

## Høringsnotat

### Forslag til endringer i lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven).

#### 1. Innledning

Klima- og miljødepartementet legger med dette frem forslag til endringer i lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven). Departementet foreslår at kulturminnelovens bestemmelse i § 4 annet ledd endres slik at grensen for automatisk fredning av samiske kulturminner settes til 1917.

Departementet ønsker høringsinstansenes synspunkter på forslaget.

#### 2. Bakgrunnen for forslaget

Etter kulturminneloven § 4 annet ledd er alle samiske kulturminner eldre enn 100 år automatisk fredet. Den flytende 100-års grensen ble innført i 1978. Det er snart 40 år siden. Fredningsgrensen er nå nær en tid der andre historiske kilder fra det samiske samfunnet er lettere tilgjengelig. Dette betyr at samiske kulturminner fra første del av 1900-tallet ikke nødvendigvis har den særlige betydningen som historiske dokumenter som da 100-årsgrensen ble innført. I tillegg innebærer den flytende fredningsgrensen en stadig økning av mengden automatisk fredete samiske kulturminner. Dette gir betydelige utfordringer for forvaltningen.

På denne bakgrunn, og i forståelse med Klima- og miljødepartementet, sendte Sametinget som ansvarlig myndighet for å forvalte samiske kulturminner på begrenset høring forslag om å endre kulturminneloven § 4 annet ledd til en fast årstallsgrense, i september 2016. Forslaget ble sendt til instanser som jobber med samiske kulturminner. Forslaget ble deretter behandlet i Sametingets plenum i desember 2016, og i rådsmøte i januar 2017. Her sluttet Sametinget seg til administrasjonens forslag om å endre kulturminnelovens bestemmelse i § 4 annet ledd slik at grensen for automatisk fredning av samiske kulturminner settes til 1917.

Plenumsvedtaket og behandlingen i rådsmøtet danner grunnlaget for dette høringsnotatet, som i forståelse med Sametinget nå sendes på ordinær høring.

Behovet for å endre den flytende fredningsgrensen er trukket frem i flere sentrale politiske dokumenter og føringer:

##### i. Riksrevisjonens merknader

I Riksrevisjonens Dokument nr. 3:9 (2008-2009) *Riksrevisjonens undersøkning av korleis Miljøverndepartementet varetek det nasjonale ansvaret sitt for freda og verneverdige bygningar* peker Riksrevisjonen på en del svakheter og risikoelementer i virkemiddelapparatet knyttet til administrative, juridiske og økonomiske virkemidler. En av forholdene som ble trukket frem var svakheter knyttet til den samiske kulturminneforvaltningen, og at den flytende hundreårsgrensen potensielt medfører at mengden automatisk fredete samiske bygninger øker hvert år. Det ble også påpekt at det ikke fantes en oversikt over hvilke samiske bygninger som var automatisk fredet, og at forvaltningen manglet oversikt og rutiner for å avdekke hvilke samiske bygninger som i fremtiden vil bli automatisk fredet som følge av 100-års grensen.

## ii. NIKU-rapport

I 2010 ba Riksantikvaren Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) om å vurdere den flytende 100-årsgrensen og en fast fredningsgrense (NIKU Rapport 43 – 2011 100-årsgrensen for automatisk fredete samiske kulturminner: Casestudier og mulige modeller). NIKU konkluderte med at en videreføring av den flytende grensen vil medføre en raskt økende tilvekst av automatisk fredete samiske kulturminner, noe som vil legge betydelige føringer på arealbruken i samiske bruks- og bosettingsområder. Dette gjelder både i tettsteder og i områder med tradisjonelle primærnæringer som reindrift og jordbruk. På sikt kan dette være til hinder for ønsket samfunnsutvikling, og innebære at kulturminner oppfattes som en byrde og ikke som en ressurs.

## iii. Utredning fra Arntzen de Beche Advokatfirma

I 2011 fikk advokatfirmaet Arntzen de Beche i oppdrag av daværende Miljøverndepartementet å foreta en juridisk utredning av det eksisterende regelverket for fredning av samiske kulturminner, herunder virkningen av bestemmelsen i § 4 (2) i lys av dens motiv og alternative modeller for fredning av samiske kulturminner i fremtiden. I utredningen trekkes det frem at dagens ordning er vanskelig å forsvare ut fra en henvisning til begrunnelsen for en slik regel, slik den kommer til uttrykk i lovens forarbeider.

## iv. Registreringsprosjektet

Som en oppfølging av Riksrevisjonenes rapport etablerte daværende Miljøverndepartementet og Riksantikvaren *Kunnskapsløftet for kulturminneforvaltningen* i 2011. Målet med kunnskapsløftet var å modernisere og effektivisere kulturminneforvaltningen. Et av delprosjektene var å identifisere og registrere automatisk fredete samiske bygninger. Prosjektet *Identifisering og registrering av samiske bygninger* ble satt i gang høsten 2011, og avsluttes i løpet av 2017. Sametinget står for gjennomføringen, men prosjektet finansieres over Riksantikvarens budsjett. Registreringene har vist at det vil skje en stor økning av registrerte, 100 år gamle bygninger de neste tiårene. Å forvalte disse bygningene vil by på mange store utfordringer, både av økonomisk og forvaltningsmessig art.

## v. Sametingsrådets redegjørelse om samisk kulturminnevern

I Sametingsrådets redegjørelse (SR 54/13 2013) om samisk kulturminnevern uttales det at dersom den flytende 100-års grensen opprettholdes vil antallet objekter om noen tiår "bli så omfattende at det vil være til hinder for en ønsket samfunnsutvikling i de samiske samfunnene. Denne typen konsekvenser vil igjen kunne føre til at kulturminner blir oppfattet som et hinder og ikke som en ressurs, og det kan på sikt føre til en uthuling av kulturminnelovens intensjon om ivaretagelse og vern av samiske kulturminner".

## vi. Stortingsmelding 35

Også Meld. St. 35 (2012-2013) *Fremtid med fotfeste - kulturminnepolitikken* trekker frem problemstillinger knyttet til den flytende 100-årsgrensen, og de utfordringer man i fremtiden vil få når et stort antall samiske kulturminner blir automatisk fredet. Dette gjelder spesielt for bygninger, og vil kreve en diskusjon om hvordan man skal prioritere ressursbruken mellom disse når det gjelder vedlikehold.

### 3. Gjeldende rett

#### a. Fredning etter kulturminneloven

Kulturminneloven (kml.) har et tosporet fredningssystem. Det skilles mellom tilfeller der fredning skjer automatisk i kraft av loven – legalfredning – og fredning gjennom enkeltvedtak. Automatisk fredning reguleres i § 4. Bestemmelsen skiller mellom samiske kulturminner i andre ledd, og andre kulturminner i første ledd.

Det følger av kml. § 4 første ledd at de kulturminner som angis i bestemmelsens bokstav a til j fra oldtid og middelalder (inntil år 1537) er automatisk fredet. Det er følgelig to kumulative vilkår som må være oppfylt for at et kulturminne skal bli automatisk fredet: Forekomsten må være av en nærmere bestemt art som angis i bokstav a til j, og forekomsten må ha en viss alder.

Av kml. § 4 annet ledd fremgår det at det samme gjelder for samiske kulturminner fra mer enn 100 år tilbake. Dette innebærer at samiske kulturminner fredes automatisk flere hundre år tidligere enn andre kulturminner.

Tidskriteriet er ikke knyttet til en bestemt epoke eller årstall, men er flytende og vil til enhver tid omfatte kulturminner som er mer enn 100 år gamle. Artskriteriet er det samme som for øvrige kulturminner. Det samiske kulturminnet må følgelig kunne henføres under en av kategoriene i første ledd bokstav a til j for at automatisk fredning skal inntreffe etter bestemmelsen.

At kulturminnene er *automatisk* fredet betyr at det ikke kreves noe vedtak eller en bestemt, aktiv handling fra kulturminnemyndighetenes side. Er vilkårene i bestemmelsen oppfylt inntreder fredningsstatus, selv om kulturminnet ikke er kjent.

#### b. Begrunnelsen for den særlige fredningsgrensen for samiske kulturminner

I forarbeidene til kulturminneloven (ot.prp. nr. 7 (1977-1978)) sies det lite om begrunnelsen for den særlige reguleringen av tidskriteriet for automatisk fredning av de samiske kulturminnene. Heller ikke i referatene fra stortingsdebatten der kulturminneloven ble behandlet omtales fredningsgrensen. Dette kan tyde på at modellen ikke ble særlig grundig vurdert. Det er likevel mulig å utlede noe om resonnetet bak regelen i de sparsomme uttalelsene som gis:

For det første trekkes det frem at utviklingen til et moderne samfunn har skjedd på et senere tidspunkt i den samiske kulturen enn i den øvrige norske kulturen. Dette får den konsekvens at samiske kulturminner dokumenterer en historisk periode som er passert i den norske kulturen, men som samtidig tilsvarer kulturminner som er flere hundre år eldre. De vil derfor dokumentere en levemåte og epoke fra flere hundre år tilbake i tid, selv om kulturminnene kun er 100 år gamle.

For det andre fremgår det av NOU 2002:1 pkt. 8 at den særskilte fredningsmodellen for samiske kulturminner delvis kan begrunnes i at det er få *skriftlige* kilder fra det samiske samfunn som dokumenterer historie, kultur etc. Å frede de få kildene man hadde ble derfor viktig.

### *c. Rettsvirkninger av automatisk fredning*

Fredning innebærer et forbud mot å igangsette tiltak som på ulike måter kan virke inn på et automatisk fredet kulturminne, jf. kml. § 3. Forbudet favner vidt, og omfatter enhver faktisk handling. Etter kml. § 8 må det søkes tillatelse dersom man ønsker å sette i gang tiltak på et fredet kulturminne som nevnt i § 3. Videre kan grunneiers faktiske rådighet over eiendommen begrenses ved at kulturminnemyndighetene iverksetter undersøkelser på den aktuelle eiendommen jf. kml. § 11, eller ved at det treffes vedtak om fredning av et område rundt det fredete kulturminnet. Dette kan igjen bety et forbud mot fradeling eller bortfeste av grunnen, jf. kml. § 19. Som den klare hovedregel svares det heller ingen erstatning for disse rådighetsbegrensningene. Endelig må den som er ansvarlig for et tiltak for egen regning undersøke om tiltaket vil virke inn på automatisk fredete kulturminner som nevnt i § 3, jf. kml. § 9 og 10.

Oppsummert har automatisk fredning omfattende rettsvirkninger, som gir relativt inngripende konsekvenser.

#### **4. Rettstilstand i andre land**

Verken Svensk eller Finsk lov skiller mellom samiske kulturminner og andre kulturminner i sin lovgivning, og har derfor ingen særlig fredningsgrense for samiske kulturminner.

#### **5. Departementets vurderinger og forslag**

Dagens fredningsgrense er etter departementets syn utfordrende av flere grunner.

En flytende grense vil etter hvert som tiden går føre til at bestemmelsen fanger opp samiske kulturminner som ikke lengre dokumenterer et levesett fra flere hundre år tilbake i tid, som var en sentral begrunnelse for denne særskilte fredningsmodellen.

Heller ikke hensynet til de manglende skriftlige kildene – som synes å ha vært en delbegrunnelse for regelen den gang den ble innført – gjør seg gjeldende i dag. Fra og med ca. 1920-tallet er skriftlige kilder til den samiske kulturen, herunder fotografier etc., sterkt økende.

Videre er samiske kulturminner fra første del av 1900-tallet i stadig større grad spor som i dagens samiske samfunn utgjør funksjonelle elementer. Det kan derfor hevdes at kulturminnene fra 1900-tallet i mindre grad er av en slik betydning for samisk historie at de bør ha et særskilt automatisk vern i loven.

De forhold som er pekt på ovenfor viser at dagens fredningsmodell ikke lengre samsvarer med forarbeidenes redegjørelse for motivet bak modellen.

Dagens modell gir også betydelige forvaltningsmessige og økonomiske utfordringer. Som tidligere vist til tilkommer det en stadig økende masse av fredete samiske kulturminner på grunn av den flytende grensen. Dette er spesielt krevende for dem som skal forvalte bygningsmassen. Og ikke minst er det – i lys av de sterke rådighetsbegrensningene fredning kan medføre – krevende for en eier som kanskje ikke vet at huset man bor i er samisk, eller at

bygget snart er 100 år gammelt og derfor fredet. Når det ikke lengre er slik at et 100 år gammelt samisk kulturminne nødvendigvis representerer en sjelden og begrenset ressurs, som var den flytende grensens opprinnelige formål, gir ikke dette god mening.

Som redegjort for under pkt. 3 c ovenfor har automatisk fredning omfattende rettsvirkninger, som gir relativt inngripende konsekvenser. Som et generelt prinsipp bør det ved utøving av offentlig myndighet være balanse mellom mål og middel. Overført til denne saken taler de inngripende rettsvirkningene ved automatisk fredning for at fredning kun bør foretas dersom tungtveiende hensyn tilsier fredning, og til tross for ulempene dette innebærer for omgivelsene. Og når de hensyn som begrunner den flytende grensen ikke lengre gjør seg gjeldende vil ulempene for omgivelsene være større enn gevinsten man oppnår. Denne forholdsmessighetsbetraktningen mener departementet er et tungtveiende argument for å endre dagens ordning.

På bakgrunn av det som er nevnt ovenfor foreslår departementet at § 4 annet ledd endres til en fast fredningsgrense. En fast grense ivaretar for det første hensynene bak kulturminnelovens modell for fredning av samiske kulturminner bedre enn en flytende grense. For det andre vil en fast årstallsgrense gi en mulighet til å danne en grense basert på en kulturminnepolitisk vurdering, og som fanger opp kulturminner som regnes som bevaringsverdige på grunn av den kulturhistoriske epoken de stammer fra.

Når 1917 er foreslått som ny fast grense har dette sin bakgrunn i at det i de første tiårene av 1900-tallet skjer nokså omfattende endringer i det samiske samfunn – både i bosettingsstruktur, næringsutøvelse- og tilpasning, og i organisering, samhandlingsformer og historisk kildegrunnlag. Sametinget mener derfor at gode grunner taler for å sette grensen i mellomkrigstiden. Nærmere bestemt mener Sametinget at grensen bør settes til årstallet for det første samemøte i Trondheim 6. februar 1917, som markerer samenes organiserte samhandling med en moderne stat. Hendelsen er en viktig og kjent historisk hendelse, og representerer en milepæl i samisk historie. Begivenheten er også grunnen til at samenes nasjonaldag er satt til 6. februar. Departementet mener på denne bakgrunn at 1917 er et godt begrunnet forslag. Og som ved den faste fredningsgrensen for øvrige kulturminner, som er satt til reformasjonen i 1537, jf. kml. § 4 første ledd, kan det være naturlig å sette fredningsgrensen for samiske kulturminner til en kjent historisk hendelse.

For samiske kulturminner med høy kulturminneverdi fra tiden etter 1917 viser departementet til muligheten for vedtaksfredning etter kml. § 15. På denne måten mener departementet at eventuelle uheldige konsekvenser av å fjerne den flytende grensen kan fanges opp. Til eksempel kan nevnes nyere bebyggelse som stod igjen etter brenningen av Nord-Troms og Finnmark i 1944. Brenningen førte til at det meste av bygningsarvkulturen ble borte, og den bebyggelsen som står igjen har derfor høy kulturminneverdi i kraft av sin sjeldenhet. I disse tilfellene mener departementet at vedtaksfredning etter kml. § 15 kan være en hensiktsmessig løsning. Fredningsvedtak etter § 15 er enkeltvedtak etter forvaltningsloven, og saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven kommer derfor til anvendelse. Dette sikrer forsvarlige og betryggende prosesser for de berørte.

## **6. Økonomiske og administrative konsekvenser**

Forslaget innebærer at man unngår at det årlig tilkommer nye automatisk fredete samiske kulturminneobjekter, og vil slik være ressursbesparende. En fast fredningsgrense vil også innebære at man får en forutsigbar oversikt over hva man har av automatisk fredete samiske kulturminner, som vil forenkle forvaltningen.

## **7. Forslag til lovtekst**

I lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner gjøres følgende endring:

### **Endret § 4 (2) skal lyde:**

"Det samme gjelder samiske kulturminner som nevnt ovenfor fra år 1917 eller eldre."

### **Endret § 12 (1) bokstav c skal lyde:**

"Samiske kulturminner av den art som er nevnt under a og som er fra år 1917 eller eldre."