere at ny informasjon etter at det er gjeve vedtak tilseier at saka skulle vore vurdert annleis på vedtakstidspunktet. Eit anna døme er endring av vilkår om utgraving fordi det er utvikla nye teknologiske metodar som gjev same resultat, men som er mindre inngripande. Tilsvarande reglar finst i fleire andre miljølover. Omgjering av vedtak er inngripande for tiltakshavarar, og terskelen for omgjering etter denne føresegna må difor vere høg.

#### § 42 Avfreding

*I tilfelle der dei viktigaste kulturhistoriske verdiane har gått tapt eller sterke samfunnsomsyn krev det, kan*

- a) Riksantikvaren gjere enkeltvedtak om avfreding av kulturmiljø freda etter § 23 og kulturmiljø freda etter § 15*
- b) fylkeskommunen og Sametinget gjere enkeltvedtak om avfreding av kulturmiljø freda etter § 24*
- c) Kongen i statsråd gje forskrift om avfreding av kulturmiljø freda etter § 25*

*Sakshandsamingsreglane for freding ved vedtak gjeld så langt dei høver.*

Føresegna er ny, men det å oppheve vedtak om freding er ikkje ukjent. Riksantikvaren har hatt ein praksis for avfreding ved bruk av forvaltningsrettsleg omgjering med heimel i forvaltningslova § 35 første avsnitt bokstav a. Føresegna er nærare omtalt i kapittel 21.

Føresegna gjeld både for automatisk freda kulturmiljø og kulturmiljø som er freda ved vedtak.

Vilkår for avfreding er anten at dei viktigaste kulturhistoriske verdiane har gått tapt, det vil seie at grunnlaget for fredinga heilt eller delvis er borte, eller at sterke samfunnsomsyn krev det. Avfreding med føremål om riving i ei sak om utbygging fell normalt utanfor ramma av føresegna. Terskelen for avfreding bør vere høg, særleg der godt kjende kulturhistoriske verdiar låg til grunn for fredinga. Dette betyr at terskelen for avfreding bør vere høgare for freding ved vedtak, der ei vurdering av verdiane har vore ein del av vedtaket, enn for automatisk freda bygningar, der alderskriteriet kan gjere at bygningar med få eller ingen kulturhistoriske verdiar er freda.

At lova har ei føresegn om avfreding, er ikkje til hinder for forvaltningsrettsleg oppheving av tidlegare vedtak. Det same gjeld oppheving av mellombels freding.

Rett avgjerdsmakta for avfreding er fredingsstyresmakta etter §§ 23 til 25. Dette er omtala nærare i kapittel 40.

Omfanget av sakshandsaming bør tilpassast fredingsobjektet og den sakshandsaminga som ligg til grunn for det opphavlege vedtaket om freding.

#### Kapittel 7 Andre verneformer og verkemiddel

Kapitlet inneheld føresegner om ansvar for immateriell kulturarv og ei samtykkeordning ved riving og vesentleg endring av byggverk og anlegg oppført i tida fram til og med 1850, og i Finnmark og Nord-Troms i tida fram til og med 1945.

#### § 43 Ansvar for immateriell kulturarv

*Kulturmiljøstyresmakta har eit særleg ansvar for å sikre dei faga, teknikkane og praksisane som er knytt til kulturmiljø som kan fredast etter denne lova.*

*Eit mindretal (Fjeldheim) føreslår som andre avsnitt:*

*Riksantikvaren kan lage lister over fag, teknikkar og praksisar som knyter seg til ivaretakinga av den materielle kulturarven, og over tradisjonsberarar, organisasjonar eller enkeltpersonar som utøver, dokumenterer og fører vidare desse.*

Føresegna er ny. Det er ei omsynsføresegn som løfter fram ansvaret for den immaterielle kulturarven. Vern av immateriell kulturarv skjer delvis indirekte i tilfelle der fysisk kulturarv manifesterer immaterielle verdiar. Føresegna har ikkje direkte rettsverknad. Den er nærare omhandla i kapittel 29.

Etter ei tilsvarende regulering i kulturlova § 3 skal staten fremje og leggje til rette for eit breitt spekter av kulturverksemd, som etter § 2 b er å verna om, fremje innsikt i og føre vidare kulturarv.

Føresegna står òg i samanheng med føremålet til lova. Etter § 1 er føremålet mellom anna å ta vare på «eit mangfald av kulturmiljø», og det er eit felles ansvar å ta vare på «kulturmiljø som del av kulturarven». I vurderinga av kva som har høg kulturhistorisk verdi, kan det etter § 2 leggjast vekt på immateriell kulturarv.

*Eit mindretal* (Fjeldheim) føreslår i *andre avsnitt* å lovfeste at Riksantikvaren kan ta ansvar for å sikre og ta vare på den immaterielle kulturarven ved å lage lister over fag, teknikkar og praksisar som knyter seg til ivaretakinga av den materielle kulturarven, og over tradisjonsberarar, organisasjonar eller enkeltpersonar som utøverk, dokumenterer og fører desse vidare. Sjå nærare om dette i kapittel 29.

#### § 44 Samtykke til riving og vesentleg endring

*Kommunen kan ikkje utan samtykke frå fylkeskommunen eller Sametinget gje løyve etter plan- og bygningsloven til riving eller vesentleg endring av byggverk eller anlegg som er oppført i tida fram til og med 1850.*

*I Nord-Troms og Finnmark gjeld kravet om samtykke for byggverk og anlegg som er oppførte i tida fram til og med 1945. Departementet fastset i forskrift i kva kommunar i Nord-Troms dette gjeld.*

*Dersom kommunen får ein søknad om slikt løyve, må han anten avslå søknaden om det er heimel for dette i plan- og bygningsloven, eller straks sende søknaden til vurdering hos fylkeskommunen eller Sametinget.*

*Fylkeskommunen eller Sametinget må ta stilling til søknaden innan fire veker, og kan setje vilkår for eit samtykke.*

*Om fylkeskommunen eller Sametinget vel å ikkje gje samtykke, må han setje i verk sak om freding etter § 24 innan seks veker etter avslaget.*

*Når ein kommune har gjeve løyve til riving eller vesentleg endring av byggverk eller anlegg som nemnde i denne paragrafen, skal han straks sende vedtaket til fylkeskommunen eller Sametinget.*

*Krav om samtykke frå fylkeskommunen eller Sametinget gjeld ikkje for tiltak som er i samsvar med ein reguleringsplan som er mindre enn ti år gamal, når kulturmiljøverdiane har vore tema i utgreiinga av planen.*

Føresegna er ny. Ho bygger på, og er ei vidareutvikling av meldeplikta i kulturminnelova § 25.

Føresegna er nærmare omhandla i kapittel 25. Føremålet med endringa er å styrke høvet til å ta vare på viktige kulturhistoriske verdiar i bygningar og anlegg. Føresegna legg til rette for ei meir grundig vurdering av dei kulturhistoriske verdiane sett opp mot eventuelle fordelar med å rive.

*Første avsnitt* sett krav om at fylkeskommunen eller Sametinget må samtykkje før kommunen etter plan- og bygningslova kan gje løyve til riving av byggverk og anlegg oppført fram til og med 1850.

Etter *andre avsnitt* gjeld dette for byggverk og anlegg i Nord-Troms og Finnmark oppført i tida fram til og med 1945.

Etter *fjerde avsnitt* har fylkeskommunen eller Sametinget ei frist på fire veker på å ta stilling til ei søknad om løyve til riving. Fristen på fire veker er satt av omsyn til tiltakshavaren. Om fristen ikkje blir overheld, kan kommunen gjere vedtak utan omsyn til forbodet i første avsnitt.

Om fylkeskommunen eller Sametinget gjer samtykke til riving, kan dei sette vilkår som kommunen må følgje opp. Ved søknad om riving kan aktuelle vilkår vere til dømes at kulturmiljøstyresmakta skal ha tilgang til å dokumentere bygget før riving, innanfor ein nærare fastsett frist. Eit anna aktuelt vilkår kan vere flytting eller ombruk av delar av bygningen. Høve til å setje vilkår om dokumentasjon i løyve til riving vil òg kunne sikre kulturhistoriske verdiar i tilfelle der verneverdiane ikkje er vurderte, slik at kulturminnet kan bli freda eller få regionalt vern, eller der omsynet til andre samfunnsinteresser gjer at dette ikkje er aktuelt. Kommunen må følgje opp vilkåra i vedtaket sitt.

Om kulturmiljøstyresmakta ikkje gjev samtykke til riving, må kommunen avslå søknaden. Eigaren eller tiltakshavaren kan klage på begge vedtaka.

*Femte avsnitt* pålegg fylkeskommunen og Sametinget å setje i verk sak om forenkla freding innan seks veker etter eit avslag på samtykke.

*Sjette avsnitt* gjev kommunen plikt til å straks sende positive vedtak om riving av byggverk og anlegg som er omfatta av føresegna til fylkeskommunen eller Sametinget. Oversending er naudsynt for at kulturmiljøstyresmakta skal kunne kontrollere at eventuelle vilkår i vedtaket blir følgde opp.

Om kommunen gjer eit positivt vedtak om riving utan å hente inn samtykke frå fylkeskommunen eller Sametinget etter føresegna her, vil det som regel vere sakshandsamingsfeil som gjer vedtaket om riving ugyldig.

## § 45 Skipsfunn

*Utvalet* har ikkje hatt kapasitet til å greie ut skipsfunn. I den endelege lova må det vere føresegner om skipsfunn, men *utvalet* føreslår inga eiga føresegn her.

## Kapittel 8 Undersøkingar, kostnadsdekning med meir

Kapitlet dekkjer undersøking, sikring, og utgraving med vidare av jordfaste kulturminne. Det har òg føresegner om dekning av kostnader ved slike undersøkingar.

## § 46 Undersøkningsplikt i samband med offentlege og større private tiltak og for utarbeiding av reguleringsplanar

Ved planlegging av offentlege og større private tiltak skal tiltakshavaren undersøkje om tiltaket kan kome til å påverke automatisk freda jordfaste kulturmiljø på ein måte som er nemnt i § 18, og om det difor trengst løyve etter § 20.

Undersøkinga kan gå ut på å sende planen for tiltaket til fylkeskommunen eller Sametinget, som skal uttale seg innan rimeleg tid. Dersom det er naudsynt med registrering av kulturmiljøet, skal fylkeskommunen eller Sametinget opplyse om når dei kan gje enkeltvedtak i saka.

Første til tredje avsnitt gjeld òg for utarbeiding av reguleringsplanar. I særskilde tilfelle kan gjennomføring av registreringa utsetjast til planen skal setjast i verk.

Riksantikvaren kan gje forskrift om gjennomføring av denne paragrafen.

Føresegna fører vidare undersøkingsplikta i kulturminnelova § 9. Nytt i *andre avsnitt* er at fristen i kulturminnelova på tre månader for å gje fråsegn om det vil vere naudsynt med løyve, ikkje blir ført vidare. Det same gjeld fristen på ytterlegare ein månad for å gjere endeleg vedtak i saka. *Andre avsnitt* første setning gjeld både fylkeskommunen og Sametinget si avgjerd om det er naudsynt med løyve etter lovframlegget § 20 og handsaminga av søknaden. På same vis som etter lovframlegget § 19 tredje avsnitt, skal meldinga reknast som ein søknad dersom løyve er naudsynt.

*Andre avsnitt* andre setning gjeld i tilfelle der det vil vere umogleg for fylkeskommunen eller Sametinget å gjennomføre naudsynte registreringar. Dette kan til dømes kome av at søknaden kjem inn i vinterhalvåret, når det er snø eller frost. I slike tilfelle skal fylkeskommunen eller Sametinget gje fråsegn om kva tid dei kan gje endeleg fråsegn eller enkeltvedtak.

*Tredje avsnitt* gjeld berre reguleringsplanar etter plan- og bygningslova. Riksantikvaren kan gje forskrift om kva slags tilfelle unntaket skal gjelde for.

## § 47 Rett til å undersøkje, sikre, vedlikehalde med meir

Når grunneigaren eller brukaren er varsla, kan

- a) fylkeskommunen og Sametinget gjennomføre skjøtsel, vedlikehald, sikring og formidling av automatisk freda jordfaste kulturmiljø og område som er freda ved vedtak
- b) fylkeskommunen og Sametinget undersøkje automatisk freda jordfaste kulturmiljø ved å søkje etter og registrere dei
- c) forvaltningsmuseet undersøkje automatisk freda jordfaste kulturmiljø og skipsfunn med arkeologisk utgraving, dokumentasjon, analyse eller bruk av andre vitenskaplege metodar

Departementet kan gje forskrift om undersøkingar ved mindre utgravingar av automatisk freda jordfaste kulturmiljø som kan gjennomførast av fylkeskommunen og Sametinget i samband med undersøkingsplikta i § 46 eller sakar om løyve etter § 20.

Fylkeskommunen og Sametinget kan gjennomføre tiltak etter bokstav b, der dei vurderer at dette er naudsynt for å få kunnskap om jordfaste kulturmiljø med høg kulturhistorisk verdi frå tida etter 1650 til og med 1850.

Inngrep i grunn og rettar kan gje rett til erstatning. Dersom eigaren og styresmakta ikkje blir samde om ein avtale, skal erstatning fastsetjast med skjønn.

*Eit mindretal* (Anfinset og Falch) føreslår at *tredje avsnitt* går ut.

Føresegna gjev fylkeskommunen, Sametinget og forvaltningsmuseet rett til å gjennomføre undersøkingar, vedlikehald, sikringstiltak og så bortetter, utan at det er naudsynt med løyve etter § 20. Den gjev ei rett til å gjere slike tiltak, ikkje ein plikt. Før tiltaka kan bli sette i verk, er det ein føresetnad at eigaren blir varsla. I nokre tilfelle vil dette òg gjelde for andre brukarar, til dømes leigetakarar og andre rettshavarar. Det er ikkje naudsynt med ein skriftleg avtale. Føresegna gjev ikkje heimel til å gjennomføre slike undersøkingar i tilfelle der eigaren motset seg dette. Då gjeld reglane i lovframlegget § 73. Sjå òg dei spesielle merknadene til paragrafen og punkt 17.7.3 og 19.9.

*Første og fjerde avsnitt* er ei vidareføring av kulturminnelova § 11. Skjøtsel etter første avsnitt gjeld òg i område som er freda ved vedtak.

*Andre avsnitt* er nytt. Forskriftsheimelen gjeld mindre undersøkingar av automatisk freda jordfaste kulturmiljø ved utgraving. Etter gjeldande rett er denne retten fastsett i ei retningslinje frå Riksantikvaren om utvida registreringar. Etter lovframlegget skal omfanget av slike undersøkingar, og korleis dei kan gjennomførast, gå fram av forskrift.

*Tredje avsnitt* er nytt og gjev fylkeskommunen og Sametinget rett til å undersøkje kulturmiljø frå etter 1650 til og med 1850 ved registrering. Omfanget av slike undersøkingar, og korleis dei kan gjennomførast, skal gå fram av forskrifta.

*Eit mindretal* (Anfinset og Falch) føreslår at *tredje avsnitt* går ut. *Avsnittet* er dekt av deira føreslag om at jordfaste kulturminne frå tida fram til og med 1850 skal vere automatisk freda, jamfør lovframlegget § 15 første avsnitt bokstav a.

#### § 48 Dekning av kostnader

*Tiltakshavaren skal dekkje naudsynte direkte og indirekte kostnader for*

- a) *undersøkingar ved registrering på grunn av tiltak og planar etter § 46*
- b) *undersøkingar ved arkeologiske utgravingar og liknande på grunn av tiltak og vilkår sette etter § 20*
- c) *å rette opp eller føre tilbake ulovlege gjennomførte tiltak eller tilhøve etter § 74*

*Den øvre grensa for kostnader skal fastsetjast i budsjett.*

*Dekning av utgifter etter første avsnitt gjeld ikkje for mindre, private tiltak, visse tiltak i landbruket og i reindrifta, og kostnader som går ut over dei rammene som er fastsette i budsjett etter første avsnitt.*

*Kulturmiljøstyresmakta kan gje tilskot dersom kostnadene er urimeleg tyngjande eller i andre særskilde tilfelle. I vurderinga skal det leggjast vekt på om tiltaket er offentleg eller privat, kor stor del kostnaden utgjer av dei totale prosjektkostnadene og om tiltaket har eit allmennyttig føremål eller følgjer av offentlege påbod.*

*Departementet kan gje forskrift om gjennomføringa av føreseгна.*

Føreseгна fører vidare kulturminnelova § 10 om dekning av kostnader for arkeologiske undersøkingar og sikringstiltak som blir utførte i samband med løyve etter kulturminnelova § 8 første og andre avsnitt, retting av ulovleg gjennomførte tiltak etter kulturminnelova § 8 tredje avsnitt, og undersøkingar ved større, private tiltak og reguleringsplanar etter kulturminnelova § 9.

*Andre avsnitt* gjev kulturmiljøstyresmakta ei plikt til å fastsetje den øvre kostnadsramma i budsjett. *Tredje avsnitt* slår fast tilfelle der dekningsplikten ikkje gjeld. Føreseгна er ei endring i høve til gjeldande rett.

Nytt *fjerde avsnitt* inneheld vurderingsmoment som skal vektleggjast i vurderinga av om tiltakshavaren skal få tilskot. Føreseгна lovfester praksis etter kulturminnelova.

Etter nytt *femte avsnitt* kan departementet gje forskrift som fyller ut føreseгна.

Det er naudsynt med vidare utgreiingar av reglane om kostnadsdekning. Denne utgreiinga bør bli gjennomført av departementet, mellom anna fordi det har ei budsjettmessig og politisk side. I punkt 17.7.4 har utvalet peika på problemstillingar departementet bør sjå nærmare på.

### Kapittel 9 Naturleg skade og forsikring

Kapittelet gjeld plikt til å melde frå ved skade på freda kulturminne, istandsetjing og sikring av freda kulturmiljø etter skade, og regulering av forsikringsavtalar.

#### § 49 Plikt til å melde frå om naturleg skade på kulturmiljø

*Eigaren og brukaren av kulturmiljø som er freda etter denne lova, skal melde frå til fylkeskommunen eller Sametinget om naturleg skade på kulturmiljø, til dømes skade som følgje av ulukke, flaum, ras og brann.*

*Eit forsikringsselskap som har forsikra kulturmiljø som er freda etter denne lova, skal melde frå til fylkeskommunen eller Sametinget når det blir merksam på slik skade.*

Føreseгна gjev eigarar og brukarar ei plikt til å melde frå til fylkeskommunen eller Sametinget om skade på kulturmiljø som er freda. Brukarar kan til dømes vere leigetakarar eller andre som disponerer kulturmiljøet i samråd med eigaren. Meldeplikta gjeld ved skade på alle kategoriar kulturmiljø som er freda etter lova. Dette er ei utviding i høve til kulturminnelova § 18, der meldeplikta ikkje gjeld jordfaste kulturmiljø eller område som er freda etter § 19. Skade på skipsfunn og lause kulturminne som ikkje er freda vil framleis ikkje vere omfatta av føreseгна. Meldeplikta gjeld ved skade som følgje av brann, naturhendingar som erosjon, flaum og ras eller andre plutslege og uventa hendingar. Skadar som er valda med forsett, er ikkje omfatta av meldeplikta. Eigaren eller brukaren bør likevel varsle fylkeskommunen eller Sametinget om skadar som føl-

gjer av hærverk og liknande. Dette er nærare omtalt i punkt 33.3.

Forsikringsselskapa har ei tilsvarende plikt til å melde frå til fylkeskommunen eller Sametinget når dei blir merksame på slike skader. Brot på meldeplikta er straffbart. Dette er ei vidareføring av gjeldande rett.

*§ 50 Pålegg om å setje i stand, byggje opp att, sikre eller dokumentere kulturmiljø etter naturleg skade*

*Fylkeskommunen og Sametinget kan gjere enkeltvedtak om å påleggje eigaren å setje i stand eller byggje opp att naturleg skadd kulturmiljø som er freda etter denne lova. Pålegg kan omfatte krav om bruk av antikvariske metodar eller naudsynte sikringstiltak for å avgrense skaden eller hindre ny naturleg skade.*

*Fylkeskommunen og Sametinget kan krevje kulturhistorisk dokumentasjon om det trengst for å sikre dei kulturhistoriske verdiane som står att. Om ikkje eigaren kan klandrast for skaden, skal kostnadene til dokumentasjon dekkjast av kulturmiljøstyresmakta.*

*Vedtak om pålegg må gjerast innan seks veker frå det tidspunktet då fylkeskommunen eller Sametinget fekk kjennskap til skaden. Om det finst særlege grunnar, kan fristen forlengjast.*

*Første avsnitt* fører vidare kulturminnelova § 18 første avsnitt andre setning, som gjev fylkeskommunen og Sametinget heimel til å gje pålegg om å setje i stand eller byggje opp att kulturmiljø som er skadde av brann, naturhendingar som erosjon, flaum og ras eller andre plutslege og uventa hendingar. Endringa i ordlyden inneber ikkje ei realitetsendring. Nytt i føresegna er at fylkeskommunen og Sametinget som eit alternativ kan krevje at dei resterande kulturhistoriske verdiane skal dokumenterast. Fylkeskommunen eller Sametinget kan berre påleggje eigaren å betale for dokumenteringa om han sjølv er å klandre, til dømes der skaden har oppstått på grunn av manglande tilsyn, vedlikehald eller manglande skadeavgrensing etter tidlegare skade.

*Tredje avsnitt* fører vidare gjeldande rett.

*§ 51 Forbod mot å nekte forsikring*

*Det er forbode å nekte forsikring eller å ta høgare forsikringspremie for freda eigedommar berre fordi dei er freda.*

Føresegna er ny og gjev grunnlag for at forsikringsselskap ikkje kan nekte nokon forsikring på grunnlag av fredingsstatus. Etter forsikringsav-

talelova er det forbode å nekte forsikring utan sakleg grunn. Dersom det er fastsett føresegner etter lov eller i medhald av lov om tilhøve som forsikringsselskapa ikkje kan leggje vekt på i risikovurderinga si, kan ikkje slike tilhøve utgjere ein sakleg grunn til å avslå forsikring.

Føresegna gjev òg forbod mot å ta auka forsikringspremie som følgje av fredings- eller vernestatus. Dette står ikkje i vegen for at forsikringsselskapa kan tilby ulike forsikringsvilkår eller prisar når det har grunnlag i ulike risikoprofilar, men fredingsstatusen i seg sjølv kan ikkje vektleggjast som ein særskild risikofaktor. Føresegna er nærare omhandla i punkt 33.5.2 og 33.5.3.

*§ 52 Plikt til å dekkje antikvariske meirkostnader for istandsetjing eller gjenoppbygging av freda kulturmiljø*

*Forsikringsavtale og forsikringsoppgjær skal dekke antikvariske meirkostnader når fylkeskommunen eller Sametinget har gjeve pålegg om istandsetjing eller gjenoppbygging etter § 50 første avsnitt.*

Føresegna er ny og pålegg forsikringsselskapa å tilby fullverdiforsikringsavtalar som dekkjer antikvariske meirkostnader ved pålegg etter lovframlegget § 50, på lik linje med andre pålegg frå det offentlege. Føresegna gjeld ved inngåing av nye forsikringsavtalar. Forbodet mot å ta urimeleg høg forsikringspremie etter lovframlegget § 51 gjeld. Ein utfyllande omtale står i punkt 33.5.

*§ 53 Pålegg om å halde att forsikringssum*

*Når eit freda kulturmiljø er utsett for naturleg skade, kan fylkeskommunen eller Sametinget avgjere at forsikringsselskapet skal halde att utbetaling av forsikringssummen til det er teke stilling til om det skal gjevast pålegg om istandsetjing, gjenoppbygging eller dokumentasjon etter § 50 første og andre avsnitt.*

*Første avsnitt* fører vidare kulturminnelova § 18 første avsnitt andre og tredje setning og andre avsnitt andre setning. For å gjere det tydeleg at føresegna er eit pålegg, er ho flytt inn i ein eigen paragraf.

Fylkeskommunen eller Sametinget kan påleggje forsikringsselskapet å fryse utbetalinga av forsikringsmidla fram til det er gjeve vedtak etter § 50 første og andre avsnitt. Etter at det er teke ei endeleg avgjerd, må forsikringssummen utbetaltast. Blir det klaga på vedtaket, gjeld påbodet til det er teke avgjerd i klagesaka. Brot på pålegget er straffbart.

## Kapittel 10 Oreigning og førehandsskjøn

Kapitlet har føresegner om oreigning av kulturmiljø, forkjøpsrett og førehandsskjøn.

### § 54 Oreigning og forkjøpsrett til transportminne og lause kulturminne

*Dersom nasjonale kulturmiljøinteresser taler for at eit kulturminne bør vere i offentleg eige, og det må reknast med at inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade, kan departementet oreigne transportminne og lause kulturminne.*

*Når det er særlege grunnar til det, kan lause kulturminne oreignast utan omsyn til alder.*

*Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eigedom gjeld så langt det høver.*

*Dersom slike kulturminne vert selde på auksjon, har staten og dinest fylkeskommunen eller kommunen der kulturminna opphavleg kjem frå eller har vore før auksjonen, innan tre veker rett til å gå inn i det høgaste bodet. Sametinget har same rett som fylkeskommunen til å gå inn i høgaste bod på samiske kulturminne.*

Føresegna gjeld høvet kulturmiljøstyresmakta har til oreigning og forkjøpsrett av transportminne og lause kulturminne. Ho fører vidare heimlane for oreigning og forkjøpsrett for lause kulturminne i kulturminnelova § 12 tredje og sjuande avsnitt. For transportminne er heimlane nye. Føresegna er nærare omtalt i kapittel 37.

*Første avsnitt* gjev departementet heimel til oreigning av transportminne og lause kulturminne som er i privat eige. For kulturmiljø som er «fast eigedom, eller bygning eller anna som har fast tilknytning til slik eigedom», er det oreigningslova som gjer heimel for oreigning.<sup>3</sup> Villkåra for oreigning etter lovframlegget fører vidare gjeldande rett. Kravet om at «inngrepet tvillaust er til meir gagn enn skade», er likt som i oreigningslova.

Grunngjevinga for heimelen er at kulturminne i visse tilfelle kan ha betre vern i offentleg eige enn i privat eige. For enkelte lause kulturminne som har nasjonal interesse, sikrar offentleg eige at kulturminna kan nyttast til forskning og formidling. Oreigning vil berre vere aktuelt i heilt spesielle tilfelle, der det ikkje er mogleg å få til frivillig avståing eller andre typar tiltak.

Krav til sakshandsaming i ei oreigningssak følgjer av oreigningslova, så langt ho passar.

*Fjerde avsnitt* gjev styresmakta forkjøpsrett til transportminne og lause kulturminne som blir selde på auksjon.

### § 55 Førehandsskjøn

*Departementet kan krevje rettsleg skjøn for å få slege fast om og i kva grad eit vedtak om freding vil føre til erstatningsansvar for det offentlege etter allmenne rettsgrunnsetningar.*

*Førehandsskjønnet fell bort om det ikkje er gjort vedtak om freding innan eitt år etter at skjønnet har vorte rettskraftig for alle eigarar og rettshavarar.*

Føresegna gjev departementet høve til å krevje rettsleg skjøn før eit vedtak om freding. Ho er nærare omtalt i kapittel 22.

Føresegna fører i hovudsak vidare føresegna om førehandsskjøn i kulturminnelova § 26. Ei endring er at verkeområdet er utvida. Høvet til å nytte førehandsskjøn er ikkje som i kulturminnelova avgrensa til saker om freding av område. Det kan nyttast ved alle typar fredingar.

## Kapittel 11 Kulturmiljøstyresmakt med meir

Kapitlet gjeld dei ulike kulturmiljøstyresmaktene og -aktørane, deira avgjerdsrett og oppgåver etter lova, og samarbeide mellom dei.

### § 56 Departementet

*Departementet kan fastsetje statlege kulturmiljøpolitiske prioriteringar.*

*Departementet er klageinstans for enkeltvedtak frå Riksantikvaren.*

*Elles har departementet dei oppgåvene som går fram av lova.*

Føresegna er ny. Ho fastsett avgjerdsrett og oppgåver for departementet.

### § 57 Riksantikvaren

*Riksantikvaren skal formidle statlege kulturmiljøpolitiske prioriteringar og arbeide for fagleg samordning mellom fylkeskommunen, Sametinget og forvaltningsmuseet.*

[Andre avsnitt: Sjå to alternative framlegg frå utvalet under]

*Riksantikvaren har forvaltningsansvar for kulturmiljø som er valt ut etter kriterium som departementet har fastsett i forskrift. For slikt kulturmiljø har Riksantikvaren same avgjerdsrett som fylkeskommunen og Sametinget har etter denne lova.*

*Riksantikvaren kan overta oppgåvene etter denne lova frå fylkeskommunen og Sametinget dersom nasjonale kulturmiljøinteresser er truga.*

<sup>3</sup> Oreigningslova 1959: § 2 første avsnitt nummer 46.

*Riksantikvaren har administrativt ansvar for nemnder for nasjonale minoriteter etter § 64.*

*Elles har Riksantikvaren dei oppgåvene som går fram av lova.*

*Halvparten av utvalet, medlemene Andersen, Fjeldheim, Hæreid, Myklebust og Olsson foreslår at andre avsnitt skal lyde:*

*Riksantikvaren er klageinstans for enkeltvedtak frå fylkeskommunen og Sametinget.*

*Halvparten av utvalet, medlemene Anfinset, Falch, Felland, Gierløff og Holm foreslår at andre avsnitt skal lyde:*

*Riksantikvaren er klageinstans for enkeltvedtak frå fylkeskommunen.*

Føresegna er ny. Ho fastset avgjerdspekt og oppgaver for Riksantikvaren, og avløyser føresegner i forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven.

*Andre avsnitt* gjelder Riksantikvarens rolle som klageinstans. Ein halvpart av utvalet (Andersen, Fjeldheim, Hæreid, Myklebust og Olsson) meiner at Riksantikvaren skal vere klageinstans for enkeltvedtak frå både fylkeskommunen og Sametinget. Den andre halvparten av utvalet (Anfinset, Falch, Felland, Gierløff og Holm) meiner at Riksantikvaren skal vere klageinstans for enkeltvedtak frå fylkeskommunen, men ikkje for enkeltvedtak frå Sametinget.

*Tredje avsnitt* gjev Riksantikvaren avgjerdspekt til å overta forvaltningsansvar for kulturmiljø som lova elles legg til fylkeskommunen og Sametinget. Dette gjeld for kulturmiljø som oppfyller kriteria fastsett av departementet i forskrift. Føresegna avløyser føresegner i § 2 femte og sjetten avsnitt i forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven. Ordninga avvik frå den alminnelege ansvarsfordelinga med fylkeskommunen og Sametinget som kulturmiljøstyrespekt. Høvet til å overta forvaltningsansvaret bør difor ikkje utan vidare nyttast når kriteria for det er oppfylte, men berre der det etter ei konkret vurdering er eit særleg behov.

Etter *fjerde avsnitt* kan Riksantikvaren gripe inn på eige initiativ og overta saker og avgjerdspekt etter lova frå fylkeskommunen og Sametinget når nasjonale kulturmiljøinteresser er truga. Føresegna avløyser forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven § 7 tredje og fjerde avsnitt. Føremålet med føresegna er å leggje til rette for at Riksantikvaren kan vareta nasjonale mål på kulturmiljøfeltet. Det er

ein tryggingmekanisme òg for å sikre ei heilskapleg og likearta forvaltning. Vilåret for at Riksantikvaren kan gripe inn og overta saker, er at nasjonale kulturmiljøinteresser er truga. Terskelen skal vere høg, og heimelen skal berre nyttast i unntakstilfelle.

Av andre avsnitt følger det at Riksantikvaren er klageinstans for enkeltvedtak truffe av fylkeskommunen. *Medlemene* Andersen, Fjeldheim, Hæreid, Myklebust og Olsson meiner at Riksantikvaren skal vere klageinstans for Sametinget òg. *Medlemene* Anfinset, Falch, Felland, Gierløff og Holm meiner at Riksantikvaren ikkje skal vere klageinstans for Sametinget.

#### § 58 Fylkeskommunen

*Fylkeskommunen er styrespekt for dei oppgåvene som går fram av lova.*

*Fylkeskommunen kan gje råd til kommunen om kulturmiljøinteresser i saker etter plan- og bygningsloven.*

Føresegna er ny. Ho fastset avgjerdspekt og oppgaver for fylkeskommunen som kulturmiljøstyrespekt. Føresegna avløyser føresegner i forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven.

#### § 59 Sametinget

*Sametinget er styrespekt for dei oppgåvene som går fram av lova og som gjeld samisk kulturmiljø.*

*Sametinget kan gje råd til kommunen om samiske kulturmiljøinteresser i saker etter plan- og bygningsloven.*

*Halvparten av utvalet* (Anfinset, Falch, Felland, Holm og Gierløff) foreslår at *andre avsnitt* over skal lyde, slik at *andre avsnitt* blir *tredje avsnitt*:

*Sametinget organiserer sjølv handsaminga av klagar på enkeltvedtak som er gjorde av Sametinget etter kulturmiljølova. Riksantikvaren skal få høve til å uttale seg før klageinstansen i Sametinget gjer vedtak.*

Føresegna er ny. Ho fastset avgjerdspekt og oppgaver for Sametinget som kulturmiljøstyrespekt. Føresegna avløyser forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven § 4.

*Halvparten av utvalet* (Anfinset, Falch, Felland, Holm og Gierløff) foreslår å lovfeste i *andre avsnitt* at Sametinget sjølv organiserer si handsaming av klagar på enkeltvedtak gjorde av Sametinget etter lova. Før klageinstansen gjer vedtak, skal Riksantikvaren få høve til å uttale seg i saka.

### § 60 Forvaltningsmuseet

*Forvaltningsmuseet etter lova er universitetsmusea. Departementet kan gje forskrift om ansvarsfordeling mellom universitetsmusea.*

*Forvaltningsmuseet skal ha ansvar for lause kulturminne og undersøkingar ved utgraving.*

*Undersøkingar ved utgraving skal skje etter fagleg program, som musea skal utarbeide. Riksantikvaren kan gje retningslinjer for utarbeidinga av programma.*

*Elles har forvaltningsmuseet dei oppgåvene som går fram av lova.*

Føresegna er ny. Den fastsett avgjerdsrett og oppgåver for forvaltningsmuseet som kulturmiljøstyresmakt. Den avløyser føresegner i forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven § 5 og § 6.

*Tredje avsnitt pålegg museet å utarbeide faglege program som skal vere styrande for utgravingsverksemda. Føremålet med føresegna er å sikre ei bevisst styring av kunnskapsutviklinga. Dei faglege programma kan òg føre til eit betre kunnskapsgrunnlag i saker om løyve til inngrep, og eventuelt færre vilkår om utgraving. Riksantikvaren kan gje retningslinjer for utarbeiding av programma.*

### § 61 Plikt til å underrette Riksantikvaren

*Halvparten av utvalet (Andersen, Fjeldheim, Hæreid, Myklebust og Olsson) foreslår at føresegna skal lyde:*

*Dersom fylkeskommunen eller Sametinget i ei sak om kulturmiljø av nasjonal interesse vil gjere eit vedtak som er i strid med faglege råd i saka, skal Riksantikvaren få melding om det.*

*Halvparten av utvalet (Anfinset, Falch, Felland, Gierløff og Holm) foreslår at føresegna skal lyde:*

*Dersom fylkeskommunen i ei sak om kulturmiljø av nasjonal interesse vil gjere eit vedtak som er i strid med faglege råd i saka, skal Riksantikvaren få melding om det.*

*Halvparten av utvalet (Andersen, Fjeldheim, Hæreid, Myklebust og Olsson) foreslår ein plikt for både fylkeskommunen og Sametinget til å underrette Riksantikvaren i saker der det vil bli gjort vedtak som ikkje følgjer fagleg tilråding. Føresegna vidarefører delvis innhaldet i forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven § 7 tredje avsnitt. Ho er nærmare omhandla i punkt 40.18.*

Underretningsplikta skal gjere Riksantikvaren i stand til å vareta nasjonale kulturmiljøinteresser, gjennom eventuelt å overta saka etter lovframlegget § 57. Plikta til å underrette Riksantikvaren gjeld både når dei faglege tilrådingane frå forvaltningsmuseet ikkje blir følgde, og når interne faglege tilrådingar ikkje blir følgde i administrative eller politiske vedtak frå fylkeskommunen og Sametinget. Plikta gjeld i saker om kulturmiljø av nasjonal interesse. Dette er ei endring av gjeldande rett, som i tillegg pålegg underretningsplikt i saker som gjeld kulturmiljø av vesentleg regional verdi. Dette representerer likevel inga vesentleg endring i praksis. Kravet til underretning om saker som gjeld kulturminne med regional verdi kom inn i ansvarsforskrifta i 2019, men er i lite grad følgd opp i praksis.

*Halvparten av utvalet (Anfinset, Falch, Felland, Gierløff og Holm) foreslår at underretningsplikten skal gjelde for fylkeskommunen, men ikkje for Sametinget, som er eit sjølvstendig nasjonalt folkevalgt organ. Når det gjeld Sametinget, må omsynet til å sikre nasjonale kulturmiljøinteresser bli varetatt gjennom den generelle samordningsplikta som lova oppstiller i § 6, og at Riksantikvaren på eit sjølvstendig grunnlag kan ta over saker etter lovframlegget § 57, og mellom anna fremje motsegn.*

### § 62 Samarbeid mellom fylkeskommunen og Sametinget

*Fylkeskommunen og Sametinget skal samarbeide om oppgåver etter denne lova.*

*Fylkeskommunen og Sametinget kan avtale kva som er ansvarleg styresmakt i enkeltsaker, og kva som er ansvarleg styresmakt for typar av automatisk freda kulturminne som kan høyre til så vel samisk som ikkje-samisk kulturhistorie.*

*Når fylkeskommunen og Sametinget handsamar søknader om dispensasjon eller løyve til inngrep i freda kulturminne som er nemnde i andre avsnitt, skal dei gje kvarandre høve til å uttale seg før dei gjer vedtak.*

*Departementet avgjer kva som er den rette styresmakta dersom fylkeskommunen og Sametinget ikkje blir samde om ein avtale.*

*Eit mindretal (Hæreid) foreslår at fjerde avsnitt skal lyde:*

*Riksantikvaren avgjer kva som er rette styresmakta dersom fylkeskommunen og Sametinget ikkje blir samde om ein avtale.*

Føresegna er ny. Ho gjeld samarbeid mellom fylkeskommunen og Sametinget, og avgjerd om kva



som er rette kulturmiljøstyresmakt for automatisk freda kulturminne som kan høyre til så vel samisk som ikkje-samisk kulturhistorie. Føresegna er nærare omhandla i punkt 40.17. Føresegna utfyller plikta til samordning av kulturmiljøstyresmakta, som går fram av lovframlegget § 6. Den særskilde stillinga til Sametinget og det at avgjerda av kva som er rette styresmakt må takast på grunnlag av breiare samfunnsmessige vurderingar, gjer at slike avgjerder må bli teke av departementet. Departementet kan hente inn faglege råd frå mellom anna Riksantikvaren. Ved slike avgjerder må ein òg konsultere Sametinget etter samelova kapittel 4.

*Eit mindretal (Hæreid) foreslår i fjerde avsnitt at det er Riksantikvaren som skal avgjøre kva som er rette styresmakta dersom fylkeskommunen og Sametinget ikkje blir einige om dette.*

#### § 63 Samarbeid mellom fylkeskommunen, Sametinget og forvaltningsmuseet

*Fylkeskommunen og Sametinget skal be forvaltningsmuseet om forskingsfaglege vurderingar og råd som grunnlag for vedtak om løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturminne.*

Føresegna er ny, men gjer uttrykk for gjeldande praksis om oppgåvefordeling og samarbeid mellom fylkeskommunen, Sametinget og forvaltningsmuseet. Forvaltningsmuseet gjer forskingsfaglege vurderingar av om det bør gjevast løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturminne, og eventuelt av kva slags granskningar som bør gjerast. Vurderingane til museet er grunnlag for dei vedtaka fylkeskommunen og Sametinget gjer om løyve til inngrep i automatisk freda kulturminne. Føresegna er nærare omhandla i punkt 40.19.

#### § 64 Kulturmiljønemnder for dei nasjonale minoritetane

*Departementet kan opprette kulturmiljønemnder for kvar av dei nasjonale minoritetane. Departementet kan gje forskrift om oppgåver, oppnemning, organisering og sakshandsaming i nemndene.*

Føresegna gjeld kulturmiljønemnder for dei nasjonale minoritetane. Nemndene blir nærare omtalt i punkt 38.1.5.

Føresegna gjev departementet heimel til å gje forskrift om oppgåver, oppnemning, organisering og sakshandsaming i nemnder for nasjonale minoritetar.

## Kapittel 12 Reglar for sakshandsaming og handsaming av personopplysningar

Kapittelet har føresegner om særskilde sakshandsamingsreglar for freding, som gjeld i tillegg til dei alminnelege reglane som følgjer av forvaltningslova og andre generelle reglar.

#### § 65 Rettleiing til eigaren av noko som er freda

*Fylkeskommunen og Sametinget skal rettleie eigaren av freda kulturmiljø slik at det er føreseieleg kva som er tillate eller ikkje, og føreseieleg kva det er mogleg å få løyve eller dispensasjon til. Forvaltnings- og skjøtselsplan etter § 31 er ein måte å rettleie på.*

Føresegna pålegg fylkeskommunen og Sametinget å rettleie eigarar når dei ber om råd og rettleiing om sin eigen freda eigedom. Rettleiinga kan til dømes skje munnleg, ved synfaringar eller ved førehandsfråsegner om kva tiltak som kan tillast på eigedomen før den endelege søknaden blir utarbeidd av eigaren.

Plikta til å rettleie gjeld først og fremst ovanfor eigaren, men òg ovanfor andre rettshavarar som har tilstrekkeleg tilknytning til den faste eigedomen. Det kan til dømes vere bruksrettshavarar og tomtefestarar, og så bortetter. Rettleiingsplikta er ikkje ei forhandling, og eventuelle fråsegner frå kulturmiljøstyresmakta er ikkje bindande. Ein tiltakshavar må framleis søkje om løyve til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturminne eller dispensasjon ved tiltak på freda bygningar. Kva krav som kan stillast til omfanget av rettleiinga må tilpassast saka og ressursituasjonen for den enkelte styresmakta.

#### § 66 Rett til å foreslå freding

*Alle kan foreslå for kulturmiljøstyresmakta å frede noko som kulturmiljø. Kulturmiljøstyresmakta skal svare på framlegget. Svaret er ikkje enkeltvedtak etter forvaltningsloven.*

Føresegna lovfester høvet til å foreslå at kulturminne blir freda. Føresegna er ny og rettar seg mot privatpersonar, organisasjonar og andre. Kulturmiljøstyresmakta må ta stilling til framlegget, men kan velje å ikkje starte fredingssak og treng ikkje grunngje svaret sitt. Det er ikkje klagerett på avgjerda.

#### § 67 Sakshandsamingsregler for freding ved vedtak

*Når kulturmiljøstyresmakta startar sak om freding etter lova skal eigarar, rettshavarar og kommunen varslast og få rimeleg tid til å uttale seg. I sak*

*om freding av fast eigedom skal kulturmiljøstyresmakta, om det trengst, drøfte med kommunen avgrensing og samordning av planarbeid etter plan- og bygningsloven.*

*Kulturmiljøstyresmakta skal samarbeide med offentlege styresmakter i utarbeidinga av framlegget til freding. Kulturmiljøstyresmakta bør samarbeide med organisasjonar og andre som har ei særskild interesse i saka.*

*I saker som gjeld kulturmiljøet til ein nasjonal minoritet, skal kulturmiljøstyresmakta tidleg rådføre seg med representantar for den nasjonale minoriteten og i den vidare handsaminga leggje stor vekt på deira syn slik at det kan påverke innhaldet i vedtaket.*

*Når framlegg til freding er utarbeidd, skal eigarar, rettshavarar og kommunen varslast på ny og få rimeleg frist til å uttale seg. Kulturmiljøstyresmakta kan gje kommunen seinare frist enn andre slik at kommunen kan gjere ei sjølvstendig vurdering av høyringsinnspela før han uttalar seg. Både sak om å frede og framlegg til fredingsvedtak med føresegner skal gjerast offentleg tilgjengeleg på mest effektive måte, slik at andre interesser kan uttale seg innan same fristar som eigarar og brukarar. Private opplysningar treng ikkje gjerast offentlege.*

*Kongen kan gje forskrift om samordna handsaming av planar etter plan- og bygningsloven og freding etter denne lova.*

Føresegna fører i stor grad vidare gjeldande rett, men er forenkla og tilpassa til bruk av digital saks handsaming og til å gjelde alle kulturmiljø som kan fredast etter framlegget til ny lov. Saksførebuinga og sakshandsaminga må vere tilpassa omfanget på saka, men må òg fylle naudsynte omsyn til tryggleik.

*Første avsnitt* fører vidare kulturminnelova § 22 nr. 1 første og andre avsnitt. Nytt er at plikta til å drøfte med kommunen er avgrensa til å gjelde i dei tilfella det trengst, og at plikta til kunngjering i avis ikkje blir ført vidare. Høve til å gje forskrift om samordna handsaming av plansaker etter plan- og bygningslova og freding etter kulturmiljølova er flytt til eit nytt *femte avsnitt*.

Samarbeidsplikta i *andre avsnitt* fører vidare føresegna i kulturminnelova § 22 nr. 1 tredje avsnitt.

*Tredje avsnitt* er nytt, og det er ei presisering av plikta styresmakta har til å involvere nasjonale minoritetar i saker som påverkar kulturmiljøet deira. Deltakingsretten til dei nasjonale minoritetane har ikkje same rekkjevidd som konsultasjonsplikta i kapittel 4 i samelova, men inneheld meir enn retten til fråsegn. Det er ein føresetnad

at kulturmiljøstyresmakta skal drøfte fredinga med representantane deira og leggje stor vekt på synet deira, slik at det kan påverke innhaldet i fredinga. Føresegna må sjåast i samanheng med lovframlegget § 13 om medverknad og § 14 om vektlegging av kulturmiljøet til urfolk og nasjonale minoritetar.

*Fjerde avsnitt* fører vidare plikta til å varsle eigarar og brukarar direkte. Det er nytt at plikta til kunngjering i avis og Norsk lysingsblad ikkje blir ført vidare, men er erstatta av ei plikt til å gjere framlegget offentleg tilgjengeleg på den mest effektive måten, gjerne digitalt. Eigarar, og brukarar der det er naudsynt, skal varslast direkte. Det er òg nytt at direkte varsel i tillegg skal sendast til kommunen. Føresegna i kulturminnelova § 22 nr. 2 om at framlegget skal leggjast fram for fråsegn for offentlege organ som blir påverka av fredinga, blir ikkje ført vidare. Minstefristen for høyringa på seks veker blir ikkje ført vidare, slik at kulturmiljøstyresmakta kan tilpasse fristen til storleiken på og karakteren til saka.

Nytt er òg at det er kommunen sjølv som tar avgjerd om kommunestyret skal ta stilling til framlegget om freding. Kommunen kan be om ein utsett frist for fråsegn til etter at den ordinære høyringa er avslutta. Kommunen kan få tilsendt alle høyringsfråsegner, slik at han kan få det fulle biletet av interesser før han uttalar seg.

Sjå meir om føresegna i punkt 38.1.1.

§ 68 *Samordning med kommunane i saker som gjeld pålegg om istandsetjing med meir og retting*

*Kulturmiljøstyresmakta skal samordne seg med kommunen i saker som gjeld pålegg om istandsetjing og oppattbygging av kulturmiljø etter § 50 og retting av ulovlege tiltak etter § 74, når sakene i tillegg krev vurdering eller løyve etter plan- og bygningsloven.*

Føresegna er ny og gjev kulturmiljøstyresmakta ei samordningsplikt med kommunen. Føremålet med føresegna er at forholdet til plan- og bygningslova skal vera avklart med kommunen før kulturmiljøstyresmakta gjev vedtak om pålegg.

§ 69 *Tinglysing*

*Vedtak om freding skal, dersom det er mogleg, tinglystast eller bli avmerkt i tilsvarande register.*

Føresegna fører vidare reglane i kulturminnelova om tinglysing av vedtak om freding og gjeld alle vedtak om freding etter lovframlegget kapittel 5. Føresegna gjeld òg ved presisering av automatisk freding. Ho er nærare omhandla i punkt 38.1. Det

er den styresmakta som vedtek fredinga som har ansvaret for at vedtaket blir tinglyst eller merkt av i tilsvarende register. Riksantikvaren har avgjerdsrett ved ordinære fredingar, og fylkeskommunen og Sametinget har avgjerdsrett for forenkla freding. Tinglysinga er ikkje ein del av vedtaket og har ikkje offentlegrettslege verkningar. Føremålet med føresegna er å sikre naudsynt notoritet for fredinga. Å føre inn fredinga som ei hefting i grunnboka reduserer privatrettslege konflikthar ved til dømes omsetnad av ein freda eigedom. Det er berre heftingar i fast eigedom som kan tinglystast i grunnboka. Vedtak om freding av andre kategoriar av kulturmiljø skal så langt som mogleg merkast av i andre, tilsvarende register. Tilsvarende register kan til dømes vere skipsregistera eller Brønnøysundregistera.

#### § 70 Miljøvedtaksregister

*Departementet kan gje forskrift om oppretting av miljøvedtaksregister og plikt til å føre inn vedtak om freding av kulturmiljø og planar som nemnt i § 31.*

Føresegna gjev departementet heimel til å gje forskrift om at kulturmiljøstyresmakta skal gjere vedtak om freding og liknande tilgjengelege gjennom eit offentleg miljøvedtaksregister. Heimelen gjeld forskrift om å opprette og føre inn opplysningar. Eit slik register vil styrkje kunnskapsgrunnlaget for kulturmiljø, både for allmenta og for forvaltninga. Det vil òg gje offentlege organ eit godt grunnlag i vurderinga av prinsippa i lovframlegget §§ 8 til 14 når dei skal ta avgjerder. Slik publisering vil ikkje erstatta plikta til tinglysing og avmerking i tilsvarende register etter lovframlegget § 69.

Naturmangfaldlova § 68 ligg til grunn for opprettinga av det eksisterande Miljøvedtaksregisteret, som inneheld enkeltvedtak og forskrifter på miljøområdet. Ein tilsvarende heimel er føreslegen i utgreiinga til motorferdsellovutvalet i NOU 2024: 10. Det vil vere ein fordel at eit eventuelt kulturmiljøregister kan koplast saman med Miljøvedtaksregisteret, slik at det blir mogleg å få oversyn over alle reguleringar som gjeld i ulike område. Føresegna blir nærare omtalt i punkt 38.1.6.

#### § 71 Handsaming av personopplysningar

*Departementet kan gje forskrift om handsaming av personopplysningar, slik som føresegn om føremålet med handsaminga, kva opplysningar som skal bli handsama, korleis opplysningane skal bli handsama, vilkår for utlevering av informasjon, krav om sletting og krav om at eventuelle samanstil-*

*lingar skal kunne brukast for forskning og statistiske føremål.*

Føresegna gjev departementet heimel til å gje forskrift om handsaming av personopplysningar i tråd med EU si personvernforordning. Føresegna er omtalt i punkt 38.2. Opplysninga av kva som kan regulerast i forskrift, er ikkje uttømmende. Føresegna kan til dømes vere aktuell i saker om freda eigedom og kan gjelde omtale av både eigarar og andre som er i kontakt med saka. Føresegna er òg viktig for innhald og innsyn i eit eventuelt miljøvedtaksregister.

#### § 72 Automatisert sakshandsaming

*Departementet kan gje forskrift om automatisert sakshandsaming av personopplysningar.*

*Avgjerd som er lite inngripande for den enkelte, kan takast ved heilautomatisert handsaming utan heimel i forskrift.*

*Kulturmiljøstyresmakta skal dokumentere det rettslege innhaldet i automatiserte sakshandsamingssystem. Dersom ikkje særlege omsyn talar mot det, eller noko anna følgjer av lov, skal dokumentasjonen gjerast offentleg.*

Føresegna opnar for at departementet kan gje forskrift om automatisk sakshandsaming av personopplysningar på nærare bestemte saksområde. Lova inneheld ikkje ei konkretisering av kva slags sakshandsamingsprosessar som er eigna for slik automatisering. Føresegna gjev nasjonalt rettsgrunnlag for slik handsaming, jamfør personvernforordninga artikkel 22 nr. 2 bokstav b. Føresegna er meint å vere teknologinøytral og opne for løysingar som ikkje kan føresjåast no. Det er ein føresetnad at slike ordningar kan gjennomførast innanfor ramma av forsvarleg forvaltningsskikk og rettstryggleik for borgarane.

### Kapittel 13 Handheving og sanksjonar

Kapittelet gjeld handheving av lova og kva sanksjonar styresmakta kan nytte ved lovbrøt.

#### § 73 Gjennomføring av gjeremål og pålegg etter lova

*Fylkeskommunen og Sametinget kan undersøkje kulturmiljø som er freda etter denne lova, dersom det er mistanke om forfall eller skade. Eigaren skal varslast i rimeleg tid før undersøkingane.*

*Fylkeskommunen og Sametinget eller den som dei gjev oppdrag, skal ha uhindra tilgang til ein eigedom for å gjennomføre gjeremål og pålegg etter denne lova.*

*Føresegna gjev direkte tvangsgrunnlag. Om det trengst, kan fylkeskommunen og Sametinget krevje*

*hjelp frå politiet for å gjennomføre tiltaka i føresegna her.*

Føresegna er ny. Kulturminnelova har ikkje føresegner som gjev forvaltninga tilgang til privat eigedom i tilfelle der eigaren set seg imot, og der det er naudsynt for å undersøkje freda kulturmiljø, følgje opp lovbrøt eller gjennomføre tiltak, mellom anna for å forhindre ytterlegare skade på kulturminne. Føresegna er omtalt i punkt 34.3.

*Første avsnitt* gjeld retten kulturmiljøstyresmakta har til å undersøkje kulturmiljøet. Det gjeld kulturmiljø som er freda direkte etter lova eller ved vedtak. I dei fleste tilfelle avtaler styresmakta undersøkinga med eigaren, og føresegna er berre aktuell dersom eigaren ikkje vil gje tilgang. Styresmakta må ha ein kvalifisert grunn til å undersøkje mot eigarens vilje, til dømes mistanke om forfall eller skade på freda kulturmiljø. Kravet om varsling i rimeleg tid må vurderast i kvart tilfelle. Omsynet til kva som passar for eigaren, er viktig, men der det er mistanke om akutt forfall eller skade, må styresmakta kunne handle på kortare varsel.

*Andre avsnitt* gjev kulturmiljøstyresmakta tilgang til fast eigedom for å gjennomføre eit tiltak dei har et anna rettsleg grunnlag for, typisk ved direkte gjennomføring av pålegg etter § 76. Føresegna gjeld òg når styresmakta har gjeve ein oppdragstakar i oppdrag å gjennomføre tiltaket.

*Tredje avsnitt* er ein regel om direkte tvangsgrunnlag og hjelp frå politiet der dette er naudsynt. Kulturmiljøstyresmakta treng dimed ikkje å krevje mellombels åtgjerd for å få tilgang til eigedom, der tilgang er naudsynt. Føremålet er å unngå forseinkingar og kostnader.

#### § 74 Pålegg om stans og retting av ulovlege forhold

*Fylkeskommunen og Sametinget kan påleggje eigaren, brukaren eller den ansvarlege å stanse eller rette opp tiltak eller tilhøve som er i strid med føresegner som er gjevne i eller i medhald av denne lova. Pålegget kan mellom anna gå ut på å fjerne det ulovlege tiltaket eller å reparere, byggje opp att eller sikre dei kulturhistoriske verdiane eller det vitenskaplege kjeldematerialet. Det kan setjast ein rimeleg frist for gjennomføring av pålegget.*

*Pålegg om stans kan gjevast straks og utan førehandsvarsel når det må til for å avverje fare for skade.*

*Pålegget må vedtakast innan to år frå tidspunktet då fylkeskommunen og Sametinget fekk god nok kunnskap til å vurdere forholdet, og seinast 20 år etter at det ulovlege tiltaket vart utført.*

Føresegna er ny, men ho er ei delvis vidareføring og utviding av gjeldande rett. Kulturminnelova § 16 og § 8 tredje avsnitt har føresegner om pålegg om mellom anna retting og tilbakeføring. Føresegna er omtalt i punkt 34.3.

*Første avsnitt* slår fast at kulturmiljøstyresmakta kan rette pålegg mot både eigarar, brukarar og den ansvarlege. Pålegget blir normalt først retta mot skadevaldaren, det vil seie den som ha utført tiltaket pålegget gjeld, og som kan gjennomføre pålegget. Dersom ansvarstilhøva ikkje er klare, kan pålegg òg rettast mot dei andre som er nemnde i føresegna. Det er ikkje eit krav om at tilhøvet pålegget gjeld, er gjort med forsett.

Pålegget kan gjelde ei rekkje ulike handlingar som går ut på å stanse eller rette opp ulovlege tilhøve, og tiltak som er nemnde i paragrafen. At han gjeld både tiltak og tilhøve, strekar under at pålegget ikkje må knytast til ei konkret handling, men òg kan dekkje tilhøve som har oppstått over tid. Opprekninga av døme på kva tiltaket kan gå ut på viser at det ikkje er uttømmende, men må ha samanheng med kulturmiljøverdiane.

Pålegget må ha ein klar samanheng med lovbrøtet eller det ulovlege tiltaket. Eit pålegg kan ikkje gå ut over det som er naudsynt for å få kulturmiljøet i den tilstanden det var i før det ulovlege tilhøvet starta. Pålegget kan gjelde å rette opp skaden på kulturminnet, ikkje alminneleg istandsetjing.

Ut over ei alminneleg vurdering av proporsjonalitet mellom dei kulturmiljøverdiane som er råka, og kva ein kan oppnå med pålegget, skal økonomiske omsyn i seg sjølve ikkje vere avgjerande. Fristen for å gjennomføre pålegget må vurderast ut frå element som fare for ytterlegare tap av kulturmiljøverdiar og praktiske tilhøve. Til dømes vil frost i grunnen kunne vere til hinder for tiltak på eit jordfast kulturminne.

*Andre avsnitt* i føresegna slår fast at pålegg om stans kan gjevast omgåande og utan varsel. Av omsyn til mottakaren og god forvaltningsskikk bør det forhandsvarslast der situasjonen tillèt det.

*Tredje avsnitt* gjeld fristar for forelding. Det kan vere vanskeleg å oppdage eit lovbrøt eller ein situasjon der kulturmiljøverdiane er skadde eller truga på slikt vis at eit pålegg er naudsynt. Særleg jordfaste kulturminne er lite synlege, det er mange av dei, og dei ligg spreidde ut over heile landet. Reaksjonsfristen på to år for å vedta pålegg er difor knytt til tidspunktet då styresmakta fekk kjennskap til grunnlaget for pålegget. Ein toårsfrist kan vere naudsynt fordi det kan ta tid å avklare situasjonen og forsøkje å finne løysingar før ein kjem til vedtak om pålegg.

Den endelege foreldingsfristen på 20 år er ei utviding av gjeldande rett. Kulturmiljøstyresmakta praktiserer i dag ein foreldingsfrist på 5 år. 20-årsfristen går frå den siste handlinga i lovbrottet vart utført. Tida som har gått, må vere eit moment i forvaltninga si vurdering av om ein skal gje pålegg om retting, og innhaldet i dette.

#### § 75 Pålegg om skjøtsel, vedlikehald, istandsetjing med meir

*Når det er fare for at kulturmiljø som er freda etter denne lova, forfell på grunn av manglande vedlikehald, kan fylkeskommunen og Sametinget gje eigaren eller brukaren pålegg om vedlikehald, istandsetjing, skjøtsel eller avverjande tiltak som må til for å motverke eller førebyggje forfallet og berge den kulturhistoriske verdien.*

*Det skal setjast ein rimeleg frist for gjennomføring av pålegget.*

Føresegna er ei vidareføring og utviding av gjeldande rett. Føresegna er nærare omtalt i kapittel 34. Kulturminnelova § 17 gjeld berre tiltak som motverkar forfall av freda byggverk. Lovframlegget § 75 gjeld òg skjøtsel, istandsetjing med meir. Ei anna utviding er at føresegna gjeld alt freda kulturmiljø etter lova, og at føresegna gjeld både automatisk freda kulturmiljø og kulturmiljø som er freda ved vedtak.

Vanleg vedlikehald er eigarens ansvar og følger av eigarskapet til det freda kulturmiljøet. Eigarens vedlikehaldsforplikting finst òg i den generelle aktsemdsplikta i § 5, der det heiter at kulturmiljø skal forvaltast og haldast i forsvarleg stand. Vedlikehald kan òg vere regulert i fredingsvedtaket eller i vedlikehalds- og skjøtelsplanar. Det økonomiske ansvaret for vanleg vedlikehald og istandsetjing ligg til eigaren. Kulturmiljøstyresmakta har tilskotsordningar som heilt eller delvis kan dekkje meirkostnadene av eit antikvarisk vedlikehald.

Føresegna her er kulturmiljøstyresmakta sitt verkemiddel for å sikre naudsynt vedlikehald så dei freda kulturmiljøverdiane ikkje går tapt dersom eigarar eller brukarar ikkje oppfyller denne plikta, anten vedlikehaldet følgjer av aktsemdsplikta i § 5 eller eit vedtak.

Kulturmiljøstyresmakta kan påleggje istandsetjingstiltak som går ut over vanleg vedlikehald, men tiltaka må vere samhovande. For kulturmiljø freda ved vedtak er eit utgangspunkt same vedlikehaldstilstand eignedomen hadde då han vart freda, men dersom eigaren har fått tilskot, kan situasjonen vere ein annan i det konkrete tilfellet. Dersom eigaren har spekulert i forfall, til dømes

for å presse fram riving, kan vurderinga av proporsjonalitet tilseie meir omfattande pålegg. Her er òg omsynet til dei kulturhistoriske verdiane avgjerande. Pålegg kan omfatte meir enn vanleg vedlikehald i tilfelle der føremålet er naudsynt førebygging for særleg sårbare kulturminne, eller der dei står i ein særleg sårbar situasjon.

#### § 76 Direkte gjennomføring av pålegg

*Dersom den ansvarlege lèt vere å rette seg etter eit pålegg om tiltak etter denne lova, kan fylkeskommunen og Sametinget gjennomføre tiltaka. Det same gjeld i tilfelle der den ansvarlege ikkje er kjend eller ikkje kan utføre arbeidet på ein forsvarleg måte, og det hastar å få gjennomført tiltaka av omsyn til kulturmiljøet.*

*Den ansvarlege skal dekkje utgifter til tiltak etter første avsnitt. Kravet er tvangsgrunnlag for utlegg.*

*Den ansvarlege skal få sleppe å dekkje tiltak etter første avsnitt dersom han kan godtgjere at han ikkje har hatt råd til å rette seg etter pålegget.*

Føresegna er ny. Ho er nærare omtalt i punkt 34.1. Tilsvarende føresegner finst i andre miljø- og ressurslover.

*Første avsnitt* gjev styresmakta rett til å setje i verk tiltak dersom pålegg frå kulturmiljøstyresmakta ikkje blir følgde opp av den ansvarlege. Tiltak som den ansvarlege er forplikta til etter lova, kan styresmakta i utgangspunktet ikkje gjennomføre direkte. Det er berre når den ansvarlege lèt vere å rette seg etter eit pålegg, når den ansvarlege ikkje er kjend, eller når kulturmiljøomsyn gjer at det hastar, at kulturmiljøstyresmakta kan gjennomføre pålegget direkte. Styresmakta må før direkte gjennomføring gjere så mykje som situasjonen og tida tillèt.

Dersom den som tiltaket blir retta mot motset seg tiltaket fysisk, eller held fram med den ulovlege handlinga pålegget gjeld, kan styresmakta ikkje sjølv gripe fysisk inn. I slike tilfelle må styresmakta be om hjelp frå politiet.

Etter *andre avsnitt* kan styresmakta krevje dekning av kostnadene til tiltak etter første avsnitt frå den ansvarlege. Dette gjeld òg kostnader til erstatning, der det er naudsynt å bruke annan eigedom. Krav om dekning av kostnader er ikkje enkeltvedtak, men er tvangsgrunnlag for utlegg, jamfør tvangslova § 7-2 bokstav e.

*Tredje avsnitt* er ei diskresjonær moglegheit for styresmakta til å ikkje fremje krav om dekning av kostnadene eller til å ettergje kravet. Vilkåret er at den ansvarlege ikkje har råd. Det bør vere ein høg terskel for å ettergje krav om kostnadsdekning som elles er rimelege ut frå situasjonen.

### § 77 Lovbrotsgebyr

*Fylkeskommunen og Sametinget kan gjere enkeltvedtak om lovbrotsgebyr til den som aktlaust eller med forsett bryt forbod, påbod, vilkår eller føresegner som er gjevne i eller i medhald av denne lova.*

*Føretak kan få slike lovbrotsgebyr, sjølv om ingen enkeltpersonar har handla aktlaust eller med forsett.*

*Lovbrotsgebyr kan gjevast etter standardiserte satsar, individuelle utmålingar eller ein kombinasjon. Departementet kan gje forskrift om utmålinga av gebyret. Elles gjeld forvaltningsloven § 44 og § 46.*

*Høvet til å gje gebyr etter denne føresegna blir forelda ti år etter at lovbrotet er avslutta. Fristen blir avbroten av førehandsvarsel eller vedtak om lovbrotsgebyr frå fylkeskommunen og Sametinget.*

*Lovbrotsgebyr går til statskassa.*

Føresegna er ny og nærare omtalt i punkt 35.1.

*Første avsnitt er heimel for lovbrotsgebyr.*

*Tredje avsnitt gjev reglar om forma på lovbrotsgebyret og ein heimel for forskrift om utmåling.*

*Foreldingsfristen i fjerde avsnitt er ti år etter at lovbrotet er avslutta. Den lange foreldingsfristen har samanheng med at det kan vere vanskeleg å oppdage ulovlege inngrep i, eller tiltak på automatisk freda jordfaste kulturminne som ikkje er synlege.*

### § 78 Tvangsmulkt

*Fylkeskommunen og Sametinget kan gjere enkeltvedtak om tvangsmulkt for å sikre at føresegner som er gjevne i eller i medhald av denne lova, blir følgde.*

*Tvangsmulka kan fastsetjast samtidig med pålegg, og ho tek til å gå når fristen for å gjennomføre pålegget er ute. I tilfelle der tvangsmulkt ikkje blir fastsett samtidig med eit pålegg, skal mulka varslast på førehand.*

*Tvangsmulka kan setjast til ein eingongssum eller gå som ei dagmulkt så lenge lovbrotet varer. Dei to formene for mulkt kan òg kombinerast.*

*Tvangsmulkt skal rettast mot den personen eller det føretaket som er ansvarleg for at føresegnene blir følgde. Er ei tvangsmulkt pålagd eit føretak i eit konsern, kan tvangsmulka inndrivast hos morselskapet.*

*Fylkeskommunen og Sametinget kan velje å fråfalle ei tvangsmulkt som er fastsett etter denne føresegna. Ei slik avgjerd er ikkje eit enkeltvedtak etter forvaltningsloven.*

*Tvangsmulkt går til statskassa.*

Føresegna er ny, og er nærare omtalt i punkt 35.2. Tvangsmulkt er ikkje straff og kan kome i tillegg til eit lovbrotsgebyr eller ein annan straffereaksjon.

*Første avsnitt* er heimel for tvangsmulkt og angjev når han kan brukast.

*Andre og tredje avsnitt* slår fast at tvangsmulka kan ha det formatet som blir vurdert som mest effektivt for å oppnå føremålet. Mest vanleg er det at tvangsmulka blir fastsett saman med pålegget, men med ei frist for når ho trer i kraft. Da er ikkje særskild varsling av tvangsmulka naudsynt. Anten tvangsmulka blir fastsett som ein eingongssum eller dagmulkt, eller som ein kombinasjon, må ho stå i høve til kva lovbrotet eller pålegget går ut på.

*Fjerde avsnitt* regulerer kven som er ansvarleg og mulka skal rettast mot. Andre setning gjev heimel til å rette kravet mot det øvste avsnittet i ein konsernstruktur.

*Femte avsnitt* gjev rett til å fråfalle tvangsmulkt utan at det er sett grenser for skjønet til styresmakta.

*Sjette avsnitt* slår fast at tvangsmulka går til statskassa, jamfør òg forvaltningslova § 51.

### § 79 Tinglysing og utleggspant for pålegg og krav

*Pålegg og krav om kostnadsdekning etter denne lova er tvangsgrunnlag for utlegg.*

*Pålegg og krav om kostnadsdekning etter denne lova skal tinglysast som eit hefte på den aktuelle eigedommen.*

Føresegna er ny, men fleire miljø- og ressurslover har liknande føresegner.

*Første avsnitt* sikrar kulturmiljøstyresmakta direkte tvangsgrunnlag for utlegg knytte til kostnadsdekning. Styresmakta treng dimed ikkje gå til domstolane for å sikre eller drive inn krav. Føremålet er å unngå forseinkingar og kostnader.

Etter *andre avsnitt* skal utleggspant tinglysast på eigedomen.

### § 80 Bruk av andre sin eigedom ved gjennomføring av tiltak

*Den som gjennomfører pålegg etter denne lova, kan gjere bruk av fast eigedom som andre eig, dersom det er naudsynt for å få utført tiltaka. Bruk av eigedomen skal avtalast med eigaren.*

*Fylkeskommunen og Sametinget kan påleggje slik bruk av ein eigedom utan avtale med eigaren dersom det er vanskeleg å få i stand ein avtale, og elles i alle tilfelle der det er naudsynt for å ta vare på dei kulturhistoriske verdiane.*

*Den ansvarlege for tiltaket skal erstatte tap på grunn av skade eller ulempe på eigedomen. Fylkeskommunen og Sametinget står inne for at erstatninga blir betalt.*

Føresegna gjev fylkeskommunen og Sametinget høve til å nytte seg av andre personar sin eigedom ved gjennomføring av pålegg etter lova. Som hovudregel må slik bruk av privat eigedom skje etter avtale med eigar. I nokre tilfelle vil det vere naturleg å inngå avtale med brukaren i staden for eigaren. Om eigaren eller brukaren motset seg ein slik avtale og det føreligg tungvegande grunnar, gjeld lovframlegget § 73 om direkte tilgang til eigedomen.

#### § 81 Straff

*Den som aktaust eller med forsett bryt forbod, påbod, vilkår eller føresegner som er gjevne i eller i medhald av denne lova, kan straffast med bøter eller fengsel i opp til 1 år. Under særleg skjerpande omstende kan straffa vere fengsel i opp til 2 år.*

Mandatet legg opp til at straffeføresegna blir samordna med oppfølginga av Meld.St. 19 (2019–2020) *Miljøkriminalitet*. Dette arbeidet var ikkje ferdig då arbeidet med NOU-en vart avslutta. *Utvalet* har difor ikkje greidd ut eller drøft straffeføresegna i lova. Føresegna om straff som står her, er den same som i kulturminnelova. Straffeføresegna må greiast ut av departementet som ledd i det vidare arbeidet med minnelova og ei ny kulturmiljølov.

### Kapittel 14 Ikraftsetjing og overgangsføresegner

#### § 82 Ikraftsetting

*Lova gjeld frå den tid Kongen fastset.*

*Når lova tek til å gjelde, blir lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven) oppheva.*

Føresegna regulerer når lova trer i kraft, og kva verknad ikraftsetjinga har for andre reglar.

Det gjeld særleg oppheving av kulturminnelova av 1978, men òg ansvarsforskrifta om regulering av styringsmakt på kulturmiljøområdet med heimel i kulturminnelova.

#### § 83 Overgangsføresegn for bygningar, anlegg og liknande som staten eig

*Føresegner og vedtak om bygningar, anlegg og liknande som staten eig og som var freda i eller i medhald av kulturminneloven, står likevel ved lag til dess Kongen fastset noko anna.*

Alle enkeltvedtak som er gjorde etter kulturminnelova, og vedtak som er gjorde etter tidlegare lover om vern av kulturmiljø, står ved lag. Det er ikkje naudsynt å gjere nye vedtak om freding. Dette gjeld òg kulturminne og kulturmiljø som er freda ved forskrift.

#### § 84 Endringar i andre lover

Lov 27. juni 2008 nr. 71 om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) inneholder følgende endringer:

§ 11-8. tredje avsnitt bokstav c andre setning skal lyde:

For randsonen til nasjonalparker, landskapsvernområder og *områder fredet etter kulturmiljølova* kan det, samtidig med fastsetting av *enkeltevedtak* eller verneforskrift for nytt verneområde eller revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for etablerte verneområder, fastsettes bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet.

Framlegget er ei samordning av kulturmiljø med kommunen sin heimel til å fastsette omsynssonar med bindande føresegner for randsona til nasjonalparker og landskapsområde etter naturmangfaldlova. Med endringa vil det same gjelda for bufersona til kulturmiljø som er freda ved enkeltvedtak eller forskrift etter kulturmiljølova. Omsynet bak denne føresegna er at eit verneområde aldri vi kunne bli avgrensa så omfattande at ein kan ta omsyn til alle tiltak og all bruk i nærleiken som kan skade verdiar innanfor verneområdet. Målet er å gje kommunen noko større handlefridom, som dimed kan nyttast som grunnlag for å avslå tiltak som elles er omfatta av lov og plan. Eit døme kan vere ei sone der eit kulturminne eller kulturmiljø er særleg sårbart for påverking utanfrå, anten det gjeld mogeleg direkte skade eller opplevinga. Dette kan til dømes vere ei randsoner rundt ei kyrkje der omsynssona tek vare på kulturlandskap eller siktelinjer. Kommunen kan berre gje bindande føresegn for randsona samstundes som det blir gjeve enkeltvedtak eller forskrift om freding, eller i samband med oppdatering av forvaltnings- eller skjøtselsplanar.

§ 11-9. første avsnitt nr. 6 og nr. 7 skal lyde:

6. miljøkvalitet, estetikk, natur, landskap og grønnstruktur, *bevaring av eksisterende bygninger og annet kulturmiljø*, herunder om midlertidige og flyttbare konstruksjoner og anlegg.

7. *riveforbud knyttet til nærmere bestemte områder, men uavhengig av plankategorier eller planområder.*

Endringa er av pedagogisk karakter. Tilhøvet mellom kva som kan falle inn under nr. 6 og 7 i gjeldande lovtekst er uklart, og den særlege heimelen i nr. 7 kan peike i retning at det kan vere skilnader mellom kva for krav som kan stillast til vern av natur- og kulturmiljø. Framlegget inneber ikkje ei realitetsendring, men ei samling av heimelen for å stille krav til kulturmiljø, arkitektur og landskap i nr. 6, og omsyn til bevaring av eksisterande bygningar og anna kulturmiljø i nr. 7. Endringa i nr. 7. er heller ikkje ei realitetsendring, fordi generelle føresegner som er knytt til bevaring, etter gjeldande rett kan gjelde eit forbod mot riving og.

§ 29-2. første og andre avsnitt skal lyde:

Ethvert tiltak etter kapittel 20 skal prosjekteres og utføres slik at det etter kommunens skjøn innehar gode visuelle kvaliteter både i seg selv og i forhold til dets funksjon og dets bygde og naturlige omgivelser og plassering. Ved tiltak som knytter seg til et eksisterende byggverks ytre, kan kommunen i vurderingen legge vekt på hensynet til viktige *kulturhistoriske*, arkitektoniske og andre kulturelle verdier.

*Kommunen kan avslå en søknad om riving av byggverk som har kulturhistoriske verdier som nevnt i første avsnitt.*

Nytt i føresegna er at ho gjev kommunane ei sjølvstendig heimel til å avslå ei rivesøknad. Heimelen kan bli nytta i tilfelle der det ikkje er teke stilling til tiltak gjennom kommuneplan- eller reguleringsplan. Heimelen skal berre brukast i helt spesielle tilfelle, og terskelen skal vera høg. Ei utviding av heimelen i § 29-2 gjer at vurderinga blir den same som for søknadar om tiltak i byggverkets ytre som er underlagt kommunens frie skjøn. I vurderinga bør kommunen nytta kriteria for vurdering av bevaringsverdi etter SAK10 § 19-3 andre avsnitt. Kommunen må vurdere om det vil vera tilstrekkeleg å krevje at dei kulturhistoriske verdiane blir dokumentert før riving kan bli gjennomført.

§ 29-10. skal lyde:

§ 29-10. *Forskrifter om ivaretagelse av natur- og kulturmiljø*

Departementet gir forskrifter for ivaretagelse av *natur- og kulturmiljø*, herunder naturmangfold

og *kulturmiljøverdier*, ved plassering og utforming av tiltak.

Nytt i føresegna er at kulturmiljø blir omfatta av omgrepet «det ytre miljøet», slik det er definert i miljøinformasjonslova § 2 (2), «Med miljøet forstås det ytre miljø inkludert kulturminner og kulturmiljø». Etter framlegget blir kulturmiljøverdier teke inn saman med naturverdier i forskriftsheimelen slik at desse vurderast likt.

Ny § 31-1. a. lyde:

§ 31-1. a. *Pålegg om dokumentasjon, sikring og utbedring*

*Bygninger med høy bevaringsverdi skal ikke gå tapt på grunn av unnlatt sikring eller istandsetting. Når forfall eller skader vil føre til at en bygning med høy bevaringsverdi eller deler av den forfaller ytterligere om det ikke blir gjennomført nødvendige tiltak som motvirker forfallet, kan kommunen gi eieren eller den ansvarlige pålegg om dokumentasjon, sikring eller utbedring.*

*Kostnadene ved å gjennomføre tiltaket skal stå i forhold til den bevaringsverdien som kan gå tapt.*

*Departementet kan gi forskrift med utfyllende bestemmelser.*

Føresegna er ny og erstattar forskriftsheimelen i plan- og bygningslova § 31-12 når det gjeld bevaringsverdige bygningar. Føresegna flytter innhaldet i byggesaksforskrifta kapittel 19, slik at kommunen får direkte heimel i lov til å gje pålegg om dokumentasjon og utbetring av slike bygningar i staden for i forskrift. I vurderinga må forfallets skadepotensiale og bygningas bevaringsverdi bli vekta mot kvarandre, og kostnaden ved gjennomføring av tiltaket må bli vekta mot bygningas verneverdi. Vurderinga av om pålegg skal gjevast må vera konkret for kvart enkelt tilfelle

Sjå punkt 26.5.8 for ei utfyllande omtale av føresegna.

§ 31-4 første avsnitt første setning skal lyde:

Ved tiltak etter § 20-1 på eksisterende byggverk og byggverk som blir gjenreist etter skade eller brann, kan kommunen gi helt eller delvis unntak fra tekniske krav, dersom det vurderes som forsvarlig ut fra sikkerhet, helse og miljø.

Lov 23. oktober 1959 nr. 3 om oreigning av fast eiendom inneholder følgende endringer:



§ 2 første avsnitt nr. 46 skal lyde:  
*Kulturmiljøtiltak.*

Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av natu-  
rens mangfold (naturmangfoldloven) inneholder  
følgende endringer:

§ 35 andre avsnitt skal lyde:

I nasjonalparker skal ingen varig påvirkning av  
naturmiljø eller *kulturmiljø* finne sted, med min-

dre slik påvirkning er en forutsetning for å ivareta  
verneformålet.

§ 36 første avsnitt andre setning skal lyde:

Til landskapet regner også *kulturmiljø* som  
bidrar til landskapets egenart.

§ 37 tredje avsnitt tredje setning skal lyde:

I forskriften kan det gis bestemmelser om  
vern av *kulturmiljø* i reservatet.

---

## Kjelder

### Lover

- Barnevernslova. (1953). Lov om barnevern (LOV-1953-07-17-14). [oppheva].
- Burettslagslova. (2003). Lov om burettslag (LOV-2003-06-06-39).
- Bygningsfredningslova. (1920). Lov om bygningsfredning (LOV-1920-12-03-2). [oppheva].
- Byggjeforbodlova. (1921). Lov 2. juli 1921 nr. 1 um rett til aa setja forbod mot byggjing eller verksemd, som skjemmer offentlege minnesmerke m.m. Norsk Lovtidende nr. 28, 1921, s. 383. [oppheva].
- Dyrevernslova. (1935). Dyrevernsloven (LOV-1935-06-07-13). [oppheva].
- Eigarseksjonslova. (2017). Lov om eierseksjoner (LOV-2017-06-16-65).
- Ekspropriasjonserstatningslova. (1984). Lov om vederlag ved oreigning av fast eigedom (LOV-1984-04-06-17).
- Endringslov til kulturminnelova. (1992). Lov om endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (LOV-1992-07-03-96).
- Endringslov til kulturminnelova. (1995). Lov om endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner m.m. (LOV-1995-11-24-63).
- Endringslov til kulturminnelova. (2000). Lov om endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner m.m. (LOV-2000-03-03-14).
- Endringslov til kulturminnelova. (2008). Lov om endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner. (LOV-2008-09-12-75).
- Fiendegodslova. (1950). Lov om fiendegods (LOV-1950-12-15-4).
- Fornminnelova. (1951). Lov om fornminne (LOV-1951-06-29-3). [oppheva].
- Fortidsminnelova. (1905). Lov om Fredning og Bevaring af Fortidslevninger (LOV-1905-07-13-4). [oppheva].
- Gravplasslova. (1996). Lov om gravplasser, kremasjon og gravferd (LOV-1996-06-07-32).
- Grunnlova. (1814). Kongeriket Noregs Grunnlov (LOV-1814-05-17).
- Handelsnæringslova. (1935). Lov om handelsnæringslov (LOV-1935-03-08). [oppheva].
- Havressurslova. (2008). Lov om forvaltning av viltlevande marine ressursar (LOV-2008-06-06-37).
- Jordlova. (1995). Lov om jord (LOV-1995-05-12-23).
- Kulturminnelova. (1978). Lov om kulturminner (LOV-1978-06-09-50).
- Kyrkjelova. (1996). Lov om Den norske kirke (LOV-1996-06-07-31). [oppheva].
- Lov om endringar i plan- og bygningslova. (1989). Lov om endringer i plan- og bygningslova av 14. juni 1985 nr. 77 og i visse andre lover om arealdisponering (LOV-1989-04-21-17).
- Lov om handelsnæringslov. (1907). Lov om handelsnæringslov (LOV-1907-07-16-3). [oppheva].
- Lov om handelsnæringslov. (1929). Lov om handelsnæringslov (LOV-1929-06-21-5). [oppheva].
- Miljøinformasjonslova. (2003). Lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlege beslutningsprosesser av betydning for miljøet (LOV-2003-05-09-31).
- Naturmangfaldlova. (2009). Lov om forvaltning av naturens mangfold (LOV-2009-06-19-100).
- Oreigningslova. (1959). Lov om oreigning av fast eigedom (LOV-1959-10-23-3).
- Plan- og bygningslova. (1985). Plan- og bygningslov (LOV-1985-06-14-77). [oppheva].
- Plan- og bygningslova. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71).
- Samelova. (1987). Lov om Sametinget og andre sameiske rettsforhold (LOV-1987-06-12-56).
- Servituttlova. (1968) Lov um særlege råderettar over framand eigedom (LOV-1968-11-29).
- Skjønnsprosesslova. (1917). Lov om skjønn og ekspropriasjonssaker (LOV-1917-06-01-1).
- Skogbrukslova. (2005). Lov om skogbruk (LOV-2005-05-27-31).
- Steriliseringslova. (1935). Steriliseringsloven (LOV-1934-06-01-2). [oppheva].
- Straffelova (2005). Lov om straff (LOV-2005-05-20-28).
- Straffelovas ikraftsetjingslov. (2015). Lov om ikraftsetting av straffeloven 2005 (LOV-2015-06-19-65).
- Svalbardmiljølova. (2001). Lov om miljøvern på Svalbard (LOV-2001-06-15-79).

Tinglysingslova. (1935). Lov om tinglysing (LOV-1935-06-07-2).  
Trussamfunnslova. (2020). Lov om tros- og livsynssamfunn (LOV-2020-04-24-31).  
Tvangsfullbyrdingslova. (1992). Lov om tvangsfullbyrdelse (LOV-1992-06-26-86).  
Universitets- og høyskulelova. (2024). Lov om universiteter og høyskoler (LOV-2024-03-08-9).  
Vareførselslova. (2022). Lov om inn- og utførsel av varer (LOV-2022-03-11-9).  
Verjerådslova. (1896). Lov om Behandlingen af forsømte Børn (LOV-1896-06-06-1). [oppheva].

### Forskrifter og anna regelverk

Ansvarsforskrifta. (2019). Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven. (FOR-2019-02-15-127).  
Byggjesaksforskrifta. (2010). Forskrift om byggesak (FOR-2010-03-26-488).  
Forskrift om berekraftig skogbruk. (2006). Forskrift om berekraftig skogbruk (FOR-2006-06-07-593).  
Forskrift om fagleg ansvar etter kulturminnelova (1979). Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven (FOR-1979-02-09-8785). [oppheva].  
Forskrift om handel med kulturgjenstandar. (2007). Forskrift om utførsel og innførsel av kulturgjenstander (FOR-2007-01-01-1).  
Forskrift om konsekvensutgreiingar (2017). Forskrift om konsekvensutredningar (FOR-2017-06-21-854).  
Forskrift om nydyrking. (1997). Forskrift om nydyrking (FOR-1997-05-02-423).  
Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksvegar (2015). Forskrift om planlegging og godkjenning av landbruksveier (FOR-2015-05-28-550).  
Forskrift om tilskot til arkeologiske kulturminne. (2021). Forskrift om tilskudd til automatisk fredete og andre arkeologiske kulturminner (FOR-2021-08-13-2507).  
Forskrift om tilskot til stavkyrkjer mv. (2021). Forskrift om tilskudd til stavkirker, bygg og anlegg fra middelalderen, konservering og brannsikring (FOR-2021-08-13-2510).  
Forskrift om utvalde naturtypar etter nml. (2011). Forskrift om utvalgte naturtyper etter naturmangfoldloven (FOR-2011-05-13-512).  
Gravplassforskrifta. (1997). Forskrift til lov om gravplasser, kremasjon og gravferd (FOR-1997-01-10-16).

Kyrkjebyggforskrifta. (2020). Forskrift om forvaltning av kulturhistorisk verdifulle kirker (FOR-2020-12-18-2827).  
Reglar om liturgisk inventar og utstyr. (2024). Regler om liturgisk inventar og utstyr. Fastsett av Kyrkjemøtet 13. april 2024.  
Sjøfartsdirektoratets gebyrforskrift. (1996). Forskrift om oppkreving av gebyr til statskassen for besiktelser, sertifikatutstedelse mv. som foretas i henhold til skipssikkerhetsloven mv. (FOR-1996-02-02-115).  
Statlige planretningslinjer for klima og energi. (2024). Statlige planretningslinjer for klima og energi (FOR-2024-12-20-3359).

### Kongelege resolusjonar

Kongeleg resolusjon. (2006). *Kongeleg resolusjon 1. september 2006 om overordna føresegner om forvaltning av statlege kulturhistoriske eigedomar*. Fornyings- og administrasjonsdepartementet.  
Avhendingsinstruksen. (1997). *Kongelig resolusjon av 19. desember 1997 Instruks om avhending av statlig eiendom m.v.* Arbeids- og administrasjonsdepartementet.

### Internasjonale og utanlandske kjelder

*Konvensjonar, avtalar og andre instrument*  
Agenda 21. (1992). Programme of action for sustainable development, Rio Declaration on Environment and Development, statement of forest principles (UNCED), Rio de Janeiro, 3.–14. juni 1992.  
Biomangfaldkonvensjonen (CBD). (1992). Konvensjon om biologisk mangfold, Rio de Janeiro 5. juni 1992. FN.  
Burracharteret. (2013). The Burra Charter. The Australia ICOMOS Charter for Places of Cultural Significance. Adopted 1979, revised version 2013.  
EMK – Den europeiske menneskerettskonvensjonen. (1950). Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter – ETS nr. 5. Roma 4. november 1950. Europarådet.  
EMK – Tilleggsprotokoll 1. (1952). Tilleggsprotokoll til Konvensjon om beskyttelse av menneskerettighetene og de grunnleggende friheter – ETS nr. 9. Paris 20 mars 1952. Europarådet.  
Europarådet. (2017). European Cultural Heritage Strategy for the 21st Century.

- Europarådet. (1996). 4th European Conference of Ministers Responsible for the Cultural Heritage, Helsingfors 30.-31. Mai 1996. Rapport CM (96)97.
- Europarådets landskapskonvensjon. (2000). Europarådets landskapskonvensjon ETS nr. 176. Firenze 20. oktober 2000. Europarådet.
- Farokonvensjonen. (2005). Europarådets rammekonvensjon om kulturarvens verdi for samfunnet ETS 199 nr. 106. Faro 27. oktober 2005. Europarådet.
- FNs erklæring om rettane til urfolk. (2007). FNs erklæring om rettane til urfolk (UNDRIP). 13. september 2007.
- Granadakonvensjonen. (1985). Konvensjonen om vern av faste kulturminne i Europa ETS nr. 121. Granada 3. oktober 1985. Europarådet.
- Havrettskonvensjonen. (1982). Dei foreinte nasjonars havrettskonvensjon. 10. september 1982. FN.
- Haagkonvensjonen. (1954). Overenskomst om vern av kulturverdiar i tilfelle av væpna konflikt, med protokoll. 14. mai 1954. FN.
- Klimakonvensjonen. (1992). FNs rammekonvensjon om klimaendring. 9. mai 1992 nr. 1.
- Konvensjonen om sivile og politiske rettar (SP). (1966). Internasjonal konvensjon om sivile og politiske rettigheter. New York 16. desember 1966. FN.
- Konvensjonen om vern av den immaterielle kulturarven. (2003). Konvensjonen om vern av den immaterielle kulturarven. 17. oktober 2003. FN.
- Konvensjonen om vern av kulturarven under vatn. (2001). FN.
- Konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar (ØSK). (1968). Den internasjonale konvensjonen om økonomiske, sosiale og kulturelle rettar. New York 19. desember 1966. FN.
- Nikosiakonvensjonen. (2017). Europarådet sin konvensjon om å kjempe mot kulturkriminalitet ETS nr. 221. Nikosia 19. mai 2017. Europarådet.
- Rammekonvensjonen for vern av nasjonale minoritetar. (1995). Rammekonvensjon for beskyttelse av nasjonale minoriteter – ETS nr. 157. Strasbourg 1. februar 1995. Europarådet.
- Rioerklæringa. (1992). Rio Declaration on Environment and Development. Report of the UN Conference on Environment and Development. Rio de Janeiro, 3.-14. juni 1992.
- Stockholmerklæringa. (1972). Declaration of the UN Conference on Human Environment. Report of the United Nations Conference on the Human Environment. Stockholm, 5.-16. Juni 1972. FN.
- Urfolkskonvensjonen. (1990). Konvensjonen om urfolk og stammefolk i sjølvstendige statar ILO nr. 169. 27. juni 1989.
- Vallettakonvensjonen. (1992). Europeisk konvensjon om vern av den arkeologiske kulturarv (revidert) ETS nr. 143. Valletta 16. januar 1992. Europarådet.
- Veneziacharteret. (1964). Veneziacharteret om bevaring av arkitektur og kulturminne. 30. mai 1964. Icomos.
- Verdsarvkonvensjonen. (1972). Konvensjonen om vern av verdas kultur- og naturarv. 16. november 1972. FN.
- Århuskonvensjonen. (1998). Konvensjonen om tilgang til miljøinformasjon, ålmenn deltaking i avgjerdsprosessar og tilgang til rettsmiddel i miljø saker. 25. juni 1998. FN.
- EU-forordningar og -direktiv*
- Direktiv 1993/7/EØF. Rådskdirektiv 93/7/EØF av 15. mars 1993 om tilbakelevering av kulturgjenstander som er fjernet ulovlig fra en medlemsstats territorium.
- Direktiv 2014/60/EU. Europaparlaments- og rådskdirektiv 2014/60/EU av 15. mai 2014 om tilbakelevering av kulturgjenstander som er fjernet ulovlig fra en medlemsstats territorium, og om endring av forordning (EU) nr. 1024/2012 (omarbeiding) (Tilbakeleveringsdirektivet for kulturgjenstander).
- Avgjerder og fråsegner frå internasjonale organ*
- Europarådet. (2018). Resolution on the implementation of the Framework Convention for the Protection of National Minorities by Norway. CM/ResCMN(2018)6.
- Human Rights Committee. (1994). CCPR General Comment No. 23: Article 27 (Rights of Minorities). Adopted at the Fiftieth Session of the Human Rights Committee, 8. april 1994. CCPR/C/21/Rev.1/Add.5).
- Human Rights Committee. (2015). Views adopted by the Committee under article 5 (4) of the Optional Protocol, concerning communication No. 2668/2015. (CCPR/C/124/D/2668/2015).
- Human Rights Council. (2018). Free, prior and informed consent: a human rights-based approach Study of the Expert Mechanism on the Rights of Indigenous Peoples. (A/HRC/39/62).

OECD. (1992). The Polluter-Pays Principle. OECD Analyses and Recommendations. Organisation for Economic Co-Operation and Development, 1992.

Unescos verdensarvsenter. (2015). Retningslinjer for gjennomføring av verdensarvkonvensjonen.

UNFCCC. (2022). What is the Triple Planetary Crisis? Sekretariatet for FN's rammekonvensjon om klimaendringar (UNFCCC).

#### *Nordisk og anna internasjonal lovgjeving, forarbeider og avgjerder*

##### *Danmark*

Bygningsfredningsloven. (2018) Lov om bygningsfredning og bevaring af bygninger og bymiljøer, LBK nr. 219 af 6. mars 2018.

Kulturministeriet. (2022). Bekendtgørelse om ændringer af underordnet betydning på beskyttede fortidsminder 2022. Lovtidende A. 26. september 2022.

Lov om ændring av museumsloven, lov om Miljø og Fødevarerklagenævnet og forskellige andre love. (2022). Lov nr. 900 av 21. juni 2022.

Museumsloven. (2014). LBK nr 358 af 08. april 2014.

Naturbeskyttelsesloven. (2024). LBK nr. 927 af 28. juni 2024.

Underretningsbekendtgørelsen. (2021). Bekendtgørelse om hvilke bygningsarbejder i fredede bygninger der ikke kræver forudgående tilladelse. BEK nr. 1588 af 28. juni 2021.

##### *Finland*

Markanvändnings- och bygglag. (1999). (132/1999).

Regeringens proposition. (2020). RP 182/2020. Regeringens proposition till riksdagen med förslag till lagar om ändring av lagen om skyddande av byggnadsarvet och 48 kap. 6 § i strafflagen.

Undervisnings- och kulturministeriet. (2023). Arkeologista kulttuuriperintöä koskevan lainsäädännön uudistaminen [Revisjon av lovgjevinga om arkeologisk kulturarv]. Rapport 2023:39.

Lag om fornminnen. (1963). 17. juni 1963/295.

Lag om skyddande av byggnadsarvet. (2010). 4. juni 2010/498.

##### *Island*

Lög um menningarminjar. (2012). nr. 80, 29. juni 2012.

##### *Japan*

Act on Protection of Cultural Properties. (1950). Act No. 214 of May 30, 1950, as amended up to Act No. 7, March 30, 2007.

##### *Sverige*

Kulturmiljölag. (1988). Kulturmiljölag (1988:950). Kulturrådets författningssamling. (2016). Riksantikvarieämbetets föreskrifter och allmänna råd om fornlämningsförklaring och metallsökare. (KRFS 2016:1). Vedtak 23. mai 2016.

Kulturrådets författningssamling. (2018). Föreskrift om ändring av Riksantikvarieämbetets föreskrifter och allmänna råd om fornlämningsförklaring och metallsökare. (KRFS 2018:4). Vedtak 29. oktober 2018.

Kulturrådets författningssamling. (2022). Riksantikvarieämbetets allmänna råd om fornlämningslag (KRFS 2022:3). Vedtak 27. oktober 2022.

Lag om ändring i miljöbalken. (2013). Lag om ändring i miljöbalken (2013:549).

Miljöbalk. (1998). Miljöbalk (1998:808).

Regeringens proposition. (1988). Om kulturmiljövård. Prop. 1987/88: 104.

Regeringens proposition. (2013): Kulturmiljöns mångfald Prop. 2012/13:96.

#### **Noregs offentlege utgreiingar (NOU)**

NOU 1982: 36 *Kulturminnevernet*.

NOU 1999: 21 *Lov om miljøvern på Svalbard – (svalbardmiljøloven)*.

NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*.

NOU 2001: 2 *Retten til miljøopplysninger – Allmennhetens rett til å få miljøopplysninger fra offentlige og private aktører og retten til å delta i offentlige beslutningsprosesser*.

NOU 2001: 7 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven – Planlovutvalgets første delutredning*.

NOU 2002: 1 *Fortid former framtid – utfordringer i en ny kulturminnepolitikk*.

NOU 2003: 14 *Bedre kommunal og regional planlegging etter plan- og bygningsloven II – Planlovutvalgets utredning med lovforslag*.

- NOU 2003: 15 *Fra bot til bedring – Et mer nyansert og effektivt sanksjonssystem med mindre bruk av straff.*
- NOU 2004: 28 *Lov om bevaring av natur, landskap og biologisk mangfold – (Naturmangfoldloven).*
- NOU 2007: 13 *Den nye sameretten – Utredning fra Samerettsutvalget.*
- NOU 2009: 11 *Kredittavtaler – Gjennomføring i norsk rett av forbrukerkredittdirektivet (2008/48/EF) m.m.*
- NOU 2015: 7 *Assimilering og motstand – Norsk politikk overfor taterne/romanifolket fra 1850 til i dag.*
- NOU 2019: 5 *Ny forvaltningslov – Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).*
- NOU 2020: 15 *Det handler om Norge – Bærekraft i hele landet. Utredning om konsekvenser av demografiutfordringer i distriktene.*
- NOU 2022: 20 *Et helhetlig skattesystem.*
- NOU 2023: 10 *Leve og oppleve – Reisemål for en bærekraftig fremtid.*
- NOU 2024: 10 *Ny motorferdsellov – Lov om motorferdsel i utmark og vassdrag (motorferdselloven).*
- NOU 2024: 14 *Med lov skal data deles – Ny lovgivning om viderebruk av offentlige data.*

### Proposisjonar

- Ot.prp. nr. 17 (1903–1904) *Angaaende udfærdigelse af en lov om forbod mod at udføre fortidslevninger fra landet.*
- Ot.prp. nr. 28 (1904–1905) *Angaaende udfærdigelse af en lov om fredning og bevaring af fortidslevninger.*
- Ot.prp. nr. 4 (1920) *Om lov om bygningsfredning.*
- Ot.prp. nr. 44 (1951) *Lov om fornminne.*
- Ot.prp. nr. 60 (1974–75) *Om lov om endringer i lov om bygningsfredning av 3. desember 1920 nr. 2.*
- Ot.prp. nr. 7 (1977–78) *Om lov om kulturminner.*
- Ot.prp. nr. 51 (1987–88) *Om lov om endringer i plan- og bygningsloven og i visse andre lover om arealdisponering.*
- Ot.prp. nr. 51 (1991–92) *Om lov om endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner.*
- Ot.prp. nr. 39 (1993–94) *Om lov om endringer i Plan- og bygningsloven.*
- Ot.prp. nr. 50 (1998–99) *Om lov om endringer i lov av 9 juni 1978 nr 50 om kulturminner.*
- Ot.prp. nr. 38 (2000–2001) *Om lov om miljøvern på Svalbard (svalbardmiljøloven).*
- Ot.prp. nr. 116 (2001–2002) *Om lov om rett til miljøinformasjon og deltakelse i offentlige beslutningsprosesser av betydning for miljøet (miljøinformasjonsloven).*

- Ot.prp. nr. 28 (2004–2005). *Om lov om skogbruk (skogbrukslova).*
- Ot.prp. nr. 50 (2006–2007) *Om lov om offentlige styresmakters ansvar for kulturverksemd (kulturlova).*
- Ot.prp. nr. 20 (2007–2008) *Om lov om forvaltning av villlevande marine ressursar (havressurslova).*
- Ot.prp. nr. 32 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (plandelen).*
- Ot.prp. nr. 41 (2007–2008) *Om lov om endringer i lov 16. juni 1989 nr. 69 om forsikringsavtaler m.m.*
- Ot.prp. nr. 45 (2007–2008) *Om lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven) (byggesaksdelen).*
- Ot.prp. nr. 52 (2008–2009) *Om lov om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven).*
- Prop. 147 L (2010–2011) *Endringer i svalbardmiljøloven.*
- Prop. 80 L (2013–2014) *Lov om erstatning for naturskader (naturskadeerstatningsloven).*
- Prop. 62 L (2015–2016) *Endringer i forvaltningsloven mv. (administrative sanksjoner mv.).*
- Prop. 42 L (2017–2018) *Endringer i kulturminneloven (fredningsgrensen for samiske kulturminner).*
- Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).*
- Prop. 130 L (2018–2019) *Lov om tros- og livssynsamfunn (trossamfunnsloven).*
- Prop. 64 L (2020–2021) *Endringer i plan- og bygningsloven, eierseksjonsloven og matrikkellova (endret regelverk for eksisterende byggverk og oppdeling av boenheter til hybler mv.).*
- Prop. 86 L (2020–2021) *Endringer i sameloven mv. (konsultasjoner).*
- Prop. 1 S (2021–2022) *For budsjettåret 2022 under Klima- og miljødepartementet.*
- Prop. 81 L (2021–2022) *Endringer i forvaltningsloven (skyldkrav ved administrativ foretakssanksjon og habilitetsreglens anvendelse for statsråder).*

### Innstillinger og stortingsforhandlingar

- Indst. O. nr. 36 (Ot.prp. nr. 17 for 1903–04) *Indstilling frå budgetkomiteen angaaende den kongelige proposition om udfærdigelse af en lov om forbod mod at udføre fortidslevninger fra landet.*
- Innst. O. II. (1966–67) *Innstilling frå justiskomiteen om lov om behandlingsmåten i forvaltnings saker (forvaltningsloven).*

- Innst. O. nr. 45 (1977–78) *Innstilling frå Kommunal- og miljøvernkomiteen om lov om kulturminner.*
- Forh. L. (1978) Forhandlingar i Lagtinget 26. mai 1978 Lov om kulturminne
- Innst. S. nr. 273 (1988–89) *Innstilling frå kommunal- og miljøvernkomiteen om utvikling og miljø – Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport.*
- Innst. O. nr. 24 (1999–2000) *Innstilling fra energi- og miljøkomiteen om lov om endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner*
- Innst. 30 S (2024–2025) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Sannhet og forsoning – grunnlag for et oppgjør med fornorskingspolitikk og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner.*

### Stortingsdokument

- Dokument Nr. 99. (1897) *Budgetkomiteen til Odels-tinget.*
- Dokument 3:7 (2018–2019) *Riksrevisjonens undersøkelse av behandling av innsigelser i plansaker.*
- Dokument 19 (2022–2023) *Sannhet og forsoning – grunnlag for et oppgjør med fornorskingspolitikken og urett mot samer, kvener/norskfinner og skogfinner.* Rapport til Stortinget fra Sannhets- og forsoningskommisjonen 01.06.2023.

### Meldingar til Stortinget

- St.meld. nr. 71 (1972–73) *Langtidsprogrammet 1974–1977.*
- St.meld. nr. 39 (1986–87) *Bygnings- og fornminnevernet.*
- St.meld. nr. 40 (1986–87) *Om friluftsliv.*
- St.meld. nr. 49 (1986–87) *Om miljøvernforskning.*
- St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling. – Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport.*
- St.meld. nr. 34 (1990–91) *Om miljøvern i kommunene.*
- St.meld. nr. 52 (1992–93) *Om norsk samepolitikk.*
- St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling – Dugnad for framtida.*
- St.meld. nr. 16 (2004–2005) *Leve med kulturminner.*
- St.meld. nr. 12 (2006–2007) *Regionale fortrinn – regional framtid.*
- Meld. St. 35 (2012-2013) *Framtid med fotfeste – Kulturminnepolitikken.*
- Meld. St. 14 (2014–2015) *Kommunereformen – nye oppgaver til større kommuner.*
- Meld. St. 18 (2016–2017) *Berekraftige byar og sterke distrikt.*

- Meld. St. 6 (2018–2019) *Oppgaver til nye regioner.*
- Meld. St. 16 (2019–2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken. Engasjement, bærekraft og mangfold.*
- Meld. St. 19 (2019–2020) *Miljøkriminalitet.*
- Meld. St. 12 (2020–2021) *Nasjonale minoriteter i Norge – En helhetlig politikk.*
- Meld. St. 26 (2022–2023) *Klima i endring – sammen for et klimarobust samfunn.*
- Meld. St. 35 (2023–2024) *Bærekraftig bruk og bevaring av natur – Norsk handlingsplan for naturmangfold.*

### Avgjerder, fråsegn og vedtak

- Rt. 1963 s. 146.
- Rt. 1979 s. 67.
- Rt. 1979 s. 971.
- Rt. 1987 s. 311.
- Rt. 1988 s. 890.
- Rt. 1989 s. 1339.
- Rt. 1993 s. 321.
- Rt. 2000 s. 2023.
- Rt. 2001 s. 769.
- Rt. 2002 s. 1713.
- Rt. 2004 s. 1723.
- Rt. 2005 s. 469.
- Rt. 2010 s. 850.
- Rt. 2010 s. 1293.
- Rt. 2014 s. 620.
- Rt. 2015 s. 392.
- HR-2009-1825-A.
- HR-2017-1298.
- HR-2018-456-P.
- HR-2023-1212-A.
- EMD klagenr. 6367/10.
- Sivilombodet. (2015). SOMB-2015/2528 Betydningen av hensynssoner ved vurderingen av et tiltaks visuelle kvaliteter.
- Sivilombodet. (2018). SOMB-2018/1219 Manglende vurdering av naturmangfoldloven i plansak. 28.8.2018.

### Rundskriv m.m.

- Finansdepartementet. (2015). Rundskriv nr. R-112/15. Bestemmelser om statlig gebyr- og avgiftsfinansiering.
- Barne- og familiedepartementet og Klima- og miljødepartementet. (2020). Rundskriv Q-06/2020. *Forvaltning av kirke, gravplass og kirkens omgivelser som kulturminne og kulturmiljø.*
- Klima- og miljødepartementet (2015). Rundskriv nr. T-2/15. *Saksbehandlingsreglar ved områdevern etter naturmangfoldloven (§§ 41- 43).* Klima- og miljødepartementet.

- Klima- og miljødepartementet. (2021). Rundskriv T- 2/16 – rev. februar 2021. *Nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet – klargjøring av miljøforvaltningens innsigelsespraksis*. Klima- og miljødepartementet.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2023). *Nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging 2023–2027*. Kommunal- og distriktsdepartementet
- Miljøverndepartementet. (1999). Rundskriv T-2/99. *Undersøkelsesplikt og kostnadsdekning ved nydyrkingstiltak*. Miljøverndepartementet.
- Miljøverndepartementet. (2007). Rundskriv T-02/2007. *Dekning av utgifter til arkeologiske arbeider ved mindre, private tiltak*. Miljøverndepartementet.
- ### Litteratur og andre referansar
- Aarebrot, F. & Evjen, K. (2014). *Land, makt og følelser. Stat og nasjonsbygging*, Fagbokforlaget.
- Aarsæther, N. & Hanssen, G.S. (2018) Pbl (2008) – en lov for vår tid? *Plan*. Volum 50. Utgave 3. Universitetsforlaget. 2-7.
- Agenda Kaupang. (2024). *Følgevaluering overføring av oppgaver fra Riksantikvaren til fylkeskommunene – Sluttrapport*. Rapport 1021286-4 av 25. april 2024, på oppdrag frå Riksantikvaren.
- Agenda. (2007). *Forsøk med differensiert oppgavefordeling. Sluttrapport*. Agenda utredning og utvikling AS på oppdrag frå Kommunal- og regionaldepartementet.
- Ahrens, S., Hansen, E., Wammer, E. U. & Vangstad, H. (2016). Storfolk og skogsfinner ved Nøkle vann i Østmarka – kattiser og båtvrak funnet ved arkeologiske registreringer i 2016. *Menneskene og havet: Årboka for Norsk Maritimt Museum 2016:77–93*.
- Anfinset, N. (2003). A Passion for Cultural Difference. Archeology and Ethnicity of the Southern Levant. *Norwegian Archeological Review*, 36-1,; 45-63.
- Aslaksen, O.C., Rønne, O., Jarulaitiene, G. (2023). *Taternes kulturarv – arkeologiske undersøkelser av lokalitetene Steinberg/Kilen, Fallgsøya/Herstrøm, Bjørkelunden, Stenset og Stryken/Daler i Drammen kommune*. Viken fylkeskommune.
- Asplan Viak AS. (2022). *Evalueringslinjer for samordnet bolig-, areal- og transportplanlegging*. Rapport 10. August 2022. På oppdrag fra Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Asplan Viak AS. (2025). *Miljøovervåkingsprogram. Sluttrapport 2021-2024. Status og tilstandsovervåking av automatisk fredete arkeologiske kulturminner i utvalgte kommuner*. MOV-ARK rapport nr. 11. På oppdrag frå Riksantikvaren.
- Avrami, E., Macdonald, S., Mason, R. & Myers, D. (2019) *Values in Heritage Management: Emerging Approaches and Research Directions*. Getty Conservation Institute.
- Backer, I.L. (2010). *Naturmangfoldloven. Kommentartutgave*. Universitetsforlaget.
- Bailey, G.N., Harff, J., & Sakellariou, D (2017). *Under the Sea: Archaeology and Palaeolandscapes of the Continental Shelf*. Springer.
- Banik, V.K. (2019) *Jødenes historie i Norge*. Store norske leksikon på snl.no.
- Banik, V.K. (2023) *Holocaust i Norge*. Store norske leksikon på snl.no.
- Barne- og familiedepartementet. (2024). *Bevaringsstrategi for kulturhistorisk verdifulle kirkebygg*. Barne- og familiedepartementet.
- Barth, F. (1969). Introduction. I F. Barth (red.) *Ethnic groups and boundaries. The social organization of cultural difference*. Universitetsforlaget.
- Bladh, G. (2002). Forskning om skogfinnar och finnskogar i Skandinavien. I Engen T.O. (red.) *Kulturell identitet og regional utvikling*. Rapport frå forskningskonferanse. Høgskolen i Hedmark.
- Budalen, A. & Hagen L.F. (2020). Fem tyskere tatt på grensa med bilen full av flydeler fra andre verdenskrig. NRK Norland, 27. august 2020. [https://www.nrk.no/nordland/tyskere\\_tatt-pa-grensen-bjornfjell-med-flydeler-fra-andre-verdenskrig-i-norge-1.15137346#:~:text=Fem%20tyskere%20tatt%20p%C3%A5%20grensa,i%20nord%20ut%20av%20landet](https://www.nrk.no/nordland/tyskere_tatt-pa-grensen-bjornfjell-med-flydeler-fra-andre-verdenskrig-i-norge-1.15137346#:~:text=Fem%20tyskere%20tatt%20p%C3%A5%20grensa,i%20nord%20ut%20av%20landet)
- Bugge, H.C. (2022): *Lærebok i miljøforvaltningsrett*. Universitetsforlaget 6. utgave 2022.
- Bull, L (1987) *Kulturminner fra nyere tid. Verneverdi og utvelgelseskriterer*. Informasjon fra Riksantikvaren.
- Christensen, A.L. (2011). *Kunsten å bevare*. Pax forlag.
- Capotorti, F. (1979). *Study on the rights of persons belonging to ethnic, religious and linguistic minorities*. Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities. FN.
- Cobo, J.M. (1982). *Study of the Problem of Discrimination Against Indigenous Populations*. United Nations, <https://www.un.org/development/desa/indigenouspeoples/publications/2014/09/martinez-cobo-study/#more-7242>.



- Damman, Å. (2020). *Status for verneverdige kulturminner i utvalgte kommuner. Sammendragsrapport 2000-2019 Bø i Telemark, Flora, Kautokeino, Melhus, Nittedal, Nord-Aurdal, Salt-dal, Samnanger, Sandnes og Tromsø*. (NIKU Rapport 101). Norsk institutt for kulturminneforskning.
- Desilvey, C. (2017). *Curated Dacay – Heritage beyond Saving*. University of Minnesota Press.
- Det Norske Akademis ordbok. u.å. Det Norske Akademi for Språk og Litteratur. <https://naob.no/ordbok/kulturhistorie>
- Det særlige bygningssyn. (2022). *De fredede bygninger skal fortælle Danmarks historie. Strategi for prioritering af bygningsfredningen 2022*. Slots- og Kulturstyrelsen
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2021). *Nye veier til en kunnskapsbasert forvaltningsutvikling?* (DFØ-notat 2021:3) Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.
- Elenius, L. (2019). The dissolution of ancient Kvenland and the transformation of the Kvens as an ethnic group of people. On changing ethnic categorizations in communicative and collective memories. *Acta Borealia*, 36:2, 117–148.
- Eriksen, G. (2008). Kastet, mistet, glemt eller bortkommet? Om løsøre på avveie. *Jussens venner*. Vol. 43. utg. 2.
- Eriksen, T.H. (2010.). *Ethnicity and Nationalism: Anthropological Perspectives*. Pluto Press.
- Europakommisjonen. (2015). *Getting Cultural Heritage to work for Europe, Report of the Horizon 2020 Expert Group on Cultural Heritage*.
- Europakommisjonen. (2024). *The Megatrends Hub*. [https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/tool/megatrends-hub\\_en](https://knowledge4policy.ec.europa.eu/foresight/tool/megatrends-hub_en).
- Falch, T. & Selle, P. (2018). *Sametinget. Institusjonalisering av en ny samepolitikk*. Gyldendal.
- Falch, T. & Selle, P. (2023). Urfolks selvbestemmelse og demokratiets rolle. Institusjonalisering av rettigheter og representasjon. *Statsvitenskapelig tidsskrift*. 6/223, s. 1215-1244.
- Fredriksen, S. (2011). *Jussens Venner* vol. 46 , Februar 2011.
- Frivillighet Norge. (2024). Pressemelding, 19. august 2024 <https://www.frivillighetnorge.no/nyheter/perspektivmeldinga-overser-en-hel-sektor>
- Fufa, S.M., Flyen, C., & Venås, C. (2020). *Grønt er ikke bare en farge: Bærekraftige bygninger eksisterer allerede*. (SINTEF Fag 68). SINTEF.
- Genugten, W. & Lenzerini, F. (2018). Legal Implementation and International Cooperation and Assistance. I J. Hohmann & M. Weller (red.) *The UN Declaration on the Rights of Indigenous Peoples: A Commentary*. Oxford University Press.
- Gjernes, M. (2023). Jødane i Noreg 1854-1942. HL senteret. <https://www.hlsenteret.no/undervisning/kunnskapsbasen/livssyn/minoriteter/jodene-i-norge/jodene-i-norge>
- Godal, J.B. (2007). Hjelper omgrepet handlingsborens kunnskap oss til framtid for handverket? *Festskrift : Jon Bojer Godal 70 år*. 11-22.
- Gullbekk, S.H., Sættem, A.; Skogsfjord, A. & Roland, H. (2019). Kildekritiske refleksjoner omkring metallsøking og myntfunn: Må mynthistorien skrives om? *Viking – Norsk arkeologisk årbok*. s. 173–182.
- Halvorsen, S.W., Hovd, L. & Martens, V.V. (2022). *Kartlegging og analyse av miljøovervåkingsprosjekter i Tønsberg, Bergen, Oslo og Trondheim 201-2021*. (NIKU Rapport 114). Norsk institutt for kulturminneforskning.
- Hannisdal, A. (2021). *Fant, tater eller omstreifer. Det norske samfunnets omtale av omreisende folk*. Masteroppgave, NTNU.
- Hansen, L.I. & Olsen, B. (2022). Samenes historie fram til 1750. 2. utgåve. Cappelen Damm.
- Harrison, R. (2024). Afterword: An academic perspective. *LINKED Guiding principles for an integrated approach to culture, nature and landscape management*. Europarådet.
- Helsedirektoratet (2023). *Kunnskapsoppsummering om ulikheter i helse og livskvalitet i Norge siden 2014 – sammendrag*. Helsedirektoratet.
- Hesjedal, A. (2000). *Samisk forhistorie i norsk arkeologi. 1900–2000*. Doktorgrad i Arkeologi, Universitetet i Tromsø.
- Hoff, P.T. (2017). *Evaluering av kulturmiljøer*. (Rapport 2017/R1020147) Agenda Kaupang. Rapport på oppdrag frå Riksantikvaren.
- Holme, J. (red.). (2020). *Kulturminnevern. Kulturminneloven med kommentarer*. 3. utgåve. Riksantikvaren og Økokrim.
- Hølleland, H. & Skrede, J. (2019). Regionreformen: Demokratisering og politisering av kulturminneforvaltningen. *Heimen*. Årgang 56 nr. 2-2019. Universitetsforlaget.
- Indrelid, S. (2009). *Arkeologiske undersøkelser i vassdrag. Faglig program for Sør-Norge*. Riksantikvaren.
- Jakobsen, I.U. (2023). *Internasjonal miljørett*. Store norske leksikon på snl.no.
- Julsrud, O. (2012). *Mellom himmel og jord. Glimt fra Miljøverndepartementets 40 år*. Unipub.
- Junker, E. (2024): lovkommentar Karnov til nml. § 9 a jour 8.3.2024, Lovdata 21.8.2024

- Kahn, M. (2023). *Lærebok i kulturminnerett*. 2. utgåve. Tapir akademisk forlag.
- Kakiuchi, K. (2017). Cultural heritage protection in Japan. Current issues and prospects for the future. *Gdańskie Studia Azji Wschodniej 10* Kulturdepartementet. (2021). Periodic Report (Convention). Rapport til UNESCO om Noregs arbeid med implementeringa av konvensjonen om vern av den immaterielle kulturarven. <https://www.kulturdirektoratet.no/documents/10157/db272612-1b49-4f7a-be42-961ee2b3ef32>
- Martinez, A. (2023). Personleg kommunikasjon.
- McLees, C. (2019). *Materialities of Modernity and Social Practice in Trondheim c.1500-1800: An Archaeological Contribution to the Study of Post-Medieval Norway*. Doctoral theses at NTNU, 2019:26. NTNU.
- Menon Economics. (2017a). *Kulturminnefondets samfunnsnytte*. Menon-publikasjon 42/2017. Rapport på oppdrag frå Kulturminnefondet.
- Menon Economics. (2017b). *Verdien av kulturarv. En samfunnsøkonomisk analyse med utgangspunkt i kulturminner og kulturmiljøer*. Menon-publikasjon 72/2017). Rapport på oppdrag frå Riksantikvaren.
- Menon Economics. (2023). Evaluering av arbeidet med landsverneplaner. (Publikasjon nr. 158/2023) Rapport på oppdrag frå Riksantikvaren.
- Meske, L. (2019). *A future in ruins. UNESCO, World Heritage, and the Dream of Peace*. Oxford University Press.
- Midtbøen, A.H. & Lidén, H. (2015). *Diskriminering av samer, nasjonale minoriteter og innvandrere i Norge. En kunnskapsgjennomgang*. (Rapport 2015:01). Institutt for samfunnsforskning.
- Miljødirektoratet. (2022). *Svar på oppdrag 1 om vurdering av funn i Evaplan og forslag til prioriterte tiltak*. Miljødirektoratet og Riksantikvaren, på oppdrag frå Klima- og miljødepartementet.
- Miljødirektoratet. u.å.-a. Miljøstatus. <https://miljostatus.miljodirektoratet.no/miljomal/miljomaal/>
- Miljødirektoratet og Riksantikvaren. (2015). *Kulturminner i områder vernet etter naturmangfoldloven*. Veileder M-420, 2015.
- Miljøverndepartementet. (1992). *Handlingsplan for kulturminneforvaltning*. Innstilling fra et utval oppnevnt av Miljøverndepartementet 7. september 1990. Overlevert 5. februar 1992, Miljøverndepartementet.
- Minken, A. (2009). *Taterer I Norden før 1850. Sosio-økonomiske og etniske fortolkningsmodeller*. Avhandling levert for graden philosophiae doctor, Universitetet i Tromsø.
- Mittet, I.K. (2015). *Forskrift og forfall. Om adgangen til å gi pålegg om utbedring av bevaringsverdige bygninger*. Masteroppgave i Kulturminneforvaltning. NTNU.
- Mjærum, A. Kirchhefer, A., Friis, E., Grøndahl, F. & Gunnarson, B. (2024). Middelalderfiske, fellesfangst og fraflytting: En dendrokronologisk undersøkelse av et 1300-talls stasjonært fiskeanlegg i Nord-Mesna, Sørøst-Norge. *Fornvænen 119*, 2024. 25-44.
- Museiverket. u.å.-a. Markanvändning och arkeologiska fyndplatser. <https://www.museovirasto.fi/sv/kulturmiljo/arkeologiskt-kulturarv/hur-det-arkeologiska-kulturarvet-skyddas/markanvandning-och-arkeologiska-fyndplatser>
- Museiverket u.a.-b. Ansökan om tillstånd att rubba en fast forn lämning. <https://www.museovirasto.fi/sv/kulturmiljo/arkeologiskt-kulturarv/hur-det-arkeologiska-kulturarvet-skyddas/kajoamisluvan-hakeminen>
- Myhre, J.E. (2024). *Norge blir et industriland*. <https://www.norgeshistorie.no/industrialisering-og-demokrati/1504-norge-blir-et-industriland.html>.
- Myklebust, D. (2014). *Med vilje og viten*. Pax forlag.
- Niemi, E. (2014 (1978)). Den finske kolonisasjonen av Nordkalotten – forløp og årsaker. I Fagertun, F. (red.) *Veiviser i det mangfoldige Nord. Utvalgte artikler av Einar Niemi*. Orkana.
- Niemi, E. (2014 (2010)) Kvenene – Nord-Norges finner. En historisk oversikt. I Fagertun F. (red.) *Veiviser i det mangfoldige Nord. Utvalgte artikler av Einar Niemi*. Orkana.
- NIM Rapport (2019). *Rapport 2019. Norges nasjonale minoriteter*. (NIM-R-2019-003).
- Norsk Kulturarv. u.å. <https://kulturarv.no/>
- Oslo Economics. (2020). *Hvordan bør målkonflikter håndteres i statlige investeringsprosjekter*. (OE-rapport 2020-24). Oslo Economics, Utført på vegne av Forskningsprogrammet Concept ved NTNU.
- Oslo Economics. (2022). *Evaluering av Riksantikvarens fredningsstrategi fra 2015*. Oslo Economics og NIKU.
- Oslo kommune. u.å. *Gul liste*. <https://www.oslo.kommune.no/plan-bygg-og-eiendom/kulturminner-og-bevaring/gul-liste/#gref>

- Pedersen, S. (2021). Folk med gamle rettigheter på kolonisert jord 1751-1814. I Andresen, A., Evjen, B. & Ryymin, T. (red.). *Samenes historie fra 1751 til 2010*, Cappelen Damm Akademisk.
- Politiets tryggingsteneste. (2024). *Nasjonal truselvurdering 2024*. Politiets tryggingsteneste (PST).
- Ravna, Ø. (2006). Oppfatningen av samiske reinbeiterettigheter som «tålt bruk» i jordskiftesaker, *Lov og rett*, s. 602–619.
- Reusch, M. (2014). Adgangen til å stille vilkår ved tillatelser etterplan- og bygningsloven. *Lov og Rett*, Vol. 53, 1, 2014. 14-32
- Riksantikvaren. (1993). *Nasjonale verdier og vern av kulturmiljøer*. Riksantikvarens notater, 1-1993
- Riksantikvaren. (2005). *Arbeid med statlige verneplaner. Veileder*.
- Riksantikvaren. (2019). *Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse. Kommunal og regional forvaltning*. Rettleiar.
- Riksantikvaren. (2020). *Kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Planlegging etter plan- og bygningsloven*. Rettleiar.
- Riksantikvaren. (2022) *Bevaringsstrategi for kulturhistorisk verdifulle kirker, Samlerappport*. Riksantikvaren.
- Riksantikvaren. u.å.-a. *Verdisetting og verdivekting av kulturminner*. <https://riksantikvaren.no/veileder/verdisetting-og-verdivekting-av-kulturminner/>.
- Riksantikvaren. u.å.-b. *Ulovlig igangsatte tiltak*. Rettleiar. <https://www.riksantikvaren.no/veileder/ulovlig-igangsatte-tiltak/>
- Riksantikvaren. u.å.-c. *Pålegg om fjerning/retting av et ulovlig tiltak. Kulturminneloven § 8 tredje ledd*. Rettleiar. <https://www.riksantikvaren.no/veileder/palegg-om-fjerning/>
- Riksantikvaren. u.å.-d. *Utgifter til arkeologiske arbeider. Kulturminneloven § 10. Saksbehandling i arkeolog*. Rettleiar. <https://www.riksantikvaren.no/veileder/utgifter-til-arkeologiske-arbeider-kulturminneloven-10/>
- Riksantikvaren. u.å.-e. *Skade ved brann eller ulykke: kulturminneloven §18*. Rettleiar. <https://www.riksantikvaren.no/veileder/veileder-kulturminneloven-18/>
- Riksantikvaren. u.å.-f. *Budsjettering av arkeologiske utgravinger*. Rettleiar. [tps://riksantikvaren.no/veileder/retningslinjer-for-budsjettering-av-arkeologiske-utgravinger-siste-revisjon-15-04-2011/](https://riksantikvaren.no/veileder/retningslinjer-for-budsjettering-av-arkeologiske-utgravinger-siste-revisjon-15-04-2011/)
- Riksantikvaren. u.å.-g. *Retningslinjer for gjennomføring av undersøkelsesplikten og budsjettering av arkeologiske registreringer i henhold til kulturminneloven § 9, jf. § 10*. <https://riksantikvaren.no/veileder/retningslinjer-for-gjennomforing-av-undersokelsesplikten-og-budsjettering-av-arkeologiske-registreringer-i-henhold-til-kulturminneloven-9-jf-10/>.
- Riksantikvaren. u.å.-h. *Ordlister med ordforklaringer – bokmål*. <https://riksantikvaren.no/ordlister-med-ordforklaringer-bokmal/>
- Riksantikvaren. u.å.-i. *Retningslinjer for dispensasjonsbehandling*. <https://riksantikvaren.no/veileder/dispensasjonsveileder/>
- Riksantikvaren. u.å.-j. *Privat bruk av metallsøker*. Rettleiar. <https://riksantikvaren.no/veileder/privat-bruk-av-metallsoker>
- Riksantikvaren. u.å.-k. *Prosedyre og saksbehandlingsregler for gjennomføring av fredningssak kml § 15 og §19*. <https://riksantikvaren.no/veileder/prosedyre-og-saksbehandlingsregler-for-gjennomforing-av-fredningssak-etter-kulturminneloven-15-19/>
- Riksantikvaren. u.å.-l. *Fastsettelse av finnerlønn*. Rettleiar. <https://riksantikvaren.no/veileder/fastsettelse-av-finnerlonn/>
- Riksantikvaren. u.å.-m. *Pålegg om utbedring etter skade – kulturminneloven § 16*. Rettleiar. <https://www.riksantikvaren.no/veileder/veileder-kulturminneloven-16/>
- Riksantikvaren. u.å.-n. *Kart og datatjenester. SE-FRAK-registeret*. <https://riksantikvaren.no/kart-og-data-tjenester/sefrak/>
- Riksantikvaren. u.å.-o. *Oversikt over kulturmiljø og landskap av nasjonal interesse*. <https://www.riksantikvaren.no/oversikt-over-kulturmiljo-og-landskap-av-nasjonal-interesse/>
- Riksantikvaren. u.å.-p. *Konsekvensutredning av kommuneplanens arealdel for kulturminner og kulturmiljøer*. Rettleiar. <https://riksantikvaren.no/veileder/konsekvensutredning-av-kommuneplanens-arealdel-for-tema-kulturminner-og-kulturmiljoer-2/>
- Riksantikvaren. u.å.-q. *Byggesaksveileder*. Rettleiar. <https://www.riksantikvaren.no/veileder/byggesaker/>
- Riksantikvarieämbetet. (2014). *Vägledning för tillämpning av Kulturmiljölagen Byggnadsminnen Skyddets innebörd och omfattning (3 kap 2-3 § §)*
- Riksantikvarieämbetet. (2018a). *Ett förändrad fornlämningsbegrepp. Länsstyrelsernas tillämpning av 1850-årsgränsen enligt 2 kap.1a § kulturmiljölagen*.

- Riksantikvarieämbetet. (2018b). *Vägledning för tillämpning av Kulturmiljölagen. Byggnadsminnen, Byggnadsminneförklaring (3 kap 4-9 § §)*.
- Riksantikvarieämbetet. (2021). *Fornlämningsbegreppet. Vägledning för tillämpning av fornlämningsbegreppet 2 kap. 1 § och 1a § kulturmiljölagen (1988:950)*.
- Riksantikvarieämbetet. (2022). *Riksantikvarieämbetet allmänna råd om fornlämnningar*, (2022:3).
- Riksantikvarieämbetet. (2023). *Räkna med kulturarvet – hållbarhet och klimat*
- Riksantikvarieämbetet. (2024a). *Uppdragsarkeologi. Det oppdragsarkeologiska systemet. Vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen*.
- Riksantikvarieämbetet. (2024b). *Uppdragsarkeologi. Kostnader og kostnadsansvar. Vägledning för tillämpning av kulturmiljölagen*.
- Riksantikvarieämbetet. (2024c). *Antal fornlämnningar per län den 14 december 2024. Antal-fornlamningar-per-lan-den-14-december-2024.pdf*
- Rokkan, S. & Urwin, D. (1983). *Economy, Territory, Identity*. Sage publication Ltd.
- Rosvoll, M., Lien, L. & Brustad, J.A. (2015). «Å bli dem kvit». *Utviklingen av en «sigøynerpolitikk» og utryddelsen av norske rom*. HL senteret.
- Selle, P., Semb, A.J., Strømsnes, K. og Nordø, Å.D. (2015). *Den samiske medborgeren*. Cappelen Damm Akademisk,
- Sivilombudet. (2021). *Sivilombudsmannens undersøkelser av dispensasjoner i strandsonen*. Tema-rapport om dispensasjonsvedtak i strandsonen i Lindesnes, Kragerø og Askøy kommuner.
- Skandfer, M. (2012). *Change and Recollection: House Structures and Social identification in Finnmark, Arctic Norway 2400 BC-AD 300*. I Damm, C & Saarikivi, J. (red), *Networks interaction and Emerging Identities in Fennoscandia and Beyond. Papers from the conference held in Tromsø, Norway, October 13-16. 2009*, s.155–176.
- Skjeggedal, T. (2002). *Kulturminneforvaltning og kommunene. Refleksjoner frå et delegeringsforsøk. Nord-Trøndelagforskning*. Rapport på oppdrag frå Riksantikvaren.
- Skjelettutvalet. (2018). *Veileder ved funn av menneskelige levninger*. 1. utgave, november 2018. Nasjonalt utvalg for vurdering av forskning på menneskelige levninger (Skjelettutvalget).
- Skjelettutvalet. (2022). *Forskningsetisk veileder for forskning på menneskelige levninger*. 4. utgave, 2022. Nasjonalt utvalg for vurdering av forskning på menneskelige levninger (Skjelettutvalget).
- Skogstrand, L. (2020). *Arkeologiske undersøkelser i vassdrag: faglig program for Midt- og Nord-Norge*. Riksantikvaren.
- Skogvang, S.F. (2009). *Samerett*. Universitetsforlaget
- Slots- og Kulturstyrelsen. (2021). *Hvad er et fredet fortidsminde?* <https://slks.dk/omraader/slotte-og-ejendomme/bygge-og-udviklingsprojekter/nyborg-slot/hvad-er-et-fredet-fortidsminde>
- Smith, L. (2006). *Uses of heritage*. Routledge.
- Statistikbanken u.å. <https://www.statistikbanken.dk/20261>
- Statistisk sentralbyrå u.å.-a. SSB 06266: Boliger, etter region, statistikkvariabel, år og bygningsår. Statistikkbanken (ssb.no)
- Statistisk sentralbyrå. (2020). *Framskrivninger av arbeidsstyrken og sysselsettingen etter utdanning mot 2040*. (SSB Rapporter 2020/41). Statistisk sentralbyrå
- Statistisk sentralbyrå. (2024). *Tettsteders befolkning og areal*. <https://www.ssb.no/befolkning/folketall/statistikk/tettsteders-befolkning-og-areal>. 1. oktober 2024
- Stokstad, S., Hanssen, G.S., Holth, F., Junker, E. & Winge, N. (2020). *Bedre samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlovgivningen*. NIBR-rapport 2020:1.
- Szabados, T. (2022): *Right to Property and Cultural Heritage Protection in the Light of the Practice of the European Court of Human Rights. Central European Journal of Comparative Law*. Volume 2. 2022.
- Tranvik, T. & Selle, P. (2003). *Farvel til folkestyret? Nasjonalstaten og de nye nettverkene*. Gyldendal Akademisk.
- Trondheim kommune. u.å. *Kriterier for A, B og C-klassifisering*. <https://www.trondheim.kommune.no/tema/bygg-kart-og-eiendom/bygging/byantikvaren/aktsomhetskart-kulturminner/kriterier-for-abc-klassifisering/>.
- Utdanningsdirektoratet. (2016). *Lenge leve tradisjonshåndverket! Yrkesfaglig utvalg for immateriell kulturarv og verneverdige fag*. Rapport 1. mars 2016.
- Vie, G.P. (2013). *De båtreisende – romanifolket som reiste sjøveien*.
- Waterton, E., Smith, L., & Campbell, G. (2006) *The Utility of Discourse Analysis to Heritage Studies: The Burra Charter and Social Inclusion. International Journal of Heritage Studies*, Vol. 12, No 4, July 2006. 339-355.
- Wiedner, J.A.P. (2017). *Norsk romani – mellom myter og stolthet*. <https://www.hf.uio.no/multiling/personer/kjernegruppe/benteas/norsk-romani.jakob-wiedner.pdf>

- Wimmer, A. (2013). *Ethnic boundary making. Institutions, power, networks*. Oxford University Press.
- Winge, N.K. (2017). Plan- og bygningsloven – en felles arena for sektorer og interesser. *Kart og plan*. Vol 77, 7–20.

### Brev

- Justis- og politidepartementet. (2001). § 2 – Spørsmål om ekspropriasjon etter oreigningsloven § 2 nr. 46. Tolkingsfråsegn. Brev til Miljøvern-departementet, 6. mars 2001.
- Klima- og miljødepartementet. (2018). *Høring – regionreformen – ny forskrift om myndighet mv etter kulturminneloven og overføring av andre oppgaver*. Høyringsbrev av 21. mars 2018.
- Klima- og miljødepartementet. (2024). *Høring av ny lov om vern av marin natur utenfor territorialfarvannet*. Høyringsbrev av 30. august 2024.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2018). § 11-9 nr. 7 – Bestemmelser som sikrer kulturminneinteresser. Tolkingsfråsegn. Brev til Fylkesmannen i Vestfold 15. november 2018.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2021). §§ 32-3 og 32-4 *Departementet svarer på spørsmål om rett adressat for pålegg om opphør av bruk – plan- og bygningsloven §§ 32-3 og 32-4*. Tolkingsfråsegn. Brev til Sandefjord kommune, 15. januar 2021.
- Olje- og energidepartementet. (2010). *Sektoravgift – kulturminnevern i vassdrag med reviderte el-ler fornyede konsesjoner*. Brev til Miljøvern-departementet 18. januar 2020.
- Riksantikvaren. (2016). *Forslag til endring av kulturminneloven*. Brev til Klima- og miljødepartementet 26. september 2016.



# Noregs offentlege utgreiingar 2024

**Arbeids- og inkluderingsdepartementet:**

NOU 2024: 3 Felles innsats mot ekstremisme:  
Bedre vilkår for det forebyggende arbeidet  
NOU 2024: 6 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2024  
NOU 2024: 11 Lavlønn i Norge  
NOU 2024: 13 Lov og frihet

**Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet:**

NOU 2024: 1 Definisjon og registrering av ideelle velferdsaktører  
NOU 2024: 14 Med lov skal data deles  
NOU 2024: 17 Kommersielle og ideelle aktørers rolle i fellesskapets velferdstjenester

**Finansdepartementet:**

NOU 2024: 16 Endringer i verdipapirhandelloven  
NOU 2024: 21 Trygge og enkle betalinger for alle  
NOU 2024: 22 Norske sparebanker – tradisjon og tilpasning

**Helse- og omsorgsdepartementet:**

NOU 2024: 18 En universell tannhelsetjeneste

**Justis- og beredskapsdepartementet:**

NOU 2024: 4 Voldtekt – et uløst samfunnsproblem  
NOU 2024: 5 Maktens ansikt  
NOU 2024: 12 Håndheving av mindre narkotikaovertrедelser  
NOU 2024: 24 Prøvd på nytt

**Klima- og miljødepartementet:**

NOU 2024: 2 I samspill med naturen  
NOU 2024: 10 Ny motorferdsellov

**Kommunal- og distriktsdepartementet:**

NOU 2024: 19 Ny boligleielev  
NOU 2024: 23 Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

**Kultur- og likestillingsdepartementet:**

NOU 2024: 8 Likestillingens neste steg

**Kunnskapsdepartementet:**

NOU 2024: 20 Det digitale (i) livet

**Nærings- og fiskeridepartementet:**

NOU 2024: 9 Ny lov om offentlige anskaffelser  
– Andre delutredning

**Samferdselsdepartementet:**

NOU 2024: 15 En bedre regulert drosjenæring

**Utenriksdepartementet:**

NOU 2024: 7 Norge og EØS: Utvikling og erfaringer

Bestilling av publikasjonar

Trygging- og serviceorganisasjonen til departementa  
publikasjoner.dep.no  
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonane er også tilgjengelege på  
www.regjeringen.no

Omslagsfoto: Fotograf Arve Kjersheim,  
© Riksantikvaren

Trykk: Trygging- og serviceorganisasjonen til  
departementa – 03/2025