

Klima- og miljødepartementet – Høringsnotat

Forslag til endringer i Forskrift om myndighet mv. etter kulturminneloven av 15.2.2019 om overføring av myndighet og oppgaver til Sametinget

Innledning

Klima- og miljødepartementet foreslår endringer i forskrift om myndighet mv. etter kulturminneloven (heretter kalt ansvarsforskriften) som ble vedtatt ved kgl.res.15.2.2019. Forskriften trer i kraft når Kongen bestemmer.

Ansvarsforskriften handler om overføring av førstelinjeoppgaver fra Riksantikvaren til nytt folkevalgt regionalt nivå, fortsatt benevnt som fylkeskommunene, fra 1.1.2020. Til orientering viser departementet til høringsbrev og høringsnotat av 21.3.2018 som i hovedsak handlet om forslag til endringer i ansvarsforskriften av 9.2.1979 og overføring av myndighet til fylkeskommunene i forbindelse med regionreformen.

Sametinget har etter gjeldende forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. av 9.2.1979 nr. 8785 myndighet for samiske kulturminner tilsvarende det fylkeskommunene har for øvrige kulturminner. Det har vært konsultasjoner med Sametinget og avklart ansvarsforskriften vedtatt 15.2.2019 kan sendes på høring.

Departementet foreslår at Sametinget, for samiske kulturminner, får tilsvarende myndighet som fylkeskommunen har for øvrige kulturminner. I forslaget til ansvarsforskriften § 4 overføres Sametinget tilsvarende myndighet som til fylkeskommunen. Der de øvrige av ansvarsforskriftens bestemmelser omtaler fylkeskommunen, §§ 7, 11 og 13, føyes Sametinget til på samme måte i ordlyden.

De foreslåtte endringene i forskriften fremgår i *fet kursiv*.

Forslaget innebærer at Sametinget, for samiske kulturminner, får myndighet etter følgende bestemmelser:

Forskriften § 3

§ 3 Fylkeskommunens myndighet

- (1) Fylkeskommunen har myndighet etter kulturminneloven § 3.
- (2) Fylkeskommunen har myndighet etter kulturminneloven § 6 og § 8, § 9 andre ledd første og tredje punktum. Fylkeskommunen kan søke etter, registrere, vedlikeholde mv automatisk fredete kulturminner etter kulturminneloven § 11 første ledd bokstav a. Fylkeskommunen har myndighet til å avgjøre om det skal gjennomføres tiltak som nevnt i kulturminneloven § 11 første ledd bokstav b. Fylkeskommunen har myndighet for skipsfunn etter kulturminneloven § 14 andre og tredje ledd første punktum. Myndigheten etter første til fjerde punktum gjelder ikke i saker som omfattes av § 2 sjette ledd andre punktum.

- (3) Fylkeskommunen har myndighet etter kulturminneloven § 13 andre ledd.
- (4) Fylkeskommunen har myndighet etter kulturminneloven § 15 a, jf. § 14a tredje ledd andre punktum og § 22a andre ledd, og etter § 19 tredje ledd, § 20 tredje ledd og § 22 nr. 4. Fylkeskommunen har myndighet etter kulturminneloven §§ 16 til 18 og § 21, med unntak av saker etter § 2 femte ledd tredje punktum. Myndigheten etter første og andre punktum gjelder ikke i saker som omfattes av § 2 sjette ledd andre punktum.
- (5) Melding etter kulturminneloven § 25 skal sendes fylkeskommunen.

Forslag om videreføring av dagens myndighet:

For så vidt gjelder myndighet i forskriften § 3 etter kulturminneloven §§ 3 andre ledd, 6 første ledd, 9 andre ledd, første og tredje punktum, 11 første ledd bokstav a, 13 andre ledd og 25 overføres og videreføres denne ved ny § 4 i forskriften til Sametinget for samiske kulturminner.

Forslag om endringer i Sametingets myndighet:

Dispensasjon fra automatisk fredning, jf. kml. § 8 første, andre og fjerde ledd

Riksantikvaren har myndighet etter kml. § 8 første, andre og fjerde ledd. § 8 første ledd innebærer myndighet til å tillate eller nekte inngrep i automatisk fredete kulturminner. Etter § 8 andre ledd har tiltakshaver en stanse- og meldeplikt når automatisk fredete kulturminner kommer for dagen etter at et arbeid er lovlig satt i gang. Dette gjelder de tilfellene hvor det blir avdekket automatisk fredete kulturminner som en på forhånd ikke visste om, også i de tilfellene der området er undersøkt ved stikkprøver uten funn. Dette er hastesaker som må avgjøres snarest mulig og senest innen tre uker. Riksantikvaren må i slike tilfeller vurdere om det skal gis tillatelse til å fjerne kulturminnet. Det er et lite antall saker det er snakk om.

Kml. § 8 fjerde ledd gjelder myndighet til å tillate eller nekte inngrep i automatisk fredete samiske kulturminner i forbindelse med arealplaner, og til å fastsette vilkår for tillatelsen, for eksempel krav om utgravning eller overvåking.

Departementets forslag

Det foreslås at Sametinget for samiske kulturminner overføres, ved ny § 4 i forskriften, myndighet etter kml. § 8 første, andre og fjerde ledd til å tillate eller nekte til inngrep i automatisk fredete samiske kulturminner, jf. forskrift 15.2.2019. Unntatt er myndighet for automatisk fredete samiske kulturminner som Riksantikvaren har forvaltningsansvaret for etter forskriften § 2 sjette ledd.

Ulovlig oppførte byggverk, anlegg – Tilbakeføring/retting – jf. kml. § 8 tredje ledd

Kml. § 8 tredje ledd gjelder tiltak i strid med krav om tillatelse til det som påvirker automatisk fredete kulturminner, og hjemler krav om retting/tilbakeføring. Saksfeltet har sammenheng med kulturminnekriminalitet og henger sammen med anmeldelser som normalt initieres av fylkeskommunene eller Sametinget, ettersom det er disse som først blir oppmerksom på regelbruddet.

Departementets forslag

Siden anmeldelsene og registreringene av de ulovlige tiltakene skjer lokalt og tettere på fylkeskommunene og Sametinget enn Riksantikvaren, mener departementet det vil være riktig å overføre denne myndigheten, jf ny § 4 i forskriften om Sametingets myndighet. Riksantikvaren bør imidlertid holdes løpende orientert om saker som gjelder anmeldelser og såkalte rette-vedtak, for å sikre en nasjonal oversikt over saksfeltet. Frem mot 2020 vil Riksantikvaren utarbeide retningslinjer og veiledere for dette saksfeltet.

Myndigheten til å fatte vedtak om fjerning eller retting av ulovlige tiltak, jf. kml. § 8 tredje ledd, overføres Sametinget for automatisk fredete samiske kulturminner.

Tillatelse til inngrep i skipsfunn, jf. § 14 andre og tredje ledd, første punktum

Riksantikvaren har myndighet til å grave frem mv. og gi tillatelse til inngrep i skipsfunn mv, jf. kml. § 14 andre ledd første og andre punktum. Dette er et felt der det er få saker. Myndigheten etter kml. § 14 andre ledd første punktum har sammenheng med myndigheten etter kml. § 11 første ledd bokstav b til å gjennomføre arkeologiske utgravninger på land. Det er ikke Riksantikvaren selv som utfører disse oppgavene, men sjøfartsmuseene. Myndigheten etter kml. § 14 andre ledd andre punktum har sammenheng med den tilsvarende myndigheten etter kml. § 8 første ledd, på land.

Etter kml. § 14 tredje ledd første punktum skal rette myndighet motta melding om funn. Denne myndigheten ligger i dag kun til sjøfartsmuseene, jf. dagens forskrift § 1 nr. 4. Myndigheten er en parallell til kml. § 13 andre ledd som i dagens forskrift § 1 nr. 2 er lagt til fylkeskommunen og Sametinget

Departementets forslag

Sametinget overføres myndighet, ved ny § 4 i forskriften, for samiske kulturminner etter kml. § 14 andre ledd første punktum til å avgjøre om det skal grave frem mv. mer enn 100 år gamle båter mv., samt etter kml. § 14 andre ledd andre punktum til å gi tillatelse til inngrep i skipsfunn mv. jf. dagens forskrift § 1 nr. 1. Dette må ses i sammenheng med at også dispensasjonsmyndigheten for

automatisk fredete (arkeologiske) kulturminner på land og under vann, både i plan- og enkeltsaker, overføres til Sametinget. Begrunnelsen for endringen er å forenkle aktørbildet ved at all dispensasjonsmyndighet i hovedsak flyttes og samles. Det gjøres unntak for skipsfunn etter forskriften § 2 sjette ledd.

Når det gjelder myndigheten etter kml. § 14 tredje ledd første punktum er det naturlig å se myndigheten til å motta melding og myndigheten til å fatte vedtak om dispensasjon, i sammenheng. Myndighet til å motta melding etter kml. § 14 tredje ledd første punktum foreslås derfor lagt til Sametinget for samiske kulturminner.

Dispensasjon fra fredning, jf. kml. § 15a

Sametinget har for samiske kulturminner i dag myndighet til i særlige tilfeller å gjøre unntak fra fredning som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredete kulturminnet. Myndigheten gjelder med unntak av fredete kirker fra perioden 1537-1649, fredete byggverk i statens eie og fredete båter, jf. kml. § 15 a og dagens forskrift § 12 nr. 2.

Departementets forslag

Sametingets myndighet for samiske kulturminner til i særlige tilfeller å gjøre unntak fra fredning etter kml. § 15a videreføres ved ny forskrift § 4 og myndigheten utvides til å omfatte forskriftsfredete byggverk i statlig og privat eie, jf. kml. § 22 a andre ledd. Myndigheten utvides også til i særlige tilfeller å gjøre unntak fra vedtak om fredning av båter, jf. § kml. § 14 a tredje ledd. Myndigheten i forskriften § 3 femte ledd omfatter ikke saker etter forskriften § 2 sjette ledd.

Pålegg om utbedring, vedlikehold av fredet byggverk, skade ved brann, jf. kml. §§ 16 til 18

Riksantikvaren har myndighet til å gi pålegg om istandsetting av fredet byggverk og fredete båter etter skade, jf. kml. § 16. Riksantikvaren kan videre gi pålegg om istandsetting ved forsømt vedlikehold, jf. kml. § 17, og skal avgjøre om fredete byggverk eller båter skal settes i stand etter brann eller lignende, jf. kml § 18. Riksantikvarens myndighet etter §§ 17 og 18 er forbeholdt fredete kirker fra perioden 1537-1649, fredete byggverk i statens eie og fredete båter.

Departementets forslag

Departementet ser myndigheten til å gi pålegg i sammenheng med den generelle myndigheten til å gjøre unntak fra fredning, jf. kml. § 15 a. I likhet med departementets øvrige hovedgrep, foreslås det også her at myndigheten etter kml. §§ 16 til 18 overføres til Sametinget, for samiske kulturminner, unntatt for kulturminnene som dekkes av § 2 sjette ledd.

Dispensasjon fra fredning av område, jf. kml. § 19 tredje ledd og fra fredning av kulturmiljø, jf. kml. § 20 tredje ledd.

Sametinget har i dag myndighet til i særlige tilfeller å gjøre unntak fra vedtak om fredning som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredete området, jf. kml. § 19 tredje ledd og § 20 tredje ledd og gjeldende forskrift kap. 3 § 12 nr. 2.

Departementets forslag

Sametingets myndighet for samiske kulturminner til i særlige tilfeller gjøre unntak fra vedtak om fredning videreføres ved ny § 4 i forskriften, med unntak av kulturminner som dekkes av forskriften § 2 sjette ledd.

Gjennomføring av skjøtsel i området fredet etter kml. §§ 19 og 20, jf. kml. § 21

Sametinget har for samiske kulturminner myndighet til å gjennomføre skjøtsel i områder fredet etter kml. §§ 19 og 20, jf. dagens forskrift § 1 nr. 1 og 2.

Departementets forslag

Sametingets myndighet til å gjennomføre skjøtsel i områder fredet etter kml. §§ 19 og 20 videreføres ved ny § 4 forskriften, med unntak av kulturminner som dekkes av ny forskrift § 2 sjette ledd.

Midlertidig fredning, jf. kml. § 22 nr. 4

Sametinget har for samiske kulturminner myndighet til å treffe vedtak om midlertidig fredning, jf. kml. § 22 nr. 4.

Departementets forslag

Sametingets myndighet til å fatte vedtak om midlertidig fredning etter kml. § 22 nr. 4 videreføres ved § 4 i forskriften, med unntak av kulturminner som dekkes av forskriften § 2 sjette ledd.

Ny forskrift § 4 Sametingets myndighet

For samiske kulturminner har Sametinget tilsvarende myndighet som fremgår av forskriften § 3.

Sametinget har etter forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven av 9.2.1979 nr. 8785 myndighet for de samme bestemmelsene når det gjelder samiske kulturminner som fylkeskommunen har for øvrige kulturminner. I nevnte forskrift er fylkeskommunen og Sametinget begge gitt myndighet i de samme bestemmelsene i kap. 1 § 1 nr. 2 og kap. 3 § 12 nr. 2.

Der myndighet er overført til fylkeskommunen i ny forskrift vedtatt 15.2.2019, men ikke trådt i kraft, foreslås det altså at tilsvarende myndighet overføres til Sametinget. Dette gjelder forskriften §§ 3, 7, 11 og 13.

Ny forskrift § 7 Underretningsplikt mv.

§ 7 Underretningsplikt mv.

- (1) Riksantikvaren, fylkeskommunene, **Sametinget**, forvaltningsmuseene og NIKU har underretningsplikt overfor hverandre i saker som er av gjensidig interesse.
- (2) Forvaltningsmuseene og NIKU skal underrette vedkommende myndighet om resultatet av gransking av automatisk fredete kulturminner eller skipsfunn, eller sikringstiltak på samme, senest innen tre uker etter at granskingen eller sikringstiltaket er avsluttet.
- (3) Dersom fylkeskommunen **eller Sametinget** i saker som berører kulturminner eller kulturmiljøer av nasjonal eller vesentlig regional verdi, vil fatte et vedtak som er i strid med de faglige tilrådingene i saken, skal Riksantikvaren underrettes. Riksantikvaren kan beslutte å overta slike saker, uavhengig av om det er gitt underretning, og overtar da fylkeskommunens myndighet etter denne forskriften § 3.
- (4) Riksantikvaren kan overta saker fra fylkeskommunen **og Sametinget** når nasjonale kulturminneverdier er truet, og overtar fylkeskommunens myndighet etter denne forskriften § 3.

I gjeldende forskrift kap 1 § 3 om "Samarbeidsplikt mv." gjelder det i dag en gjensidig underretnings- og samarbeidsplikt mellom de organer som kan ha myndighet etter forskriften. Det er også gitt regel om hvordan man kan opprette samarbeidet, og at departementet kan gi regler. Bestemmelsen handler videre – i andre ledd, om Riksantikvarens rett til å tre inn i saker der det egentlig er fylkeskommunen og Sametinget som er rette myndighet, dersom "nasjonale verneverdier berøres". Denne adgangen har vært kritisert ved flere anledninger, både fordi den er egnet til å diskreditere fylkeskommunens og Sametingets myndighet i første linje og fordi den fører til uforutsigbar saksbehandling for kommuner og tiltakshavere.

Departementets forslag

Bestemmelsen heter nå "underretningsplikt", ettersom det er dette som ligger til grunn for kontakt og samarbeid mellom kulturminneforvaltningens enkelte organer. Bestemmelsen er på dette punkt kortet ned, da det synes unødvendig å detaljregulere et samarbeid forvaltningen forutsetningsvis er interessert i selv.

Tredje ledd viderefører Riksantikvarens rett til underretning om, og adgang til å tre inn i – og overta behandlingen av saker hvor nasjonale verdier kan bli skadelidende. Dette er fast praksis siden omorganisering av

kulturminneforvaltningen i 1989 da fylkeskommunen for første gang ble overført myndighet etter kulturminneloven, jf. rundskriv T-6/89. Av hensyn til å kunne føre en overordnet og samordnet nasjonal kulturminnepolitikk ble det derfor fastsatt visse saksbehandlingsrutiner som skulle sikre at nasjonale verneverdier ikke ble skadelidende. Dette ble gjort ved at det i forskriften ble etablert rutiner som skulle sikre at visse konflikter som berørte nasjonale kulturminneinteresser, f.eks. fredete kulturminner, skulle forelegges Riksantikvaren. Dette er nedfelt i dagens forskrift § 3, og gjelder også for saker som Sametinget behandler.

Riksantikvaren skal i utviklingen av sin rolle som direktorat føre en overordnet og helhetlig nasjonal kulturminnepolitikk, og må ha de nødvendige virkemidler til denne oppgave. Der myndigheten i første linje vil akseptere et tiltak eller en plan som kan sette til side nasjonale interesser, innebærer dette en konflikt mellom lokale/regionale og nasjonale interesser, som forutsettes løst på statlig nivå. Riksantikvaren skal derfor varsles og har adgang til å tre inn i saken. Departementet foreslår at denne retten videreføres.

Departementets rundskriv T-2/16 om nasjonale og vesentlige regionale interesser på miljøområdet klargjør innholdet i kulturminneverdiene og deres gjennomslagskraft i innsigelsaker. Den vurderingen som er beskrevet i rundskrivet, forventes også gjort i saker som Riksantikvaren kan overta fra fylkeskommunene og sametinget. I likhet med hva som er gjeldende praksis, slås det i forskriften fast at Riksantikvaren også kan beslutte å overta en sak, selv om det ikke er gitt egen underretning om den planlagte behandlingen av den.

Ny forskrift § 11

Meldeplikt for forskningsinitierte utgravinger og sikringstiltak

§ 11 Forskningsinitierte granskinger og sikringstiltak

(1) Forvaltningsmuseene skal underrette Riksantikvaren, fylkeskommunen **og Sametinget** om sine forskningsinitierte granskinger etter denne forskriften §§ 5 og 6 senest tre måneder før granskingen starter. Riksantikvaren kan i særlige tilfeller fastsette en annen frist.

(2) I saker som gjelder middelalderske byanlegg, kirker, kirketufter, kirkegårder, klosteranlegg, forsvarsverk og rester av alle slike kulturminner, kan Riksantikvaren beslutte at NIKU skal gjennomføre forskningsinitierte granskinger eller sikringstiltak etter kulturminneloven § 11 første ledd bokstav b og § 13 første ledd andre punktum.

Gjeldende forskrift § 7 beskriver i dag forvaltningsmuseenes rett til forskningsutgravinger og sikringstiltak, i tilfeller utenom dispensasjonssakene,

og at slike arbeider skal meldes til Riksantikvaren. Det er også gitt adgang til å gi slike oppdrag til NIKU.

Departementets forslag

Bestemmelsen videreføres, for så vidt gjelder forvaltningsmuseene, men kortes ned til å gjelde selve meldeplikten.

Det er viktig at forvaltningsmuseene også underretter fylkeskommunen og Sametinget om sine forskningsinitierte utgravinger slik at disse har oversikt over hva som er gjort.

Ny forskrift § 13 Klage

(1) Riksantikvaren er klageinstans for vedtak fattet av fylkeskommunen **og Sametinget** i medhold av denne forskriften. Klima- og miljødepartementet er klageinstans for vedtak fattet av Riksantikvaren i medhold av denne forskriften.

Klage på Sametingets vedtak

Riksantikvaren er klageinstans for vedtak fattet av fylkeskommunen og Sametinget etter dagens forskrift. Klima- og miljødepartementet er klageinstans for vedtak fattet av Riksantikvaren etter dagens forskrift.

Departementets forslag

Det nedfelles i forskriften at Riksantikvaren er klageinstans for vedtak fattet av Sametinget i medhold av denne forskrift. Justis- og beredskapsdepartementet har sluttet seg til at det fremmes forskrift om dette i brev av 22.9.2019.

Tilsvarende er Riksantikvaren klageinstans for fylkeskommunen. Klima- og miljødepartementet er klageinstans for vedtak fattet av Riksantikvaren i medhold av samme forskrift. Hjemmel for § 13 første punktum er forvaltningsloven § 28 fjerde ledd og forskrift til forvaltningsloven 15.12.2006 nr. 1456 § 45 andre ledd.

Overføring av oppgaver i tilknytning til tilskuddsforvaltning

Store deler Riksantikvarens tilskuddsmidler er i dag knyttet til de ti nasjonale bevaringsprogrammene. I bevaringsprogrammet rettet mot private eiere av fredete bygninger fordeler Riksantikvaren rammer til fylkeskommunen som deretter selv prioriterer tildelingen etter søknad. Overføring etter en slik modell kan også skje til Sametinget for eventuelle nye tilskuddsordninger som omfatter samiske kulturminner.

Riksantikvaren myndighet og rolle

Riksantikvaren bør sikres virkemidler for å kunne ivareta ansvaret for en samlet nasjonal kulturminnepolitikk ved bl.a. fortsatt å være fredningsmyndighet og ha oppgaver som har sammenheng med denne myndigheten. Riksantikvaren skal også være klageinstans for Sametingets vedtak, slik direktoratet skal være for fylkeskommunens vedtak. Klima- og miljødepartementet skal være klageinstans for vedtak fattet av Riksantikvaren.

Riksantikvaren skal utvikle sin rolle som direktorat og skal føre en overordnet og helhetlig nasjonal kulturminnepolitikk. Departementet mener det er viktig at Riksantikvaren har nødvendige virkemidler, beføyelser og legitimitet til å kunne ivareta nasjonal kulturminnepolitikk. Det er innført en bestemmelse i forskriften § 2 sjette ledd hvor Riksantikvaren på grunnlag av bestemte kriterier skal ha forvaltningsmyndighet for visse kulturminner og kulturmiljøer. Utvelgelse av kulturminnene skal skje etter en transparent prosess. Ved at kulturminnene identifiseres og føres på en liste blir det tydelig hvilke kulturminner Riksantikvaren skal ha forvaltningsansvar for.

Listen med kulturminner som Riksantikvaren skal ha forvaltningsansvaret for skal være dynamisk slik at Riksantikvaren kan vurdere å ta kulturminner ut av listen, f.eks. fordi fylkeskommunen eller Sametinget har tilstrekkelig teknisk kompetanse til å overta forvaltningen av kulturminnet. Forvaltningsansvaret innebærer normalt at man også har dispensasjonsmyndigheten, dvs. til i særlige tilfeller å gjøre unntak fra fredning. Det å legge bestemte kulturminner til Riksantikvarens forvaltning forutsetter krav til verdi- og typevurdering og prosess. Når det gjelder kulturminner som er knyttet til Konge, Storting og regjering, er Riksantikvaren rådgiver for disse. Dette er kulturminner som ikke er fredet og reguleres derfor ikke av forskriften.

Økonomiske og administrative konsekvenser

Overføring av myndighet og oppgaver til Sametinget antas ikke å ha vesentlige økonomiske og administrative konsekvenser. Erfaringen viser at det er et fåtall saker etter de nevnte bestemmelsene. Departementet vil følge saken nøye eventuelt og komme tilbake til saken i de årlige budsjettprosessene.