

DEKNING AV UTGIFTER TIL ARKEOLOGISKE UNDERSØKELSER VED MINDRE, PRIVATE TILTAK

Tiltak som omfattes av kulturminneloven § 10 om kostnadsdekning ved mindre, private tiltak

Innledning

Det følger av *Lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminneloven)* § 10 at staten ved gjennomføring av mindre, private tiltak skal dekke utgiftene til særskilt gransking, helt eller delvis, dersom disse blir urimelig tyngende for tiltakshaveren. Bestemmelsen innebærer at staten har en forpliktelse til å dekke disse utgiftene etter en individuell vurdering av hver enkelt sak.

Statens forpliktelser etter kulturminneloven (kml) § 10 oppstår der vernemyndighetene fatter vedtak om tillatelse til inngrep i automatisk fredete kulturminner i medhold av kml §§ 8 første og annet ledd, eller i skipsfunn mv eldre enn hundre år etter § 14 annet ledd. Videre kan det omfatte vedtak etter § 10, jf § 8 fjerde ledd, der det i reguleringsbestemmelsene er fastsatt at det skal gjennomføres arkeologiske undersøkelser.

Lovens hovedprinsipp slik det er nedfelt i kml § 10 første ledd første punktum er at den som har interesse av at et tiltak gjennomføres, også skal bekoste utgiftene for gjennomføring av det, herunder nødvendige kostnader til arkeologiske undersøkelser av automatisk fredete kulturminner. For noen mindre, private tiltak vil det imidlertid kunne virke urimelig at tiltakshaver pålegges denne dekningsplikten. Dersom utgiftene blir urimelig tyngende for tiltakshaveren, følger det av kml § 10 første ledd tredje punktum at utgifter til arkeologiske undersøkelser skal dekkes helt eller delvis av staten.

Kriteriene i dette rundskrevet for dekning av utgifter til arkeologiske undersøkelser ved mindre, private tiltak er ikke ment å være uttømmende. Kriteriene skal være veiledende for det skjønnet som skal legges til grunn ved vurdering av den enkelte sak. Det er imidlertid en forutsetning at saken oppfyller de tre sentrale kriteriene, dvs at saken defineres som et privat tiltak, som et mindre tiltak og at utgiftene til de arkeologiske undersøkelsene vil virke urimelig tyngende.

Bakgrunn

I St.meld. nr. 16 (2004-2005) *Leve med kulturminner*:23 er temaet omtalt på følgende måte:

Det er behov for at staten i større grad enn i dag dekker utgifter til utgravning av automatisk fredete kulturminner i forbindelse med mindre private tiltak.

Departementet vil øke tilskuddsmidlene og gjennom å gi nye retningslinjer, endre dagens forvaltningspraksis slik at staten i større grad dekker disse utgiftene. Dette vil skape større forutsigbarhet for tiltakshaverne og vil trolig føre til at flere funn blir innrapportert til forvaltningen.

Ved behandlingen av meldingen i Stortinget, uttalte energi- og miljøkomiteen følgende i innstillingen (Innst. S.nr 227 (2004-2005):5):

Komiteen viser til at det i de senere år har vært mange saker der privatpersoner, private næringsdrivende og andre tiltakshavere som ikke har sektoransvar, har ment at

de blir pålagt urimelige store kostnader knytta til undersøkelser av arkeologiske kulturminner. I dag er det få saker hvor staten dekker hele eller deler av utgiftene til arkeologiske utgravninger. Det er derfor svært velkomment at Regjeringen nå foreslår å øke tilskuddsmidlene og å endre dagens forvaltningspraksis, slik at staten i større grad dekker utgiftene til utgraving av automatisk fredede kulturminner som blir urimelig tyngende for tiltakshaveren i forbindelse med mindre private tiltak.

Dette ble fulgt opp i Miljøverndepartementets budsjett for 2006 (St.prp. nr.1 (2005-2006)) hvor det ble innført en ny underpost 72.1 *Tilskot til arkeologiske undersøkingar ved mindre private tiltak*. Regjeringa fastslår her at staten i større omfang skal dekke utgiftene til arkeologiske registreringer og utgravninger i forbindelse med mindre, private tiltak.

Departementet anser at det i saker som gjelder mindre, private tiltak er en viktig målsetting å sikre det vitenskapelige kildematerialet når tiltaket kommer i konflikt med automatisk fredete kulturminner. Det er derfor ønskelig at man i større grad fanger opp og behandler disse sakene etter kml bestemmelser. Dette vil i neste omgang komme den private tiltakshaver til gode, ved at staten i større grad går inn og dekker kostnadene ved arkeologiske undersøkelser.

Med dette rundskrivet ønsker departementet at det legges til rette for at det som hovedregel skal være slik at utgifter til arkeologiske undersøkelser ved mindre, private tiltak alltid dekkes helt når saken ellers oppfyller kriteriene gitt her. Det skal kun unntaksvis gis delvis dekning til slike utgifter. Departementet ønsker også at det skal gis dekning av påløpte utgifter til arkeologiske registreringer ved forberedelse av oversending av slike saker som omfattes av bestemmelsene i dette rundskrivet. Slike registreringer vil være hjemlet i kml § 11a. Departementet påpeker videre at det ved behandling av saker etter bestemmelsene i dette rundskrivet, skal gjøres en automatisk vurdering av om saken oppfyller kriteriene gitt her og innarbeide dette i den videre saksbehandlingen. Det vil være rette forvaltningsorgan og ikke den private tiltakshaver som vil forskuttere og få dekket de nødvendige utgiftene til arkeologiske undersøkelser. Som før vil det være anledning til å søke særskilt om dekning av slike utgifter i etterkant. Departementet vil med dette rundskrivet fastsette at det ikke skal være slik at det er den private tiltakshavers inntekts- og formuesforhold som skal legges til grunn i behandlingen av saken, men forhold knyttet direkte til forvaltningen av det konkrete kulturminnet som ligger til grunn for vurderingen.

For øvrig er det grunn til å understreke at det ved planlegging av arealbruk og gjennomføring av tiltak er en viktig utfordring og målsetting å unngå konflikt med og unødig tap av automatisk fredete kulturminner. Aktiv bruk av tilgjengelige kulturminnedata og nært samarbeid med regional kulturminneforvaltning tidlig i planleggingsfasen er viktig for å unngå konflikter og unødig tap av tid.

Virkeområde

Dette rundskrivet omhandler de saker som omfattes av begrepet ”mindre private tiltak” i kml § 10 og det er praktiseringen av regelen i bestemmelsens første ledd tredje punktum som behandles.

Rundskrivet omhandler ikke bestemmelsen i kml § 10 første ledd annet punktum som sier at staten *kan* dekke utgifter til særskilt granskning eller sikringstiltak når det foreligger *særlige grunner*.

Definisjoner

Kml § 10 fastsetter at utgifter til ”særskilt granskning” av automatisk fredete kulturminner og ”særskilte tiltak” for å verne dem på grunn av tiltak som nevnt i §§ 8 og 9, skal bæres av tiltakshaveren. Med ”særskilt granskning” og ”særskilte tiltak” menes både arkeologiske registreringer som gjennomføres for å påvise og avgrense arkeologiske kulturminner i et område og utgravninger av påviste kulturminner. Videre omfatter det sikring av kulturminner mot ødeleggelse eller skade, varig eller midlertidig.

I dette rundskrivet brukes begrepet ”arkeologiske undersøkelser” som en fellesbetegnelse for de typer undersøkelser som etter loven faller inn under begrepene ”særskilt granskning” og ”særskilte tiltak”.

Det vises for øvrig til den generelle omtalen av § 10 og utgifter til særskilt granskning av automatisk fredete kulturminner, herunder temaet mindre, private tiltak i *Kulturminnevern*, 2. utg. bd 2:90ff.

Kap 1 Lovgrunnlaget

Utgifter til arkeologiske undersøkelser i forbindelse med gjennomføringen av mindre, private tiltak som kan kreves dekket i henhold til kml § 10 kan oppstå i følgende situasjoner:

- Når det etter søknad gis dispensasjon for tiltak som kan virke inn på automatisk fredet kulturminne, jf kml § 8 første ledd, jf § 3. Ved dispensasjon vil det normalt bli stilt vilkår om arkeologisk utgraving.
- Når det i forbindelse med gjennomføringen av et tiltak oppdages at tiltaket kommer i konflikt med automatisk fredete kulturminner og det blir stilt vilkår om arkeologiske undersøkelser for at arbeidet skal kunne videreføres, jf kml § 8 annet ledd.
- Når det ved behandlingen av saken etter kml § 8 fjerde ledd, jf §10 oppfyller kriteriene gitt i rundskrivet her. Dekningen av utgiftene omfatter ikke registreringer i henhold til kml § 9.
- Når det etter søknad gis tillatelse til inngrep i skipsfunn, jf kml § 14 annet ledd og det blir stilt vilkår om marinarkeologiske undersøkelser.

Kulturminnemyndighetenes ansvar og oppgaver er regulert i Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv etter kulturminneloven av 9. februar 1979 (ansvarsforskriften), endret senest 20.12.04. Ansvarsforskriftens kap.2 fastsetter regler for gjennomføring av arkeologisk arbeid med automatisk fredete kulturminner og skipsfunn. Ansvarsforskriftens kap.3 fastsetter hvem som er rette myndighet etter loven.

- Vedkommende fylkeskommune har myndighet etter kml § 11a til å søke etter, registrere og vedlikeholde mv automatisk fredete kulturminner. For samiske kulturminner er Sametinget rette myndighet etter loven.
- Landsdels- og sjøfartsmuseene har myndighet etter kml § 11a.
- Uavhengig av den ansvarsdelingen som følger av kap.1, kan Riksantikvaren delegere myndighet etter kml § 11 første ledd bokstav a, til NIKU eller landsdels- og sjøfartsmuseene.
- Riksantikvaren er rette myndighet etter kml § 8 første og annet ledd til å gi tillatelse til inngrep i automatisk fredet kulturminne.
- Vedkommende marinarkeologiske forvaltningsmuseum er rette myndighet etter kml § 14 annet ledd til å avgjøre om det skal grave frem, granske og ta opp mer enn 100 år gamle båter, skipsskrog, tilbehør, last mv.
- Riksantikvaren har myndighet etter kml § 10 første ledd til å fatte vedtak om kostnader til nødvendige gransknings- og sikringstiltak.

Kap 2 Kriterier for dekning av utgifter til arkeologiske undersøkelser ved mindre, private tiltak

Offentlige/private tiltak

Avgrensingen mot offentlige og større, private tiltak er definert i Ot.prp. nr 7:29. Offentlige og større, private tiltak omfattes ikke av dekningsplikten. Nedenfor gis en nærmere utdyping av begrepene:

Med private tiltak menes i denne sammenheng ethvert fysisk tiltak som medfører arealinngrep og som initieres og utføres av eller på vegne av privatperson, private stiftelser og foretak og frivillige organisasjoner. Tiltaket skal oppfattes som privat så fremt det ikke mottar og finansieres av overveiende offentlige tilskudd.

Kommunen er planmyndighet etter plan- og bygningsloven (pbl) og behandling av en regulerings- eller bebyggelsesplan, herunder private reguleringsforslag, er å anse som et offentlig tiltak.

Større/mindre tiltak

Med mindre tiltak menes for eksempel

- bygging av bolig, garasje, tilbygg, hytte/fritidshus
- grøfter for framføring av rørledninger og kabler
- oppføring av brygge og moloer
- arbeider i forbindelse med mindre mudringer og utfyllinger
- opparbeiding av tomt/areal, for eksempel til atkomst, lek eller andre fritidsaktiviteter

Ved vurderingene av om tiltak skal defineres som et mindre tiltak, vil følgende forhold være relevante: om de gjennomføres til privat bruk for en eller et begrenset antall tiltakshavere, om de berører en eller et begrenset antall tomter/enheter, utnyttingsgrad, tomtestørrelse og om tiltaket ligger innenfor normal standard for den type tiltak det gjelder. Normalt vil tilfeller hvor det er en enkelt eller noen få tiltakshavere som står bak tiltaket kunne falle inn under bestemmelsen.

Dersom formålet med tiltaket primært er av kommersiell karakter gjennom å legge til rette for utleie og salg og ikke å dekke egne bruksbehov vil det normalt ikke oppfattes som et mindre privat tiltak. Dersom det innenfor en begrenset tidsperiode er gjennomført flere tiltak på samme eiendom eller relatert til samme formål, kan disse sees i sammenheng ved vurderingen av om det er et mindre tiltak.

Når det gjelder nydyrkingstiltak er dette behandlet i Rundskriv T-2/99, *Undersøkelsesplikt og kostnadsdekning ved nydyrkingstiltak*. Rundskrivet fastsetter en grense for nydyrkingstiltak på 15 dekar over 5 år. Tiltak som overskrider denne grensen skal oppfattes som et større, privat tiltak, jf kml § 10.

Landbruksveier (Vil bli utarbeidet i samarbeid med Landbruks- og matdepartementet)

For annen type tiltak i landbruket, som grøfting, avvirkning, markberedning, drenering og lignende, må saken vurderes på linje med kravene stilt i rundskrivet ellers. Det skal imidlertid bemerkes at det i forarbeidene til loven er uttrykt at ved jord- og skogbrukstiltak som ikke er spesielt omfattende, bør man under praktiseringen av bestemmelsene ta særskilte hensyn, slik at tiltakshaver ikke blir urimelig belastet (Ot.prp. nr.7 (1977-1978):30).

Urimelig tyngende utgifter

Etter kml § 10 skal utgifter til arkeologiske undersøkelser ved gjennomføring av mindre private tiltak dekkes helt eller delvis av staten dersom disse blir urimelig tyngende for tiltakshaveren. Ved mindre tiltak som for eksempel bolig, garasje, tilbygg, hytte/fritidshus, brygge og lignende til eget bruk, skal utgiftene til arkeologiske undersøkelser som hovedregel dekkes helt. Vurderingen av hvorvidt utgiftene til arkeologiske undersøkelser er å anse som urimelig tyngende vil i hovedsak være en vurdering av forholdet mellom tiltakets kostnader og undersøkelsesutgiftene.

Forhold som kan ha innvirkning på spørsmålet om hel eller delvis statlig kostnadsdekning kan være om det er åpenbart at tiltakshaver vil ha en direkte økonomisk fordel av at tiltaket gjennomføres, ved at tiltaket tilrettelegger for utleie, salg og lignende. Det samme gjelder der tiltaket initieres av eller er til fordel for flere og kostnadene til arkeologiske undersøkelser fordelt på tiltakshaverne utgjør en relativt liten andel av budsjettet for det konkrete tiltaket. Forhold som ligger utenfor det konkrete tiltaket vil normalt ikke være relevant for vurderingen.

Forholdet er kommentert i *Kulturminnevern*, 2. utg. bd 2:93f og her trekkes det frem forhold som størrelsen på de arkeologiske utgiftene, forholdsmessigheten mellom utgiftene, prosjektets totale kostnader og utgiftene sett opp mot tiltakshavers økonomiske situasjon. Miljøverndepartementet vil til dette bemerke at tiltakshavers private inntekts- og formuesforhold ikke lenger skal tillegges vekt for den konkrete vurderingen.

Kap 3 Saksbehandling

Riksantikvaren har i hht tilskuddsreglementet ansvar for tildeling og utbetaling av tilskudd i hht underpost 72.1. Regional kulturminneforvaltning skal i forbindelse med sin behandling av saker etter kml §§ 8 første og 8 annet ledd og 14 annet ledd, samt vedtak etter § 10 som gjelder saker etter kml § 8 fjerde ledd, vurdere saken etter kriteriene gitt her, og ved oversending av saken til Riksantikvaren sørge for at saken er så godt opplyst som mulig. I Riksantikvarens vedtak om fastsettelse av budsjett skal det opplyses om hvorvidt det omsøkte tiltaket er vurdert som et mindre privat tiltak, jf. kriteriene gitt her. I disse tilfellene skal det innarbeides i vedtaket om utgiftene vil bli dekket helt eller delvis, og eventuelt hvor stor andel av utgiftene som vil bli dekket.

Vedtaket kan påklages i sin helhet.

Dekningen utbetales til den institusjon som er ansvarlig for den arkeologiske undersøkelsen.

Riksantikvaren utarbeider nærmere retningslinjer for saksbehandlingen.