

Veileder fra Riksantikvaren

Fredning og forvaltning av kulturmiljøer etter kulturminneloven

Innhold	side
Bakgrunn	2
<u>Del I</u> Kulturminneloven § 20 – fredning av kulturmiljøer	3
1 Innledning	3
Definisjoner	
Kort om lovgrunnlaget for kulturmiljøfredning	3
2 Når er kulturmiljøfredning aktuelt?	3
Prioritering av kulturmiljøfredning	3
Kulturmiljøet må være av nasjonal verdi	3
Forholdet til fredete kulturminner	4
Forholdet mellom § 20 og § 19	4
3 Nærmere om lovgrunnlag og praksis	4
Kulturminneloven	4
Ansvarlig for kulturmiljøfredning	4
Saksbehandlingen	4
Forvaltningsloven	5
4 Samarbeid	5
Kontakten mellom fylkeskommunen/Sametinget og Riksantikvaren	5
Samarbeid med eiere/rettighetshavere og myndigheter mv.	5
Opprettelse av samarbeidsgruppe	6
5 Samordning av frednings- og forvaltningsplanprosess	6
6 Planlegging av kulturmiljøfredning	6
7 Regler for saksbehandling	7
Oppstart – varsel og kunngjøring	7
Utarbeidelse av fredningsforslag	8
Lokal høring og offentlig ettersyn	8
Oversendelse for politisk behandling i kommunestyret	8
Oversendelse til Riksantikvaren	9
Sentral høring	9
Oversendelse til Miljøverndepartementet	9
Vedtak av forskrift om kulturmiljøfredning av Kongen i statsråd	9
Kunngjøring og tinglysing mv.	9
8 Midlertidig fredning	10
Når skal midlertidig fredning anvendes?	10
Prosedyre	10
Det midlertidige fredningsvedtaket	10
Underretning	10
Klage	10
Klagen tas til følge	11
Klagen opprettholdes	11
Tinglysing	11
<u>Del II</u> Forvaltnings-, skjøtsels- og vedlikeholdsplaner for fredete kulturmiljøer	11
1 Innledning	11
Definisjoner/avgrensninger	12
Virkning	12
2 Lovgrunnlag og praksis	12
Hjemmelsgrunnlag	12
Utarbeidelse av plan	12
Godkjenning av plan	12
3 Behovet for plan	13
Forvaltningsplan	13
Skjøtsels- og vedlikeholdsplan	14

4 Samarbeid og prosedyre for utarbeidelse av plan	15
Samarbeid	15
Prosedyre for utarbeidelse av plan	15
Melding om igangsetting av planarbeid	15
Utarbeidelse av planforslag	15
Faglig gjennomgang	15
Høring	15
Godkjenning	15
Underretning	15
5 Evaluering og planrevisjon	15
<u>Del III Kulturminneloven §§ 20 og 21 – skjøtsel og vedlikehold av fredete kulturmiljøer</u>	16
1 Innledning	16
Definisjon av skjøtsel og vedlikehold	16
2 Nærmere om skjøtels- og vedlikeholdstiltak	16
Periodisk skjøtsel/vedlikehold	16
Istandsetting	17
Sikring	17
Tilrettelegging/ferdselsregulering	17
Informasjon	17
Oppsyn	18
Registrering/dokumentering	18
3 Vurdering av behovet for skjøtels- og vedlikehold	18
4 Lovgrunnlaget for skjøtsel og vedlikehold	18
Fredningsforskriften	18
Kulturminneloven § 21	19
Andre aktuelle skjøtels- og vedlikeholdsbestemmelser	20
Vedkommende skjøtelsmyndighet for et kulturmiljø	20
Skjøtels- og vedlikeholdsavtale	21
<u>Del IV Kulturminneloven § 20 tredje ledd – dispensasjon fra vedtak om kulturmiljøfredning</u>	21
1 Innledning	21
Definisjon	21
Kort om lovgrunnlaget	22
2. Nærmere om lovgrunnlag og praksis	22
Dispensasjon og forholdet til fredningsforskriften	22
Anvendelsesområdet for § 20 tredje ledd og andre dispensasjonsbestemmelser	23
Dispensasjonsmyndighet	24
Dispensasjon fra andre lover	24
Forvaltningsloven	24
3 Saksprosedyre	24
Forberedelse av dispensasjonssøknad	24
Søknad om dispensasjon	25
Vedtak	25
Underretning	26
Klage	26
Vedtaket opprettholdes	26
Klagen tas til følge	26

Bakgrunn

Denne veilederen skal være til hjelp når den regionale kulturminneforvaltningen og Riksantikvaren internt skal frede og forvalte kulturmiljøer. Veilederen er skrevet på bakgrunn av de erfaringer vi har gjort etter at § 20 om fredning av kulturmiljø ble innført i kulturminneloven (1992). Riksantikvaren har etter hvert mottatt mange henvendelser fra den regionale kulturminneforvaltningen i forbindelse med utarbeidelse av fredningsforslag, forvaltnings-, skjøtels- og vedlikeholdsplaner, og i forbindelse med enkeltsaker innenfor kulturmiljøene. Det er derfor behov for veiledning innenfor disse arbeidsområdene.

Del I Kulturminneloven § 20 – fredning av kulturmiljøer

1 Innledning

Definisjon av kulturminner og kulturmiljøer

Veilederen bygger på definisjonene av kulturminner og kulturmiljøer i kulturminneloven (kml) § 2:

Med kulturminner menes alle spor av menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til. Med kulturmiljøer menes områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng. Reglene om kulturminner og kulturmiljøer gjelder så langt de passer også for botaniske, zoologiske og geologiske forekomster som det knytter seg kulturhistoriske verdier til. Etter denne lov er det kulturhistorisk eller arkitektonisk verdifulle kulturmiljøer og kulturminner som kan vernes. Ved vurdering av verneverdier kan det i tillegg legges vekt på viktige naturverdier tilknyttet kulturminnene.

Kort om lovgrunnlaget for kulturmiljøfredning

Vedtak om fredning av kulturmiljøer er hjemlet i kulturminneloven § 20:

Et kulturmiljø kan fredes av Kongen for å bevare områdets kulturhistoriske verdi. Fredningen kan omfatte naturelementer når de bidrar til å skape det fredete områdets egenart. I fredningsvedtak etter første ledd kan Kongen forby eller på annen måte regulere enhver virksomhet og ferdsel som er egnet til å motvirke formålet med fredningen. Det samme gjelder fradeling eller bortfeste av grunn til slik virksomhet som nevnt i første punktum. Departementet kan i særlige tilfeller gjøre unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredete området.

Bestemmelsen ble innført i kulturminneloven i 1992 for å kunne gi nasjonalt verdifulle kulturmiljøer et varig vern. Fredning av kulturmiljø vedtas som forskrift av Kongen, det vil si Kongen i statsråd (kml § 20 første ledd). Fredning etter kulturminneloven er det sterkeste juridiske virkemiddel i kulturminnevernet.

Fredning forutsetter involvering av eiere og andre rettighetshavere, kommuner, andre myndigheter og organisasjoner med særlig interesse i saken. Saksbehandlingen følger reglene i kulturminneloven § 22:

1. Når et arbeid med fredning etter denne lov (jf. §§ 15, 19 og 20) starter opp, skal det tas kontakt med berørte kommuner for å drøfte avgrensning av området, innhold i fredningsbestemmelser og spørsmål for øvrig av betydning for kommunens og fylkeskommunens planarbeid. Fredningsmyndigheten skal kunngjøre en melding, som regel i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet, der det gjøres rede for det påtenkte fredningstiltak og de følger det antas å få. Så vidt mulig bør eiere/grunneiere og rettighetshavere underrettes ved brev og gis en rimelig frist for å komme med merknader før forslag utformes. På et tidlig tidspunkt i forberedelse av fredningssaken skal det søkes samarbeid med offentlige myndigheter, organisasjoner mv. som har særlig interesse i tiltaket.
2. Når forslag om fredning er utarbeidet skal det kunngjøres i Norsk Lysingsblad og i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet at forslag om fredning er utlagt til offentlig ettersyn. Kunngjøringen skal beskrive hva forslaget omfatter og gi en rimelig frist for uttalelse som ikke må settes kortere enn 6 uker fra kunngjøringen. Så vidt mulig bør grunneiere og rettighetshavere i området underrettes ved brev. I samarbeid med kunngjøringen skal saken legges frem for berørte statlige fagorganer til uttalelse.
3. Før vedtak om fredning treffes, skal forslaget forelegges kommunestyret. Det kan settes en frist for kommunestyrets uttalelse.
4. Departementet kan treffe vedtak om midlertidig fredning inntil saken er avgjort.
5. Vedtak etter §§ 6, 15, 19 og 20 skal tinglyses.

2 Når er kulturmiljøfredning aktuelt?

Prioritering av kulturmiljøfredning

Kulturmiljøfredning kan omfatte alle typer kulturmiljøer. Fredningslisten bør gjøres representativ for variasjonen og egenarten i landet. Få kulturmiljøer er fredet. Siden kapasiteten til å frede er begrenset, må det vurderes hvilke kulturmiljøer som er mest truet og som derfor bør fredes først. Eventuelt kan enkelte miljøer forvaltes forsvarlig gjennom godt innarbeidet praksis, positive virkemidler og regulering til bevaring etter plan- og bygningsloven. Også andre faktorer vil være avgjørende for om fredning bør igangsettes, jf. nedenfor.

Kulturmiljøet må være av nasjonal verdi (kml § 2 fjerde ledd)

Kulturmiljøfredning kan altså anvendes for områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng (kml § 2 annet ledd). For å kunne fredes, må kulturmiljøet representere en nasjonalt betydningsfull historie, være godt bevart og slik være av nasjonal verdi. Som direktorat er det Riksantikvaren som anbefaler overfor Miljøverndepartementet om at et kulturmiljø er nasjonalt verdifullt og fredningsverdig. Før fylkeskommunen/Sametinget setter i gang en fredningsprosess, skal verdispørsmålet derfor være avklart med Riksantikvaren. Kulturmiljøer som vurderes fredet vil også omfattes av andre verdier og samfunnsinteresser,

som vi må avveie i et fredningsvedtak. Det bør ikke igangsettes en åpenbart kontroversiell kulturmiljøfredning hvis det finnes flere nær like verdifulle miljøer av samme type i regionen som kan fredes i stedet. Det kan ellers bli vanskelig å forsvare fredningsforslaget. Slik valgmulighet er ikke tilstede for sjeldne/unike kulturmiljøer. Det kan derfor være viktig å forhåndsdrøfte saken med Riksantikvaren også av denne grunn.

Forholdet til fredete kulturminner

Kulturmiljøet som fredes må altså være nasjonalt verdifullt. Det enkelte kulturminne innenfor miljøet trenger imidlertid ikke å være fredningsverdig i seg selv. Likevel kan kulturminner være fredet etter kulturminneloven fra før, dvs. automatisk fredete kulturminner (§ 3), vernet skipsfunn (§ 14) eller vedtaksfredete byggverk/anlegg (§ 15). Men det er vanligvis ikke nødvendig å gjennomføre nye fredninger etter § 15 når området skal fredes som kulturmiljø. Det bør således være mulig å formulere fredningsbestemmelser etter § 20 som beskytter byggverk/anlegg tilfredsstillende uansett hvor verdifulle de er. Unntatt er interiører siden de ikke kan fredes etter § 20. Ønskes et verdifullt interiør i området fredet, må § 15 brukes.

Kulturmiljøfredning kan også benyttes for automatisk fredete kulturminner og vernet skipsfunn når enkeltobjektene ligger spredt og sammenhengen mellom dem er viktig for området som helhet. Når målet med kulturmiljøfredningen er å frede en sammenheng av automatisk fredete kulturminner, må det først vurderes om helheten allerede er tilfredsstillende ivarett gjennom andre bestemmelser i kulturminneloven (f.eks. gjennom den eksisterende fredningen og forbudet mot skjemming i kml § 3). En mindre sammenheng kan eventuelt beskyttes tilfredsstillende ved å utvide sikringssonen (kml § 6), slik at sammenhengen fremstår som ett automatisk fredet område. Men sikringssonen kan ikke brukes for å hindre inngrep i en foreliggende konfliktsituasjon.

Forholdet mellom fredning etter § 20 og § 19

Både en kulturmiljøfredning etter § 20 og en områdefredning etter § 19 hjemler vern av områder, men de to bestemmelsene må ikke forveksles. De har forskjellige formål og kan ikke erstatte hverandre. § 19 kan bare brukes til å frede et område rundt et automatisk fredet eller vedtaksfredet kulturminne eller et vernet skipsfunn så langt det er nødvendig for å bevare virkningen av kulturminnet i miljøet eller for å beskytte vitenskapelige interesser som knytter seg til det (§ 19 første ledd). § 19 gir altså ikke adgang til å frede et område på grunn av dets egenverdi. I slike tilfeller skal § 20 anvendes.

3 Nærmere om lovgrunnlag og praksis

Kulturminneloven

Vedtaket om kulturmiljøfredning

Fredningsvedtaket (fredningsforskriften) kan forby eller på annen måte regulere enhver virksomhet og ferdsel i fredningsområdet som er egnet til å motvirke formålet med fredningen. I vedtaket kan man også forby fradeling eller bortfeste av grunn til slik virksomhet (kml § 20 annet ledd). Vedkommende myndighet kan, når det foreligger et særlig tilfelle, dispensere fra fredningsbestemmelsene for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i kulturmiljøet (kml § 20 tredje ledd). Det må alltid søkes om tillatelse fra vedkommende myndighet for å gjennomføre tiltak som kan virke inn på eller forandre kulturmiljøet.

Fredningen medfører ikke inngrep i eiendoms- eller bruksretten, men i likhet med plan- og bygningsloven gir kulturminneloven mulighet for rådgighetsinnskrenkninger i utnyttelsen av området. Forskjellen består i at plan- og bygningsloven kan fastlegge/regulere en bestemt arealbruk, mens en fredning etter kulturminneloven kan forby slik bruk som er i strid med fredningsformålet. Fredningen utløser normalt ikke erstatningsansvar.

Fredningsforskriften skal bygges opp på en bestemt måte (se eksempler på <http://www.lovdata.no/cgi-ift/wiftdsok?base=lf&dep=alle&kort%2Ctitt=Kulturmilj>)

Ansvarlig for kulturmiljøfredning

Ansvarlig for første del av saksforberedelsen er fylkeskommunen, Sametinget eller Riksantikvaren. Disse kan avtale hvilket av organene som skal være ansvarlig for første del av fredningsprosessen, jf. forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven (ansvarsforskriften § 3). Riksantikvaren har uansett ansvaret for å forberede og tilrettelegge saken for Miljøverndepartementet, som på sin side har ansvaret for siste del av saksforberedelsen. Vedtak om fredning av kulturmiljø fattes at Kongen i statsråd (§ 20 første ledd).

Saksbehandlingen

Saksbehandlingsreglene i kulturminneloven § 22 sikrer eierne og andre berørte mulighet til å medvirke når fredningsforslaget blir utarbeidet. Også berørte kommuner og fylkeskommuner skal på et tidlig tidspunkt inn i fredningsprosessen som høringsinstanser. Fredningen skal drøftes med kommunene allerede ved oppstart av saken. Kulturmiljøfredning har betydning for arealbruken og må ses i sammenheng med den kommunale planleggingen etter plan- og bygningsloven. En fredning kan imidlertid gjennomføres uavhengig av gjeldende reguleringsplan. Kulturminnemyndigheten skal også søke samarbeid med andre berørte myndigheter og organisasjoner.

Forvaltningsloven

Saksbehandlingsreglene i kulturminneloven § 22 suppleres av bestemmelsene i forvaltningsloven (fvl) som blant annet sikrer eiere, berørte parter og organisasjoner mulighet til å ivareta sine interesser. Forvaltningsloven kapittel VII om forskrifter kommer til anvendelse siden kulturmiljøfredning vedtas som forskrift. Det stilles krav til saksforberedelse, innhold, utforming, underretning og kunngjøring. Forvaltningsorganet skal påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes (fvl § 37). Offentlige og private institusjoner og organisasjoner for de erverv, fag eller interessegrupper som forskriften skal gjelde for, eller hvis interesser særlig berøres, skal gis anledning til å uttale seg før forskriften blir utferdiget. Det skal gis skriftlig underretning. Er en part representert ved advokat eller annen fullmektig, skal henvendelsen rettes til denne (fvl § 12). Så langt det trengs for å få saken allsidig opplyst, skal uttalelser også søkes innhentet fra andre. Uttalelsene skal gis skriftlig.

Angående innhold og kunngjøring skal forskriften (fvl § 38):

- inneholde en henvisning til den eller de bestemmelser som gir forvaltningsorganet hjemmel til å utferdige forskriften
- nevne det forvaltningsorganet som har gitt forskriften
- kunngjøres i Norsk Lovtidend
- betegnes som forskrift i kunngjøringen

Vedtak av forskrift er ikke et enkeltvedtak og kan derfor ikke påklages. En forskrift kan som hovedregel ikke påberopes overfor den enkelte før den er kunngjort i Norsk Lovtidend (fvl § 39).

4 Samarbeid

Kontakten mellom fylkeskommunen/Sametinget og Riksantikvaren

Det er viktig at forslag om kulturmiljøfredning forbeholdes områder som Riksantikvaren og vedtaksmyndigheten anser som fredningsverdige, og at saksbehandlingen og høringsdokumentene har så høy kvalitet at merarbeid i ettertid unngås. Riksantikvaren er dessuten ansvarlig for å forberede saken for Miljøverndepartementet og rapportere til departementet om status i fredningsarbeidet. Fylkeskommunen og Sametinget skal derfor:

- drøfte saken med Riksantikvaren før fredningsprosess settes i gang
- avklare faglige og forvaltningsmessige spørsmål med Riksantikvaren underveis
- forelegge fredningsforslaget for Riksantikvaren før utsendelse på høring
- orientere og sende gjenparter av brev i anledning fredningssaken til Riksantikvaren

Samarbeid med eiere/rettighetshavere og myndigheter mv.

Ved oppstart av fredningssak skal det tas kontakt med eiere, rettighetshavere, kommuner, andre offentlige myndigheter og organisasjoner som kan bli berørt av fredningen. Dette samarbeidet skal danne grunnlag for utforming av fredningsforslaget (§ 22 nr. 1).

Eiere og andre rettighetshavere

Eiere/rettighetshavere skal gis mulighet til å medvirke i utforming av fredningsforslaget. De skal varsles ved brev og gis en rimelig frist til å uttale seg før fredningsforslaget utformes. Det vil være naturlig å ta muntlig kontakt før de berørte varsles ved brev. Eierne mv. skal gis en rimelig frist til å komme med merknader når fredningsforslaget sendes ut på høring (§ 22 nr. 1 annet ledd). Hvem som er eier/rettighetshavere, vil normalt fremgå av grunnboken. Nødvendig informasjon fås fra Statens kartverk.

Kommunen

Ved oppstart av fredningssak skal kommunen varsles ved brev, men det bør vurderes å ta muntlig kontakt på forhånd (§ 22 nr. 1). Slik kan kommunen tidligst mulig få anledning til å komme med innspill til den påtenkte fredningen. Avgrensningen av fredningsområdet og andre spørsmål av betydning for kommunens planarbeid bør drøftes. Det er viktig at kommunen som planmyndighet gis tidlig anledning til å ta hensyn til fredningen i sin arealplanlegging. Forslaget om fredning skal forelegges kommunestyret før vedtak om fredning blir fattet (§ 22 nr. 3). Forslaget sendes til behandling i kommunestyret etter at høringsrunden er avsluttet. Innkomne merknader fra høringen skal da være kommentert og vedlagt saken. Det bør settes frist for kommunestyrets uttalelse.

Fylkeskommunen og Sametinget

Fylkeskommunen som regionalt folkevalgt organ og planmyndighet skal alltid varsles og inviteres til samarbeid. Dette gjelder selv om det er en enhet innen fylkeskommunen som forbereder fredningsforslaget. Når fylkeskommunen forbereder fredningssaken, er det viktig at den avdeling som har ansvaret for kulturminneforvaltningen trekker inn andre deler av fylkeskommunen. Tilsvarende gjelder for den ansvarlige enheten i Sametinget når Sametinget utreder fredningssaken. Oppstår det ulikt syn i fylkeskommunen/Sametinget om fredningen skal fremmes eller om noe av det faglige grunnlaget for fredningen, skal ikke dette nødvendigvis stoppe eller medføre endringer i forslaget. I slike tilfeller skal Riksantikvaren kontaktes. Fylkeskommunen/Sametinget som politisk organ er i denne sammenhengen en høringsinstans hvis standpunkt skal følge saken som uttalelse.

Fylkeskommunen og Sametinget bør kontakte hverandre på et tidlig tidspunkt i prosessen og samarbeide når fredningssaken også berører interesser som den annen er satt til å ivareta.

Andre offentlige myndigheter og organisasjoner

Det skal tas initiativ til samarbeid med andre offentlige myndigheter og organisasjoner som kan ha særlig interesse i saken (§ 21 nr. 1). Kontakten bør opprettes samtidig eller umiddelbart etter at saken er drøftet med kommunen. Det bør søkes samarbeid med offentlige myndigheter på regionalt nivå tilsvarende som ved utarbeidelse av reguleringsplan. Det må vurderes i hvert enkelt tilfelle hvilke sektorer som skal kontaktes. Når det gjelder organisasjoner, bør det om mulig tas kontakt med lokalavdelingen. Ved sentral høring sender Riksantikvaren fredningsforslaget til berørte departementer og organisasjoner sentralt.

Opprettelse av samarbeidsgruppe

Erfaring fra arbeidet med kulturmiljøfredninger og reglene i forvaltnings- og kulturminneloven om utrednings- og opplysningsplikt, tilsier at det bør opprettes en samarbeidsgruppe som vedkommende kulturminnemyndighet forholder seg til under saksutredningen. Gruppen kan også bidra til opprettelse av gode samarbeidsrutiner for behandling av enkeltsaker underveis. Aktuelle deltakere er representanter fra eierne, rettighetshaverne, kommunene, andre offentlige fagmyndigheter og organisasjoner med særlig interesse i saken.

5 Samordning av frednings- og forvaltningsplanprosess

En forvaltningsplan er en oversiktsplan for forvaltningen av fredningsområdet (se del II). Utkast til forvaltningsplan bør som hovedregel utarbeides parallelt med fredningsforslaget og følge saken til fredningen er vedtatt. Planen bør godkjennes så snart som mulig når fredningen er trådt i kraft. Fordelene med slik samordning er:

- samtidig utredning av fredningssak og forvaltningsplan kan være arbeidsbesparende
- fredningsforskrift og forvaltningsplan kan tilpasses hverandre og bli bedre styringsverktøyer
- planen gir partene økt innsikt i følgene av fredningen
- rollefordelingen i oppfølging av fredningen blir klargjort
- tilstanden og behovet for skjøtels- og vedlikeholdsplaner kan bli klarlagt på et tidlig tidspunkt
- forvaltningsplanen kan godkjennes og tre i kraft umiddelbart etter fredningen

Forvaltningsplanarbeidet bør starte så snart behovet for en slik plan er påvist. Skjøtels- og vedlikeholdsplaner kan utarbeides når forvaltningsplanen er godkjent.

6 Planlegging av kulturmiljøfredning

Kulturmiljøfredning etter § 20 er som regel mer omfattende og ressurskrevende enn fredning etter §§ 15 og 19. Myndigheten bør derfor vurdere å utarbeide en prosjektplan for fredningen. Planen bør innledningsvis være på oversiktsnivå, og bli mer detaljert etter hvert som neste fase nærmer seg.

Tid og ressurser

Det må avsettes tilstrekkelig tid og ressurser til fredningen. Arbeidet i innledningsfasen og den påfølgende utredningsfasen er vanligvis mest krevende. Fredningsprosessen bør ikke vare lengre enn 2-3 år. En langvarig prosess bør unngås av hensyn til eierne og andre berørte parter. En lang prosess kan også medføre behandling av mange krevende enkeltsaker underveis og øke sannsynligheten for at det må fattes vedtak om midlertidig fredning. Det bør likevel brukes så lang tid at tilstrekkelig oppslutning om fredningen oppnås.

Informasjonstiltak

De berørte parter og lokalsamfunnet er de viktigste målgruppene for informasjonen. Det bør planlegges et offentlig orienteringsmøte i forbindelse med den lokale høringen av fredningsforslaget. Det bør også forberedes et grunnlagsmateriale for pressen. Ved behov kan et informasjonsmøte også arrangeres allerede ved varsel om igangsetting av fredningen.

Dokumentasjon

Prosjektplanen må omfatte nødvendig registrering og dokumentering. Dokumentasjonen trengs for å:

- tilfredsstillende behovet for opplysninger under fredningsprosessen
- begrunne fredningen
- utarbeide forvaltnings-, skjøtels- og vedlikeholdsplaner for kulturmiljøet
- forvalte miljøet etter at fredningsvedtaket er fattet

Elektronisk basert dokumentasjon anbefales. Det letter lenkingen av kart, tegninger, tekst, fotografier mm. og gjør materialet mer oversiktlig og anvendelig. Registreringen/dokumenteringen gjøres med tanke på innmating i kulturminneregistret Askeladden (se <http://www.riksantikvaren.no>, standarddokumenter, [dokumentasjonsmal](#)). Den dokumentasjon som er nødvendig for å begrunne fredningen skal inngå i fredningsforslaget. I forslaget kan det henvises til dokumentasjon i vedlagt forvaltningsplan.

Det må skaffes til veie adresseoversikter over parter og høringsinstanser samt oversikter over hvilke eiendommer, gnr/bnr og bygningsnumre i GAB som inngår i fredningsforslaget. GAB-nummer skal være opplistet i fredningsforskriften (se <http://www.GAB.no>), eller oppstillingen kan gjøres i forvaltningsplanen etter forskriften. I tilfelle det skulle være uoverensstemmelser mellom GAB, foreliggende kart og de faktiske forhold, bør kulturmiljøet synfares. Uoverensstemmelser måles inn og dataene sendes Statens kartverk for ajourføring. Statens kartverk har konvertert data fra bygningsregisteret GAB til Matrikkelen (se <http://www.statkart.no>.)

”Retningslinjer for nødvendige opplysninger for saksbehandling – minimumskrav” bør så langt mulig følges (se http://www.riksantikvaren.no/Norsk/Rad_og_veiledning/For_regional_forvaltning/filestore/retningslinj.pdf). Det må vurderes i hvert enkelt tilfelle hvilket dokumentasjonsnivå og hvilken tilpasning som er nødvendig.

7 Regler for saksbehandling

Prosedyren beskriver saksgangen når det er fylkeskommunen/Sametinget som igangsetter fredningssaken.

De ulike fasene i en kulturmiljøfredning:

- oppstart – varsel og kunngjøring
- utarbeidelse av fredningsforslag – samarbeid med berørte parter
- lokal høring og offentlig ettersyn
- oversendelse for politisk behandling i kommunestyret
- oversendelse til Riksantikvaren
- sentral høring
- oversendelse til Miljøverndepartementet
- saksforberedelse og fredningsvedtak av Kongen i statsråd
- kunngjøring og tinglysing

I tillegg kommer normalt:

- koordinatbestemmelse og merking/skilting av fredningsgrense
- godkjenning av forvaltningsplan og underretning

Oppstart – varsel og kunngjøring

Se side 5 om tidlig drøfting med Riksantikvaren og kommunen før oppstart av fredningssak. Den starter formelt ved at de berørte parter varsles skriftlig og ved kunngjøring i dagspressen (kml § 22 nr 1 første og annet ledd).

Varselbrevet skal kort opplyse om:

- lovhjemmel for fredningen (kml § 20 og eventuelt § 15 for bygningsinteriør)
- hvilket kulturmiljø fredningen gjelder – navn, adresse gnr/bnr og bygningsnr i GAB/Matrikkelen
- hvilket areal som er planlagt fredet – avgrensning på kart
- kulturmiljøets historie og innhold og begrunnelsen for fredningen
- tidspunkt og sted for orienteringsmøte – helst 1-2 uker før høringsfristen utløper
- frist til å komme med merknader – vanligvis 3 uker etter utsendelse av varselbrev

Varselet sendes som likelydende brev til eiere, andre rettighetshavere, kommunene, fylkeskommune/Sametinget og andre myndigheter (f. eks. naturforvaltningen) og organisasjoner med særlig interesse i saken. Gjenpart sendes også til Miljøverndepartementet og Riksantikvaren. Igangsetting av fredning skal kunngjøres i minst to aviser alminnelig lest på stedet (kml § 22 nr. 1 annet ledd). Det kan benyttes en lokalavis og en regional avis for å nå flest mulig interesserte.

Kunngjøringen skal opplyse om (kml § 22 nr 1 annet ledd):

- lovhjemmel for fredningen
- navnet på kulturmiljøet som er planlagt fredet
- hva fredningen vil omfatte med avgrensning på kart
- hvor interesserte kan få mer informasjon
- frist for uttalelse
- hvor uttalelsen skal sendes

Varselet/kunngjøringen kan også omfatte igangsetting av forvaltningsplanarbeid.

Utarbeidelse av fredningsforslag

Fredningsforslaget skal inneholde utkast til fredningsforskrift. Denne må tilfredsstillende kravene i forvaltningsloven kapittel VII om forskrift. Fredningsforskriften skal blant annet opplyse om:

- lovhjemmel for fredningen
- hvilket forvaltningsorgan som har gitt forskriften
- omfanget av den foreslåtte fredningen – avgrensning på kart
- hvilket kulturmiljø fredningen gjelder – navn, adresse, gnr/bnr og ev. bygningsnr i GAB
- formålet med fredningen
- fredningsbestemmelser (forbud, unntak fra forbudet og dispensasjon etter søknad)

Foruten forslag til fredningsforskrift skal fredningsforslaget omfatte:

- kort beskrivelse av kulturmiljøet
- kort begrunnelse for fredningen – kulturminnefaglige vurderinger
- beskrivelse av følgene av fredningen (hva som er tillatt og ikke tillatt mv.)
- redegjørelse for saksgangen og innkomne uttalelser til varselet
- merknader til uttalelsene
- opplysning om hvor interesserte kan få mer informasjon
- frist for høringsuttalelser – normalt 3 mnd. minimum 6 uker (se "Utredningsinstruksen" § 5.2, <http://www.lovdata.no/cgi-wift/lcles?doc=/sf/sf/sf-20000218-0108.html>)

Forskriften skal omfatte vedlegg med kart, nødvendige oversikter og tegninger. Forslaget skal ellers inneholde fotografier og en nærmere beskrivelse av kulturmiljøet. Eventuelt fremgår dette av vedlagt forvaltningsplan.

På dette stadiet i prosessen legges premissene for den fremtidige forvaltningen av kulturmiljøet. Formålet og bestemmelsene for fredningen må formuleres klart med tanke på fremtidig behandling av dispensasjonssaker. Men det lar seg ikke gjøre å forutse alle mulige forhold som kan innvirke på kulturmiljøet i fremtiden. I tillegg til å være klare, må bestemmelsene derfor være så generelt utformet at de muliggjør utøvelse av nødvendig skjønn. Et utkast til forvaltningsplan skal være eget dokument som kan vedlegges fredningsforslaget. Fredningsforslaget og utkastet til forvaltningsplan bør forelegges Riksantikvaren før dokumentene sendes ut på lokal høring.

Lokal høring og offentlig ettersyn

Fredningsforslag og utkast til forvaltningsplan sendes som likelydende brev for uttalelse til eierne/rettighetshaverne, kommunene, fylkeskommunen/Sametinget og til andre berørte myndigheter og organisasjoner med særlig interesse i saken. Samtidig legges forslaget ut til offentlig ettersyn i kommunens og fylkeskommunens/Sametingets lokaler (kml § 22 nr 2). At forslaget er til offentlig ettersyn, skal kunngjøres i Norsk Lysingsblad og minst to aviser som er alminnelig lest på stedet. Kunngjøringen skal opplyse om:

- tidligere varsel/kunngjøring om igangsetting av fredning og forvaltningsplanarbeid (henvisning)
- hvor man kan gjøre seg kjent med fredningsforslaget og utkastet til forvaltningsplan
- lovhjemmel for fredningen
- hvilket kulturmiljø fredningsforslaget og utkastet til forvaltningsplan gjelder – navn, adresse gnr/bnr, eventuelle bygningsnr i GAB og kart
- tidspunkt og sted for et eventuelt orienteringsmøte
- frist for uttalelse – normalt 3 mnd. minimum 6 uker etter kunngjøringen

I forbindelse med kunngjøringen skal saken også legges frem for statlige fagorganer som kan ha interesser innenfor fredningsområdet, slik at de får anledning til å uttale seg. Som hovedregel bør det arrangeres et offentlig møte i samråd med kommunen så snart det kan forventes at adressatene og andre interesserte har satt seg inn i saken, anslagsvis 1 – 2 uker etter utsendelsen.

Viser det seg nødvendig etter høringen å gjøre endringer som utvider eller skjerper fredningen, må nytt forslag sendes ut på høring.

Oversendelse for politisk behandling i kommunestyret

Etter at fredningsforslaget har vært på høring, skal det – sammen med kopi av innkomne høringsuttalelser – oversendes kommunen for politisk behandling i kommunestyret (kml § 22 nr 3). Oversendelsen til kommunestyret skal inneholde:

- fredningsforslag vedlagt beskrivelse/dokumentasjon og utkast til forvaltningsplan
- kopi av alle høringsuttalelser
- vedkommende kulturminnemyndighets kommentarer til høringsuttalelsene
- opplysning om frist for uttalelse – minimum 6 uker

Uttalelsene fra høringen skal altså kommenteres i oversendelsen til kommunestyret, men innarbeides ikke i fredningsforskriften. Det skal likevel fremgå av kommentaren hvilke justeringer som ev. vurderes gjort i fredningsforslaget, slik at kommunestyret kan ta stilling til dem. Det bør settes frist for kommunestyrets uttalelse.

Oversendelse til Riksantikvaren

På bakgrunn av høringsuttalelsene og kommunestyrets uttalelse reviderer vedkommende myndighet fredningsforslaget og utkastet til forvaltningsplan. Innspillene skal kommenteres skriftlig. Forhold av betydning skal så langt saken tillater, vurderes innarbeidet i forskriften. Regional kulturminneforvaltning må sende forslaget ut på ny lokal høring dersom det blir endret i skjerpene retning. Av oversendelsen til Riksantikvaren skal det fremgå hvilke justeringer som er foretatt i forslaget. Høringsutkastet skal vedlegges og henvises til. Oversendelsesbrevet skal omfatte beskrivelse av saksgangen så langt, sammenfatning av høringsuttalelsene, og kulturminnemyndighetens faglige vurdering og anbefaling. Med oversendelsesbrevet skal følge:

- fredningsforslag vedlagt utkast til forvaltningsplan
- kopi av alle høringsuttalelsene
- beskrivelse og dokumentasjon av forslaget
- elektronisk versjon av hele saken

Kopi av brevet skal sendes til berørte parter med opplysning om at ytterligere merknader kan sendes Riksantikvaren innen en gitt frist. Dersom fylkeskommunen/Sametingen etter en samlet vurdering mener at fredningen ikke lenger bør fremmes som foreslått, skal saken av hensyn til det verdifulle kulturmiljøet likevel oversendes Riksantikvaren for vurdering.

Sentral høring

Riksantikvaren vurderer forslaget til fredningsforskrift, utkastet til forvaltningsplan og de innkomne uttalelser. På dette grunnlag kan forslaget justeres, men ikke i skjerpene retning. Riksantikvaren sender fredningssaken og forvaltningsplanen til berørte departementer og organisasjoner sentralt for uttalelse. Eventuelle justeringer skal fremgå av oversendelsen.

Oversendelse til Miljøverndepartementet

Riksantikvaren vurderer uttalelsene fra den sentrale høringen, reviderer forslaget til fredningsforskrift og oversender fredningssaken til Miljøverndepartementet. Heller ikke nå kan revideringen medføre skjerpelse av fredningen uten ny lokal høring. Oversendelsesbrevet skal inneholde en sammenfatning og vurdering av høringsuttalelsene, og det skal fremgå hvilke justeringer som er foretatt i forslaget etter den lokale og sentrale høringen.

Oversendelsesbrevet vedlegges:

- fredningsforslag, utkast forvaltningsplan og beskrivelse/dokumentasjon (skriftlig og elektronisk)
- kopi av alle høringsuttalelser

Kopi av oversendelsesbrevet skal sendes til adressatene i den sentrale høringen og til regional kulturminnemyndighet. Ved behov kan andre informeres om status i saken gjennom en pressemelding og/eller internett.

Vedtak av fredningsforskrift av Kongen i statsråd

Miljøverndepartementet forbereder og legger saken frem for Kongen i statsråd som fatter vedtak om fredning (kml § 20 første ledd). Vedtaket er ikke et enkeltvedtak og kan derfor ikke påklages.

Kunngjøring og tinglysing mv.

Miljøverndepartementet sørger for at fredningsvedtaket tinglyses (kml § 22 nr 5), kunngjøres i Norsk Lovtidend (fvl § 38) og at sentrale høringsinstanser, eiere, rettighetshavere og kommunene blir gjort kjent med vedtaket. Vanligvis blir det også sendt ut en pressemelding. Miljøverndepartementet sender vedtatt fredningsforskrift med kart til Riksantikvaren og fylkeskommunen/Sametinget. Fylkeskommunen/Sametinget orienterer de lokale høringsinstansene og sørger for at fredningsforskriften kunngjøres i en eller flere aviser i distriktet.

Riksantikvaren godkjenner forvaltningsplanen og sender godkjenningbrevet til kulturminneforvaltningen regionalt. Et eksemplar skal oppbevares hos Riksantikvaren. Den regionale kulturminneforvaltningen sender underretning om godkjenningen og et eksemplar av den godkjente planen til partene i den lokale høringen. Det vil normalt ikke være nødvendig å kunngjøre godkjenningen i pressen.

Om merking og skilting av fredningsgrensene, se om informasjon side 17.

8 Midlertidig fredning

Når skal midlertidig fredning anvendes?

Kulturminneloven § 22 nr 4 gir adgang til å vedta midlertidig fredning når kulturmiljøet står i fare for å bli ødelagt og en ordinær fredningsprosess ikke kan gjennomføres i tide. Det må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle om det foreligger en slik fare eller trussel. Med mindre ordinær fredningsprosess allerede er igangsatt, skal denne uten unødig opphold igangsettes når det midlertidige fredningsvedtaket er fattet og eventuell klage på vedtaket er avgjort.

Midlertidig fredning skal altså normalt brukes når man har til hensikt å gjennomføre ordinær fredning. Men midlertidig fredning kan også være påkrevd for å sikre muligheten til å få nærmere undersøkt om et interessant kulturmiljø faktisk er fredningsverdig. Undersøkelsen må da igangsettes omgående. Viser den at grunnlaget for fredning ikke er til stede, skal vedtaket om midlertidig fredning straks oppheves.

Den midlertidige fredningen skal normalt omfatte hele kulturmiljøet som planlegges fredet. Den kan bare begrenses til den del av kulturmiljøet som er truet, når denne delen danner et kulturmiljø i seg selv (f. eks. et gateløp eller et kvartal) eller delen er avgjørende for helheten i kulturmiljøet (en bygård, park eller lignende), og det blir for omfattende å midlertidig frede hele miljøet. Slike tilfeller bør drøftes med Riksantikvaren på forhånd.

Midlertidig fredning av bygningsinteriør etter § 15 i påvente av ordinær kulturmiljøfredning, kan bare anvendes for interiør som skal fredes permanent (ordinært) etter § 15.

Prosedyre

Kulturminneloven har ikke egne bestemmelser om saksbehandling for vedtak om midlertidig fredning.

Midlertidig fredningsvedtak må ofte treffes raskt for å hindre skade eller ødeleggelse i kulturmiljøet.

Saksbehandlingsreglene i kulturminneloven § 22 skal derfor ikke anvendes, men reglene i forvaltningsloven om saksbehandling for enkeltvedtak kommer til anvendelse (fvl kap IV). Normalt skal partene varsles på forhånd, men forhåndsvarsling kan unnlates dersom det er fare for at kulturmiljøet blir ødelagt i mellomtiden. Det vil derfor bare unntaksvis være aktuelt å forhåndsvarsle i slike saker.

Riksantikvaren bør om mulig informeres før den regionale kulturminneforvaltningen fatter vedtak om midlertidig fredning. Ellers skal Riksantikvaren straks orienteres. Riksantikvaren skal motta gjensvar av alle midlertidige fredningsvedtak som fattes av fylkeskommunen/Sametinget.

Det midlertidige fredningsvedtaket

Fredningsvedtaket skal være skriftlig. Det må fremgå klart at vedtaket gjelder midlertidig fredning og hvilke virkninger vedtaket får. Vedtaksbrevet skal inneholde:

- opplysning om lovhjemmel for fredningen (kml § 22 nr. 4, jf. § 20 og ev. § 15)
- opplysning om hvilket område vedtaket gjelder
- fredningsformål
- begrunnelse for vedtaket – en kort angivelse av de hovedhensyn som har vært avgjørende for å fatte vedtaket om midlertidig fredning.
- en kort fredningsbestemmelse som opplyser om at alle endringer eller inngrep i det fredete området skal godkjennes av vedkommende kulturminnemyndighet
- opplysning om klageadgang
- opplysning om frist for klage
- opplysning om hvor en eventuell klage skal sendes

Underretning

Alle parter skal underrettes skriftlig om vedtaket. I praksis sendes vedtaket direkte til alle berørte. Er en part representert ved fullmektig, skal vedtaket sendes fullmektigen (fvl § 12 tredje ledd). Myndigheten som har fattet vedtaket, må kontrollere at eieren/fullmektigen har mottatt vedtaket.

Dersom det er nødvendig å fatte vedtak om midlertidig fredning meget raskt for å hindre at kulturmiljøet skades, kan underretning om vedtaket også skje ved e-post, faks, muntlig over telefon eller ved direkte oppmøte. Muntlig underretning må straks bekreftes skriftlig. Er det grunn til å tro at vedtaket ikke vil bli respektert, må nærmeste politikammer informeres om vedtaket og underretningen, og anmodes om å bistå når det er nødvendig.

Klage

Adgangen til å klage fremgår av forvaltningsloven § 28. Riksantikvaren er klageinstans når fylkeskommunen/Sametinget har fattet det midlertidige vedtaket, og Miljøverndepartementet er klageinstans når Riksantikvaren har fattet vedtaket. Klagen skal stiles til klageinstansen, men sendes til vedtaksmyndigheten (underinstansen) som forbereder saken. Klagefristen er normalt tre uker fra det tidspunkt underretningen om vedtaket er kommet frem til parten (fvl § 29). Underinstansen kan forlenge fristen før den er utløpt. Er fristen

oversittet, skal klagen avvises. Klagen kan likevel behandles i enkelte tilfeller (fv1 § 31). Underinstansen skal foreta de undersøkelser som klagen gir foranledning til.

Klagen tas til følge

Vedtaket kan oppheves helt eller delvis forutsatt at myndigheten som har fattet vedtaket, etter en ny vurdering av saken, finner grunnlag for å ta klagen til følge. Dersom det er fylkeskommunen/Sametinget som har fattet vedtaket og dette oppheves i strid med fagavdelingens tilråding, skal Riksantikvaren underrettes om at de faglige tilrådingene er satt til side (se ansvarsforskriften § 3 annet ledd).

Vedtaket opprettholdes

Dersom underinstansen etter en fornyet vurdering fastholder vedtaket som er fattet, skal saken tilrettelegges og sendes klageinstansen for behandling.

Oversendelsen skal inneholde:

- beskrivelse av saken
- redegjørelse for partens anførsler som grunnlag for klagen
- underinstansens vurdering
- kopi av alle sakens dokumenter

Parten som har klaget skal underrettes ved kopi av oversendelsesbrevet og ved et følgebrev som opplyser om frist for uttalelse. Etter å ha mottatt saken og eventuelle uttalelse fra parten, tar klageinstansen stilling til klagen. Vedtaket som klageinstansen fatter er endelig og kan ikke påklages videre.

Tinglysing

Vedtaket om midlertidig fredning bør tinglyses. Instansen som fatter vedtaket skal sørge for tinglysingen. Dette bør gjøres straks det er klart at kulturmiljøet er av en slik kvalitet at permanent fredning skal igangsettes. Vedtaket skrives ut i to eksemplarer på tinglysingspapir og sendes med følgebrev til Statens kartverk. Se også <http://www.tinglysing.no>.

For nærmere informasjon om midlertidig fredning, se Kulturminnevern, Lov – Forvaltning – Håndhevelse 2 utg. (2005) bind II pkt 7.7.1.5 og 7.7.1.6.

Del II Forvaltnings-, skjøtsels- og vedlikeholdsplaner for fredete kulturmiljøer

1 Innledning

Definisjoner/avgrensninger

Forvaltnings-, skjøtsels- og vedlikeholdsplaner er planer for hvordan et fredningsvedtak etter kulturminneloven (kml), i denne sammenheng vedtak om kulturmiljøfredning (kml § 20), skal følges opp i praksis. Slike planer må alltid være innenfor rammen av formålet og bestemmelsene for fredningen (fredningsforskriften) og kan ikke virke skjerpene. Derimot kan planene beskrive hvordan forskriften kan praktiseres i lempende retning uten å komme i strid med fredningen.

Forvaltningsplan

Forvaltningsplan er en oversiktsplan som legger til rette for en forvaltningspraksis som er i samsvar med fredningsforskriften. Forvaltningsplanen legger føringer for oppgaver som eierne/rettighetshaverne, offentlige myndigheter (f.eks. naturforvaltningen) eller andre har ansvaret for, bl.a. føringer for utarbeidelse av skjøtsels- og vedlikeholdsplaner. En forvaltningsplan gjelder normalt for hele det fredete kulturmiljøet.

Skjøtsels- og vedlikeholdsplan

Skjøtsels- og vedlikeholdsplan er en detaljplan som beskriver hvordan den nødvendige periodiske pleien skal gjennomføres for at formålet med fredningen og fredningsbestemmelsene skal bli ivaretatt. Skjøtselsplan gjelder naturelementer og ubebygde arealer, mens vedlikeholdsplan gjelder byggverk/anlegg.

Periodisk skjøtsel og vedlikehold utført på riktig måte (se side 16) medfører ikke inngrep og krav om dispensasjon etter fredningsforskriften. Dersom skjøtsels- og vedlikeholdsplanen likevel beskriver tiltak som krever dispensasjon, skal kravet klart fremgå av planen. Skjøtselstiltak i form av istandsetting er ikke et periodisk arbeid, men et engangstiltak som medfører inngrep og krav om dispensasjon. Det samme gjelder som regel sikrings-, tilretteleggings- og ferdslsreguleringstiltak.

Skjøtsels- og vedlikeholdsplanene kan gjelde for nærmere definerte soner og typer av enkeltobjekter i kulturmiljøet, det vil si ubebygde arealer, naturelementer, byggverk/anlegg og andre kulturminner. Det vil som regel være hensiktsmessig å lage skjøtsels- og vedlikeholdsplan for hver eiendom med behov for slik plan.

Virkning

Forvaltnings-, skjøtsels- og vedlikeholdsplaner er veiledende og avhengig av konsensus for å fungere godt. Tiltak etter planene kan tilknyttes et system av skjøtsels- og vedlikeholdsholdsavtaler (se del III).

Planene skal revideres så snart erfaring og hensynet til fredningen tilsier det. Ved utarbeidelse av plan skal det vurderes hvor lenge den skal gjelde før den må revideres.

2 Lovgrunnlag og praksis

Hjemmelsgrunnlag

Kulturminneloven har ingen bestemmelser om at det skal utarbeides planer for forvaltningen av et fredet kulturmiljø. Kulturminnemyndighetene har bare hjemmel til å utarbeide og godkjenne planer for forvaltningen av kulturmiljøet når det er bestemt i fredningsforskriften at slike planer skal eller kan utarbeides og godkjennes. Det anbefales derfor alltid å innarbeide en slik bestemmelse i forskriften. Selv om det skulle være lite behov for hjemmelen på fredningstidspunktet, kan behovet melde seg senere.

Det kan være hensiktsmessig at den regionale kulturminneforvaltningen gis ansvaret for å utarbeide helhetlige planer som også omfatter kulturminner som Riksantikvaren har ansvaret for. Et sektororgan, et kulturhistorisk museum eller et annet organ med kompetanse til det, kan også gis ansvaret for utarbeidelse av slike planforslag i samarbeid med kulturminneforvaltningen.

Forvaltnings-, skjøtsels- og vedlikeholdsplaner er veiledende. Saksbehandlingsreglene i forvaltningsloven om enkeltvedtak gjelder derfor ikke ved utarbeidelse av slike planer. Bestemmelsene i forvaltningsloven kap IV om opplysning og medvirkning bør likevel være retningsgivende for planutarbeidelsen. Igangsetting av slikt planarbeid bør derfor varsles skriftlig. De berørtes deltakelse og medbestemmelse skal vektlegges da god oppfølging er avhengig av at de har eierskap til planen. De må også få tilsendt planen og få anledning til å uttale seg før den godkjennes. Uttalelsene bør være skriftlige, men muntlige innspill bør også aksepteres.

Utarbeidelse av plan

En forvaltningsplan bør som hovedregel utarbeides parallelt med utkast til fredningsforskrift og følge fredningssaken til vedtaket om fredning er fattet. Skjøtsels- og vedlikeholdsplaner skal normalt ikke utarbeides før det foreligger en godkjent forvaltningsplan som dokumenterer behovet for slike detaljplaner. Om samordning av frednings- og forvaltningsplanprosess, se side 6.

Eier/rettighetshaver vil alltid innenfor rammen av fredningsforskriften selv kunne utarbeide planer for forvaltningen av et fredet kulturmiljø uansett om forskriften inneholder noen bestemmelse om slik planutarbeidelse.

Godkjenning av plan

En forvaltningsplan behandler viktige, overordnede forhold og skal som hovedregel godkjennes av Riksantikvaren. Skjøtsels- og vedlikeholdsplan som er utarbeidet på grunnlag av en forvaltningsplan godkjent av Riksantikvaren, bør kunne godkjennes av fylkeskommunen/Sametinget. Unntak er skjøtsels- og vedlikeholdsplaner for statlig eiendom og for kulturminner og -miljøer som Riksantikvaren har ansvaret for etter ansvarsforskriften. Disse skal normalt godkjennes av Riksantikvaren. Fredningsforskriften kan bestemme at godkjenningmyndighet for forvaltnings-, skjøtsels- og vedlikeholdsplaner skal være Riksantikvaren eller den Riksantikvaren gir fullmakt. En slik bestemmelse åpner for å gi godkjenningfullmakten til regionalforvaltningen i alle tilfeller.

Tiltak som etter fredningsforskriften krever dispensasjon, skal unntas fra godkjenning. Godkjenningen kan således ikke erstatte behandling av dispensasjonssak.

Godkjenning av planer for forvaltningen av et fredet kulturmiljø er ikke enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand og kan derfor ikke påklages.

3 Behovet for plan

Forvaltningsplan

Det vil som regel være behov for å utarbeide forvaltningsplan. Slikt planarbeid bør vurderes satt i gang dersom ett eller flere av følgende kjennetegn er til stede:

- kulturmiljøet er variert sammensatt, berører flere eiere/rettighetshavere, myndigheter eller organisasjoner, og vil bli uoversiktlig å forvalte uten en overordnet plan
- det er behov for å forklare på hvilke områder det anses forsvarlig å praktisere fredningsbestemmelse i lepende retning
- eierne/rettighetshaverne er usikre på egne og andres roller og ansvar, og hvordan skjøtels- og vedlikeholdsarbeidet best kan organiseres
- behovet for periodisk skjøtsel og vedlikehold er mangfoldige og omfattende, og en overordnet plan trengs for å prioritere hvilke soner, eiendommer eller objekttyper det bør utarbeides skjøtels- og vedlikeholdsplaner for (periodiske arbeider)
- mange enkeltobjekter i kulturmiljøet er i dårlig stand eller truet av brann eller annen fare, slik at det trengs et overordnet istandsettings- og sikringsprogram
- det er behov for å samordne

Kjennetegn som tilsier at utarbeidelse av forvaltningsplan unntaksvis kan vente:

- eierne/og rettighetshaverne er få, de har allerede etablert en god praksis og samarbeider godt seg imellom, med vedkommende kulturminnemyndighet og andre relevante samarbeidspartnere
- utfordringene er oversiktlige og kan løses bare ved hjelp av skjøtels- eller vedlikeholdsplaner eller enklere former for skriftlige retningslinjer gitt av vedkommende myndighet

Innholdet i en forvaltningsplan

Innholdet i en forvaltningsplan skal tilpasses utfordringene og nytten den vil ha for forvaltningen av fredningsområdet. Følgende oversikt kan brukes som utgangspunkt for tilpasningen:

Innledning

- bakgrunnen for utarbeidelse av forvaltningsplanen med henvisning til hjemmel i fredningsforskriften
- forvaltningsplanens formelle status, hensikt og gyldighetstid

Hva som skal forvaltes (statusbeskrivelse)

- kort presentasjon av planområdet og dets kulturhistoriske verdier og naturverdier
- eiendomsforhold, bruk og drift
- status og utfordringer (eksempler på aktuelle temaer):
 - bevaringsarbeidet frem til i dag
 - stedlig samfunnsutvikling av betydning for forvaltningen, herunder rammene som en arealplan etter plan- og bygningsloven setter
 - skjøtels- og vedlikeholdstilstand
 - registrerings- og dokumentasjonsstatus

Hvordan forvalte området

- forvaltningsmål (operative delmål) for ulike soner/arealer og typer enkeltobjekter
- behov for tiltak innen fredningsområdet, eksempler:
 - utarbeidelse av skjøtels- og vedlikeholdsplaner (for periodiske arbeider)
 - inngåelse av skjøtels- og vedlikeholdsavtaler (for periodisk arbeider)
 - utarbeidelse av sikrings- og istandsettingsprogram på oversiktsnivå (krever dispensasjon før arbeidene kan gjennomføres)
 - regulering og tilrettelegging for ferdsel
 - informasjonstiltak
 - opprettelse eller endring av oppsyn/tilsyn
 - styrking av kunnskapsgrunnet (undersøkelse/registrering/dokumentering)
 - ressursbehov (penger, spesiell kompetanse mv.)
- generell veiledning til eiere og rettighetshavere (eksempler på aktuelle temaer):
 - prinsipper for skjøtsel/vedlikehold av ulike soner og typer av enkeltobjekter
 - kommentarer til fredningsforskriften, blant annet om hvilke tiltak som krever dispensasjon og ikke
 - finansiering (egenfinansiering, lån og offentlige tilskudd)

Planen kan også beskrive behovet for informasjonstiltak, ferdselregulering, parkeringsanlegg osv utenfor fredningsområdet, men disse tiltakene hjemles ikke av fredningsvedtaket.

Hvem gjør hva?

- ansvars- og oppgavefordeling
 - eiere og rettighetshavere
 - kommunen
 - fylkeskommunen/Sametinget
 - Riksantikvaren
 - samarbeidsutvalget (når slikt utvalg er nedsatt – se kap 5)
 - andre, f. eks. naturforvaltningen
- samarbeidsrutiner for saker som både gjelder kulturminneloven (fredningen) og plan- og bygningsloven og ev. naturmangfoldloven

Vedlegg (aktuelle eksempler):

- fredningsforskrift vedlagt kongelig resolusjon med kart
- nærmere dokumentasjon som viser nåværende tilstand og status
- skjemaer for søknad om økonomisk tilskudd og lignende
- viktige adresser

Skjøtsels- og vedlikeholdsplan

Behovet for utarbeidelse av skjøtsels- og vedlikeholdsplaner for fredningsområdet vil normalt være klarlagt når det foreligger en godkjent forvaltningsplan (se også ”Vurdering av behovet for skjøtsel og vedlikehold” side 18.)

En skjøtsels- og vedlikeholdsplan skal først og fremst være til hjelp for eierne/rettighetshaverne og vise nærmere hvordan de periodiske arbeidene skal gjennomføres for ikke å utløse krav om dispensasjon.

Det bør vurderes hvilke eiendommer, soner og typer av enkeltobjekter det vil være hensiktsmessig å utarbeide skjøtsels- og vedlikeholdsplaner for, og hvor detaljerte planene bør være. Behov for slike planer kan være stort når én eller flere eiere/rettighetshavere skal organisere periodisk skjøtsel og vedlikehold av et stort antall enkeltobjekter og eierne/rettighetshaverne er usikre på hvordan arbeidene skal gjennomføres for å være i samsvar med fredningsforskriften. Det kan også foreligge andre grunner for utarbeidelse av skjøtsels- eller vedlikeholdsplaner.

Innhold i en skjøtsels- og vedlikeholdsplan

Dette plannivået passer særlig godt for periodisk pleie av ubebygde arealer og naturelementer. Vegetasjon må f. eks. tynnes og beskjæres/klippes på en bestemt måte for at kulturmiljøet ikke skal gro igjen. En skjøtselsplan kan omfatte arbeider som har karakter av tilbakeføring når forvaltningsmyndigheten finner det hensiktsmessig. Fredningsforskriften kan altså praktiseres i lempende retning hvis det ivaretar formålet med fredningen like godt.

Det er som regel vanskeligere å forutsi når ulike deler av et byggverk må vedlikeholdes og hvordan arbeidene detaljert skal utføres. Planen bør derfor legge opp til jevnlig ettersyn og igangsetting av vedlikeholdsarbeid så snart en type forfall blir oppdaget. Eventuelt bør veiledningsbehovet for vedlikehold vurderes dekket gjennom generelle retningslinjer i planen. Slike retningslinjer, f. eks. informasjonsblader, kan som før nevnt, også vedlegges forvaltningsplanen. Detaljerte prosjektplaner for tiltak som vil medføre inngrep, skal holdes utenfor skjøtsels- og vedlikeholdsplanen siden disse må fremmes av tiltakshaver og vurderes i forbindelse med søknad om dispensasjon. Men skjøtsels- og vedlikeholdsplanen kan omfatte et overordnet tiltaksprogram for istandsetting og sikring mv. hvis det ikke foreligger en forvaltningsplan med et slikt program.

Eksempler på aktuelle punkter i en skjøtsels- og vedlikeholdsplan:

- formål
- gyldighetsperiode
- hvilken eiendom, sone og hvilke typer av enkeltobjekter som planen gjelder for
- hvem som er eier/rettighetshaver
- beskrivelse av de periodiske arbeidene som skal utføres – metode, redskaps- og materialbruk mv., og hvordan de aktuelle enkeltobjektene skal fremstå når arbeidet er ferdig
- tidspunkt/rekkefølge og frekvens for de periodiske arbeidene
- kostnadskalkyler og finansiering
- eventuelt sikrings- og istandsettingsprogram på oversiktsnivå for tiltak som krever søknad om dispensasjon og tillatelse fra vedkommende myndighet før arbeidene kan gjennomføres

Hvis det ikke foreligger noen overordna forvaltningsplan eller skjøtsels- og vedlikeholdsplaner et eget dokument, må dokumentet opplyse om de samme formelle rammene som en overordna plan, og være juridisk trygt.

4 Samarbeid og prosedyre for utarbeidelse av plan

Samarbeid

Forvaltningsplan

Berørte eiere/rettighetshavere bør bli tidlig involvert i planarbeidet. Det anbefales opprettet en rådgivende plangruppe bestående av representanter fra berørte eiere/rettighetshavere, kommuner, fagmyndigheter (f. eks. naturforvaltningen) og organisasjoner hvis interesser blir berørt. Gruppen kan ha samme eller liknende sammensetning som utvalget for utarbeidelse av fredningsforslag, men den må inneha den fagkompetanse som spesielt trengs for planarbeidet. Eventuelt bør det trekkes inn kompetanse også fra annet hold.

Den rådgivende gruppen bør som hovedregel gis så vidt mandat at den også kan:

- medvirke i utarbeidelse av skjøtsels- og vedlikeholdsplaner
- diskutere prinsipielle forvaltningsspørsmål i planperioden
- medvirke i evaluering og revisjon av planverket

Skjøtsels- og vedlikeholdsplan

Det må vurderes hvem som blir berørt, og som derfor bør inviteres til å delta i planarbeidet. Planer på dette nivået kan være av forskjellig interesse for kommunen, andre myndigheter og organisasjoner. Vedkommende myndighet bør vurdere om det kan utarbeides skjøtsels- og vedlikeholdsplan for flere eiendommer parallelt eller om arbeidet må stykkes opp. Medlemmene i den rådgivende gruppen for forvaltningsplanen bør spørres om hvordan de ønsker å bli involvert i planutarbeidelsen. Andre berørte parter inviteres også. Det bør fremgå av fredningssaken og forvaltningsplanen hvilke disse er.

Samarbeid med Riksantikvaren

Når den regionale kulturminneforvaltningen eller en annen med kompetanse til det er gitt ansvaret for å utarbeide plan for forvaltningen, bør vedkommende rådføre seg med Riksantikvaren under planprosessen og orientere direktoratet om arbeidet ved å oversende brevkopier mv. Alle planforslag bør forelegges Riksantikvaren for faglig gjennomgang før de blir sendt ut på høring.

Prosedyre for utarbeidelse av plan

Når utkast til forvaltningsplan har vært utarbeidet parallelt og har fulgt med fredningsforslaget, vil prosedyrekravene allerede være ivarettatt, se del I. Nedenfor beskrives prosessen når en forvaltnings- og/eller skjøtsels- og vedlikeholdsplan skal utarbeides av fylkeskommunen/Sametinget etter at fredningsvedtaket er fattet.

Melding om igangsetting av planarbeid

Fylkeskommunen/Sametinget sender skriftlig melding om igangsettelse av planarbeid og invitasjon til medvirkning til berørte eiere/rettighetshavere, kommuner og andre myndigheter og organisasjoner med særlig interesse innenfor planområdet. For utarbeidelse av forvaltningsplan bør det opprettes en rådgivende gruppe bestående av representanter for disse partene. Gruppedeltakerne/partene bør også spørres om hvordan de vil delta i utarbeidelsen av skjøtsels- og vedlikeholdsplaner.

Utarbeidelse av planforslag

Fylkeskommunen/Sametinget utarbeider planforslag i samråd med den nevnte gruppen. Interessemotsetninger bør klarlegges tidlig og avklares i løpet av planprosessen. Gjenstående utfordringer bør fremgå av planen.

Faglig gjennomgang og høring

Forslag til forvaltnings-, skjøtsels- og vedlikeholdsplan bør forelegges Riksantikvaren for faglig gjennomgang før det sendes ut på lokal høring. Fylkeskommunen/Sametinget reviderer forslaget etter eventuelle merknader fra Riksantikvaren og sender det ut på lokal høring til berørte eiere/rettighetshavere, kommuner, andre myndigheter og organisasjoner med særlig interesse i saken. De gis en rimelig frist til uttalelse.

Fylkeskommunen/Sametinget vurderer de innkomne uttalelsene og reviderer planen. Når det er bestemt i fredningsforskriften, sendes planen til rette myndighet for godkjenning.

Godkjenning

Fylkeskommunen/Sametinget sender forvaltningsplanen til Riksantikvaren for godkjenning. Riksantikvaren behandler planen og sender godkjenningsbrevet til fylkeskommunen/Sametinget. Ofte vil det være bestemt at skjøtsels- og vedlikeholdsplaner skal godkjennes av fylkeskommunen/Sametinget. I så tilfelle behandler de planen selv og sender kopi av godkjenningsbrevet og planen til Riksantikvaren. Vedkommende godkjenningsmyndighet oppbevarer selv ett eksemplar av planen.

Underretning

Fylkeskommunen/Sametinget underretter høringspartene skriftlig om godkjenningen, og sender ett eksemplar av planen til hver av dem. Det vil som regel ikke være nødvendig å kunngjøre godkjenningen i pressen.

5 Evaluering og planrevisjon

Et fredet kulturmiljø skal være gjenstand for nødvendig oppsyn/tilsyn og skriftlig rapportering. Planverket skal revideres på bakgrunn av rapportene/erfaringene som de berørte partene og vedkommende myndighet har samlet. Det er viktig å involvere de berørte både i evaluerings- og i revisjonsarbeidet. Det sendes ut melding/ varsel om igangsetting av revisjonsarbeid, hvor de berørte bes om å melde inn behov for å gjøre endringer i planverket. Den bredt sammensatte plangruppen bør medvirke på hensiktsmessig måte i planrevisjonen.

Evaluerings- og revisjonsarbeidet bør fokusere på:

- hvordan tilstanden har endret seg i løpet av planperioden, herunder årsaksforhold
- trender og nye forventete forvaltningsutfordringer
- nødvendige endringer i eksisterende forvaltningsplan, skjøtels- og vedlikeholdsplaner
- planutarbeidelse for enkeltobjekter og arealer som tidligere har vært uten noen plan

De største endringsbehovene vil normalt gjelde detaljplannivået (skjøtels- og vedlikeholdsplanene). Bruk/virksomhet med skjøtels- og vedlikeholdseffekt kan ha opphørt og må erstattes av spesielle tiltak, eller endringer i ferdselen kan kreve regulering. Behovet for planendringer kan også skyldes andre årsaker.

Del III Kulturminneloven §§ 20 og 21 – skjøtsel og vedlikehold av fredete kulturmiljøer

1 Innledning

Definisjon av skjøtsel og vedlikehold

Skjøtsel og vedlikehold er nødvendige tiltak for å følge opp fredningsformålet og fredningsbestemmelsene (fredningsforskriften). Et kulturmiljø fredet etter kulturminneloven (kml) § 20 må som regel skjøttes og vedlikeholdes for at miljøet skal bli bevart i samsvar med fredningen. Dette gjelder alle enkeltobjektene i miljøet. Hensikten er å ivareta miljøets verdi som kilde til kunnskap og opplevelse best mulig. Arbeidet skal forebygge eller rette opp naturskade (av sopp, råte, insekter, erosjon, ras, flom og lynnedslag) eller menneskepåført skade (slitasje, uhell, ildspåsettelse, feilaktig og ulovlig utført arbeid).

De mest aktuelle former for skjøtsel og vedlikehold er:

- b) istandsetting (reparasjon)
- a) periodisk gjentakende skjøtsel/vedlikehold
- c) sikring
- d) tilrettelegging/ferdselsregulering
- e) informasjon
- f) oppsyn
- g) registrering/dokumentering

Se nærmere om disse punktene under kap 2.

Formålet med periodisk skjøtsel og vedlikehold er å holde tilstanden uendret på et høyt nivå. Periodisk skjøtsel brukes her om gjentakende pleie av naturelementer og ubebygde arealer. Periodisk vedlikehold (eller bare vedlikehold) brukes om gjentakende pleie av byggverk og anlegg. Arbeidene må gjentas når unnlatelse vil medføre forfall.

Skjøtelsbegrepet omfatter dessuten nødvendig istandsetting, sikring, tilrettelegging/ferdselsregulering, informasjon, oppsyn, registrering/dokumentasjon. Slike skjøtselstiltak kan gjelde alle typer enkeltobjekter i miljøet. Istandsetting og sikring er eksempler på engangstiltak som er nødvendige når den periodiske pleien ikke er tilstrekkelig for å følge opp fredningen. Om forholdet til dispensasjon, se del VI.

Vedkommende kulturminnemyndighet må vurdere nøye om et påtenkt tiltak er nødvendig og om skjøtels- og vedlikeholdsmetoden er best mulig for kulturmiljøet.

2 Nærmere om skjøtels- og vedlikeholdstiltak

Periodisk skjøtsel/vedlikehold

Kulturmiljøet skal endres minst mulig sett i forhold til hva det er forutsatt å representere jf fredningen. Det skal skjøttes/vedlikeholdes med mest mulig av de originale delene i behold, ved hjelp av samme materialtype og materialkvalitet, og uten at formen på kulturmiljøet endres (pleie etter tradisjonelle antikvariske prinsipper). F. eks. skal dyrket mark, slåttemark og skog stelles og høstes som tidligere i samsvar med fredningen. Enkelte hageplanter som dør skal erstattes av nye av samme slag. Et ødelagt panelbord eller en takstein skal skiftes ut med materialer av samme type. Et skadet vindu skal ikke skiftes ut i sin helhet, men repareres når det er mulig.

At miljøet skal fremstå som uendret, krever svært ofte bruk av gamle arbeidsmetoder. Moderne metoder kan likevel brukes når det gir samme fysiske resultat, f. eks. tilpasset bruk av heisekran og motorisert transport i forbindelse med skjøtsel/vedlikehold.

Hvor ofte de periodiske arbeidene må gjentas varierer, f. eks:

- på byggverk og anlegg
 - utskifting av enkelte ødelagte panelbord og maling av hus – med flere års mellomrom
 - utskifting av enkelte ødelagte taksteiner eller gjerdestaur – årlig eller oftere
- på naturelementer og ubebygde arealer
 - lusing og beiting – som regel flere ganger årlig
 - jordbearbeiding, høsting og rydding av vegetasjon – én eller flere ganger årlig
 - burning av lyngheier, styving av trær og tynning av skog – etter flere år

Også oppsatte fredningsskilt, tilretteleggings- og sikringsinstallasjoner må holdes i orden.

Istandsetting

Istandsetting er mer omfattende enn et periodisk arbeid, f. eks. utskifting av panelet på større deler av en vegg, omteking av større deler av et tak eller fornying av trær i en allé. Formålet er å bringe tilstanden opp på et så høyt nivå at kulturmiljøet kan holdes i stand bare gjennom periodisk skjøtsel/vedlikehold. Hovedregelen om at kulturmiljøet skal skjøttes ved hjelp av tradisjonelle metoder gjelder også for istandsetting.

Sikring

Med sikring menes skadeforebyggende tiltak mot f. eks. storm, flom, råte, skadedyr, brann og hærverk mv. Utviklingen av høyteknologisk utstyr gjør sikring mot brann, lynnedslag, fuktskader mv. stadig bedre. Samtidig blir utstyret mer kompakt og mindre iøynefallende. Viktigheten av å bruke det mest effektive og tilpasningsdyktige utstyret, tilsier at installasjonene bør være enkle å skifte uten å sette spor.

Globale klimaendringer øker faren for storm-, flom- og rasskader og krever årvåkenhet. Det kan f. eks. være nødvendig å forankre byggverk på vindutsatte steder og forbygge langs flomfarlige elver og bekker.

Skadesituasjonen kan eventuelt være så alvorlig at det straks må iverksettes sikringstiltak for å hindre ødeleggelse. Videre kan sikringstiltak være nødvendig for å forhindre at en allerede oppstått skade skal bli enda verre før kulturmiljøet/kulturminnet blir istandsatt.

Tilrettelegging/ferdselsregulering

Med tilrettelegging/ferdselsregulering menes gjennomføring av tiltak i den hensikt å gjøre fredningsområdet tilgjengelig eller å styre ferdsele (jf § 20 annet ledd), slik at slitasjen ikke blir større enn at den holdes i sjakk av den periodiske pleien. Det vil antakelig ikke være behov for å forby enhver form for ferdsel annet enn i spesielt sårbare deler av kulturmiljøet og kanskje i perioder med mye regn. Enkelte deler må kunne stenges for besøkende dersom skjøtels- og vedlikeholdsarbeider gjør det nødvendig.

Anleggelse av stier, fysiske hindre og oppsetting av skilt kan kanalisere ferdsele og redusere slitasjen i sårbare områder. Tiltaket må ikke endre miljøets karakter mer enn nødvendig og aldri medføre vesentlig inngrep. Ferdsele kan ev. begrenses gjennom informasjon eller fysiske tiltak ved innfallsporene til fredningsområdet. Tiltakene bør være lette å fjerne/skifte uten å sette spor. Å gjøre kulturmiljøet til et attraktivt oppholdssted for publikum, f. eks. ved å etablere uteplasser for sosialt samvær, kan være unødvendig av hensyn til fredningen, og kan i så tilfelle ikke gjennomføres som skjøtselstiltak. Tiltak utenfor fredningsområdet, som oppsetting av informasjonstavle, hjemles ikke av kulturminneloven og fredningsforskriften, men kan skje etter avtale med grunneier. Eventuelt krever tiltaket tillatelse etter plan- og bygningsloven.

Informasjon

Med informasjon menes her nødvendige opplysningstiltak for å fremme formålet med fredningen. Forvaltnings-, skjøtels- og vedlikeholdsplaner har som regel betydelig informasjonsverdi for eierne/rettighetshaverne. Informasjon kan være nødvendig for å regulere ferdsele og minske faren for at noen skader kulturmiljøet av uvitenhet. Informasjon og tilrettelegging/ferdselsregulering henger derfor nært sammen.

Vedkommende myndighet skal merke og skilte fredningsgrensene i terrenget når fredningsforskriften bestemmer det. Da kreves ikke dispensasjon. Arbeidet skal gjennomføres så snart som mulig etter at fredningen er trådt i kraft. Merkene bør settes nøyaktig i grensepunktene når dette er nødvendig for å påvise grensene. Utilgjengelige punkter skal likevel ikke merkes. I stedet settes det opp fredningsskilt som viser hvor grensen går. Ellers bør skilt settes opp hvor folk ferdes, slik at de forstår at de beveger seg inn i et fredet område. Er grensepunktene vanskelige å gjenfinne, må de innmåles og koordinatfestes. Fredningsforskriften bestemmer som regel også dette.

Grunneiere/rettighetshavere skal varsles og gis anledning til å delta i merkingen/skiltingen. Nekter de forvaltningsmyndigheten adgang til eiendommen, må myndigheten gå veien om namsretten før arbeidet kan gjøres.

Det kan også være ønskelig å merke/skilte grensene rundt et midlertidig fredet kulturmiljø. Dette må vurderes opp mot arealpresset og bruken av området og hvor lang tid det vil ta før et endelig fredningsvedtak kan bli fattet. Også i et midlertidig fredningsvedtak kan det innarbeides en bestemmelse som gir hjemmel til å sette opp merker/skilt. Skiltet skal opplyse om at fredningen er midlertidig.

Oppsyn

Oppsyn er å registrere og rapportere hvordan tilstanden er på et gitt tidspunkt eller har utviklet seg i løpet av en gitt periode. Oppsynet kan være periodisk eller situasjonsbetinget. Hensikten er å oppdage skade- og forfallstendenser, og iverksette tiltak i tide.

En forvaltningsplan, utarbeidet av vedkommende myndighet i samarbeid med de berørte parter, kan beskrive hvordan miljøtilstanden skal overvåkes og registreres. Arbeidet kan gjøres av vedkommende myndighet, eier/rettighetshaver eller den som til daglig utfører den periodiske pleien. Statens naturoppsyn (SNO) er opprettet for blant annet å kunne føre oppsyn med fredede kulturminner og kulturmiljøer. SNO har begrenset politimyndighet.

Registrering/dokumentering

Registrering/dokumentering gjøres i forbindelse med oppsyn og når ny kunnskap om kulturmiljøet avdekkes i forbindelse med tiltak. Defekte bygningselementer mv. kan eventuelt dokumenteres ved at de oppbevares på et egnet sted.

Arbeidet besørges av forvaltningsmyndigheten eller av andre etter avtale med myndigheten. Registrering/ dokumentering anses som skjøtsel bare når arbeidet er nødvendig av hensyn til fredningen. Dette gjelder også registrering/dokumentering av automatisk fredete kulturminner i forbindelse med arbeider etter § 11 første ledd bokstav a og b.

3 Vurdering av behovet for skjøtsel og vedlikehold

Behovet for skjøtsel/vedlikehold klarlegges normalt på oversiktsnivå i forbindelse med utarbeidelse av forvaltningsplan og ved senere planrevisjon. (Om forvaltnings-, skjøtelses- og vedlikeholdsplan, se del II.)

Som grunnlag for vurdering av skjøtelses- og vedlikeholdsbehovet må tilstanden, eventuelle skader og skadeårsaker registreres. Samtidig noteres hva slags type utbedringsarbeid som må gjøres og hvem som er eier/rettighetshaver. For oversiktens skyld bør registreringen fremstilles i tabeller og knyttes til fredningskartet. Fremstillingen bør vise hvilke enkeltobjekter (ubebygde arealer, naturelementer, byggverk/anlegg og andre kulturminner) i miljøet som har størst behov for skjøtsel/vedlikehold, hvilke som bør sikres og istandsettes straks, og hvilke som kan komme i annen eller senere omganger. Således kan noen enkeltobjekter være i dårligere stand enn andre. Intensiteten på skadeutviklingen kan også være forskjellig fordi enkeltobjektene har ulik motstandsdyktighet eller sårbarhet. Den periodiske pleien av enkeltobjekter i god stand skal ikke stilles i bero fordi om andre objekter må sikres og istandsettes. Tabellen bør også vise eventuelle skadetendenser, slik at ytterligere periodisk arbeider kan bli iverksatt i tide.

Hvor høyt et tiltak bør prioriteres, og hvor vidtgående det bør være, avhenger av hvor alvorlig skadeutviklingen er eller kan bli. Arbeidet må skje på kulturmiljøets premisser. Det foreligger et særlig grunnlag for å prioritere tilrettelegging/ferdselsregulering når fredningsformålet omfatter formidling. Skjøtelses- og vedlikeholdstiltakene bør prioriteres slik at den kulturhistoriske verdien bli ivaretatt best mulig.

4 Lovgrunnlaget for skjøtsel og vedlikehold

Fredningsforskriften

Et kulturmiljø som fredes etter kulturminneloven (kml) § 20, vedtas som forskrift av Kongen (Kongen i statsråd). § 20 gjelder ikke bygningsinteriør, men interiør kan i forskriften fredes etter § 15. Kulturmiljøet må som regel skjøttes/vedlikeholdes for å bli bevart i samsvar med fredningen. Skjøtselen/vedlikeholdet må alltid være i samsvar med fredningen og fredningsforskriften. Det er eier/rettighetshaver som har hovedansvaret for skjøtselen/vedlikeholdet av eiendommen sin. Dette gjelder selv om eiendommen er fredet som kulturmiljø. Han/hun kan fritt holde eiendommen i stand forutsatt at arbeidet er i samsvar med fredningen.

Etter § 20 tredje ledd kan vedkommende myndighet i særlige tilfelle gjøre unntak (gi dispensasjon) fra fredningen for tiltak som ikke medfører vesentlig inngrep i det fredete området. Et nødvendig skjøtelsesinngrep er alltid et særlig tilfelle. Hva som er vesentlig inngrep må tolkes ut fra fredningsforskriften.

Tilrettelegging, ferdelsregulering, informasjon og registrering/dokumentasjon medfører som regel inngrep og krav om dispensasjon, men ikke alltid. Fredningsforskriften vil innholde bestemmelser om hvilke tiltak som krever dispensasjon og hvilke som ikke gjør det. I fredningsforskriften gjøres unntak for strakstiltak for å hindre

ødeleggelse selv om redningsarbeidet vil medføre vesentlig inngrep (force majeure). Et midlertidig sikringstiltak i påvente av endelig istandsetting, skal likevel dispensasjonsbehandles når situasjonen/tiden tillater det.

Periodisk skjøtsel/vedlikehold er nødvendig for å holde kulturmiljøet uendret. Et slikt arbeid medfører derfor ikke inngrep og krav om dispensasjon dersom det blir utført på riktig måte. En godkjent forvaltnings- og/eller skjøtelses- og vedlikeholdsplan utarbeidet i samarbeid med partene (se del II), kan beskrive nærmere hvilke arbeider dette gjelder, og hvordan de skal gjennomføres. Ved behov bør vedkommende myndighet inngå en skjøtelses- og vedlikeholdsavtale med de relevante partene om gjennomføring av arbeidet. Den godkjente planen bør legges til grunn for avtalen (om skjøtelses- og vedlikeholdsavtale, se side 21).

Ved tvil om et arbeid krever dispensasjon, tas spørsmålet opp med Riksantikvaren (nærmere om dispensasjon, se del IV).

Kulturminneloven § 21

§ 21 er en unntaksbestemmelse som gir vedkommende myndighet hjemmel til å gripe inn og gjennomføre nødvendig skjøtsel/vedlikehold dersom eier/rettighetshaver unnlater å utføre arbeidet eller gjør det i strid med skjøtelses- og vedlikeholdsavtale eller fredningsforskrift. Skjøtelsesbestemmelsen § 21 lyder slik:

I områder som er fredet etter §§ 19 og 20 kan vedkommende myndighet gjennomføre skjøtsel som anses nødvendig av hensyn til formålet med fredningen. Slik skjøtsel kan være vedlikehold av det fredete området, herunder rydding og pleie av vegetasjon og andre tiltak for å verne kulturmiljøet mv.

Unntaksbestemmelsen skal bare anvendes når det ikke lar seg gjøre å gjennomføre skjøtelsen/vedlikeholdet på annen måte. § 21 gir vedkommende myndighet rett, men ingen plikt til å gjennomføre arbeidet. Vilkåret for å kunne foreta skjøtsel/vedlikehold etter denne bestemmelsen er at arbeidet er nødvendig av hensyn til formålet med fredningen. Formålet med fredningen vil derfor være rammen for hvilken type skjøtsel som kan utføres og hvilket omfang skjøtelsen kan ha i det enkelte tilfelle. Myndigheten kan ikke pålegge eier/rettighetshaver å gjennomføre skjøtelsen etter § 21. For byggverk og anlegg bør §§ 16 og 17 kunne anvendes hvis slikt pålegg er nødvendig. For skjøtsel/vedlikehold av automatisk fredete kulturminner og automatisk vernet skipsfunn, gjelder egne bestemmelser. Se nærmere om "Forholdet til andre skjøtelses- og vedlikeholdsbestemmelser" nedenfor.

Før vedkommende myndighet (Riksantikvaren, fylkeskommunen eller Sametinget) igangsetter arbeid etter § 21, skal eier/rettighetshaver varsles. Så snart skadeforholdet er påvist og før noe varsel blir sendt ut, må vedkommende myndighet forsøke å komme frem til enighet med eier/rettighetshaver om skjøtelsen/vedlikeholdet. Tiltak etter § 21 er i utgangspunktet ikke aktuelt dersom det inngås en frivillig skjøtelses- og vedlikeholdsavtale med eier/rettighetshaver. Men bestemmelsen kan komme til anvendelse dersom eier/rettighetshaver ikke følger opp som avtalt og kulturmiljøet likevel forfaller. Om skjøtelses- og vedlikeholdsavtale, se side 21.

Varsel før vedkommende myndighet iverksetter arbeid etter § 21

Når det ikke har vært mulig å komme frem til noen skjøtelses- og vedlikeholdsavtale, eller eier/rettighetshaver ikke har fulgt opp avtalen som han/hun har inngått med vedkommende myndighet, skal eier/rettighetshaver varsles og gis en rimelig frist til å uttale seg før myndigheten setter i gang arbeidet etter § 21. Dette er for at eier/rettighetshaver skal kunne innrette seg etter det forestående arbeidet, og for at myndigheten så vidt mulig skal kunne ta hensyn til vedkommendes interesser.

Varselet skal inneholde opplysning om (opplistingen er ikke uttømmende):

- henvisning til lovhjemmel
- hvilken eiendom og hvilket fredet kulturmiljø og enkeltobjekt varselet gjelder
- beskrivelse av arbeidet som skal gjennomføres og hvordan enkeltobjektet og miljøet skal fremstå ved ferdigstilling
- hvem som skal bekoste arbeidet
- hvem som skal ha inntekten fra salg av eventuelle landbruksprodukter som kommer av arbeidet
- tidsrammen for gjennomføringen
- adressen som en uttalelse skal sendes til
- uttalelsesfrist (minst 3 uker etter at varselet er mottatt, hvis hensynet til kulturmiljøet tillater det)
- hvor eier/rettighetshaver kan henvende seg for nærmere informasjon

Gjelder saken et periodisk arbeid som inngår i en godkjent skjøtelses- og vedlikeholdsplan, skal planen legges til grunn for varselet. Arbeidet kan være omfattende og kreve mye planlegging før varselet kan sendes ut. I så tilfelle bør eier/rettighetshaver inviteres til å delta i planleggingen, og tilsvarende prosedyre følges som for utarbeidelse av skjøtelses- og vedlikeholdsplan (se del II).

Ikke klageadgang

Forvaltningsmyndighetens beslutning om å gjennomføre skjøtsel etter § 21 er ikke enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og kan ikke påklages. Lovens bestemmelser om enkeltvedtak gjelder derfor ikke, men de bør ellers følges så langt det passer.

Adgang til eiendommen

Vedkommende myndighet kan ha behov for å ta seg inn på eiendommen for å undersøke om et objekt er skadet eller forfalt, og for å gjennomføre skjøtsel/vedlikehold. Loven gir hjemmel til dette, men myndigheten kan ikke selv tiltvinge seg adgangen mot eiers/rettighetshavers vilje. Den må da gå veien om namsretten.

Andre aktuelle skjøtelses- og vedlikeholdsbestemmelser

§ 21 gjelder altså for skjøtsel/vedlikehold av kulturmiljøer fredet etter § 20. Men §§ 16-18 kan anvendes for byggverk og anlegg i miljøet. Vedkommende myndighet kan med hjemmel i §§ 16-18 pålegge eier/rettighetshaver å gjennomføre arbeidet.

For skjøtsel/vedlikehold av tidligere fredete kulturminner i kulturmiljøet, det vil si automatisk fredete kulturminner, vernete skipsfunn og tidligere fredete byggverk og anlegg, gjelder henholdsvis § 11 første ledd bokstav a, § 14 annet ledd og §§ 16-18. Automatisk fredete byggverk kan behandles etter §§ 16-18 så langt det passer (jf. § 4 fjerde ledd). Disse fredningene og skjøtelsesbestemmelsene gjelder i tillegg til §§ 20 og 21 så langt de rekker, men likevel ikke lenger enn fredningsforskriften etter § 20 tillater. § 8 tredje ledd gir hjemmel til å kreve fjerning eller oppretting av ulovlig arbeid på automatisk fredete kulturminner.

Stortinget bevilger tilskudd til skjøtsel/vedlikehold av fredete kulturmiljøer. Det er etablert tilsvarende tilskuddspraksis som for byggverk og anlegg fredet etter § 15. Tilskudd gis vanligvis på grunnlag av søknad. Ellers kan det gis tilskudd til byggverk og anlegg etter § 17 annet ledd. I samsvar med sektorprinsippet bør kulturminnemyndighetene ikke yte tilskudd til tiltak som er andre offentlige sektors ansvar, f. eks. landbrukssektorens ansvar. Se nærmere om tilskuddordninger på <http://www.riksantikvaren.no>.

Klageadgang

Følgende vedtak om skjøtsel/vedlikehold kan påklages:

- vedtak med krav om fjerning/retting av ulovlig tiltak § 8 tredje ledd
- pålegg om vedlikehold/istandsetting av byggverk og anlegg § 16
- avgjørelse om tilskudd til byggverk og anlegg § 17 annet ledd
- vedtak om gjenreisning/istandsetting av byggverk og anlegg etter brannskade mv. § 18 første ledd
- avgjørelse om tilskudd til skjøtsel/vedlikehold av byggverk/anlegg, ubebygde arealer og naturelementer etter søknad

Beslutning om å gjennomføre skjøtsel etter § 11 første ledd bokstav a og § 14 andre ledd første punktum, er ikke enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og kan derfor ikke påklages.

Saksgangen for klage er tilsvarende som for vedtak om dispensasjon. Se del IV.

Vedkommende skjøtelsesmyndighet for et kulturmiljø

Vanligvis er det eier som har hovedansvaret for at skjøtelsen/vedlikeholdet blir utført i hht fredningsforskriften. Det er bare dersom dette ansvaret ikke følges opp i hht avtale eller fredningsbestemmelsene at det kan bli aktuelt å foreta skjøtsel/vedlikehold etter § 21. Hvem som er vedkommende skjøtelses- og vedlikeholdsmyndighet er fastlagt i "Forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven" (ansvarsforskriften).

Av ansvarsforskriften § 1 nr. 1 og 2 følger at Riksantikvaren, fylkeskommunen/Sametinget har myndighet til å gjennomføre skjøtsel/vedlikehold etter § 21. Fredningsforskriften bestemmer nærmere hvilket av organene som er vedkommende myndighet. I fredningene som er blitt gjennomført til nå, har dette vært fylkeskommunen, Sametinget og Byantikvaren i Oslo. Skjøtelses- og vedlikeholdsmyndighet for byggverk og anlegg fra nyere tid, automatisk fredete kulturminner og vernete skipsfunn i kulturmiljøet er også fordelt mellom flere organer, det vil si Riksantikvaren, fylkeskommunen, Sametinget, det enkelte universitet/arkeologiske museum og sjøfartsmuseum (ansvarsforskriften § 1 nr. 1-4 og § 12).

Både Riksantikvaren og vedkommende myndighet regionalt kan skjømte/vedlikeholde automatisk fredete, arkeologiske kulturminner og vernete skipsfunn i kulturmiljøet. Før regionalmyndigheten iverksetter skjøtelses- og vedlikeholdsarbeid som medfører inngrep i slike kulturminner, skal Riksantikvaren kontaktes. Dette er for å sikre lik behandling av disse kulturminnene som Riksantikvaren ellers er dispensasjonsmyndighet for (ansvarsforskriften kap 1 § 3). Kulturminnemyndighetene kan ved behov avtale hvordan samarbeidet om skjøtelsen/vedlikeholdet skal innrettes (ansvarsforskriften kap 1 § 3).

Forskriften om kulturmiljøfredning kan bestemme en annen ansvarsfordeling enn ansvarsforskriften når det er hensiktsmessig.

Skjøtsels- og vedlikeholdsavtale

Skjøtsels- og vedlikeholdsavtale er en frivillig, bindende avtale mellom vedkommende myndighet, én eller flere eiere/rettighetshavere, andre myndigheter og den/de som skal utføre arbeidet. Avtalen skal være skriftlig. Den skal avklare partenes roller og sikre at skjøtsels- eller vedlikeholdsarbeidet blir utført i samsvar med fredningsforskriften. Den som skal utføre arbeidet må være kvalifisert til det.

§ 21 kommer ikke til anvendelse når vedkommende myndighet og eier/rettighetshaver er blitt enige og inngår en skjøtsels- og vedlikeholdsavtale. Bestemmelsen kan likevel komme til anvendelse på et senere tidspunkt dersom avtalen ikke blir fulgt opp og kulturmiljøet forfaller.

Skjøtsels- og vedlikeholdsavtale bør normalt bare omfatte periodisk skjøtsel og vedlikehold. Avtalen kan ikke erstatte dispensasjonsbehandling. Inngås det likevel avtale om at eier/rettighetshaver skal gjennomføre skjøtsel som medfører inngrep, kan ikke arbeidet igangsette før dispensasjon er gitt. Avtalen kan involvere økonomiske bidragsyttere og omfatte en bestemt kostnadsdeling. Den kan f. eks. omfatte tilskudd fra staten som gjør eier/rettighetshaver økonomisk i stand til å påta seg ansvaret for skjøtselen/vedlikeholdet.

Skjøtsels- og vedlikeholdsavtale kan også brukes når § 21 skal anvendes og vedkommende myndighet inngår avtale med den som skal utføre arbeidet for myndigheten.

Foreligger det en godkjent skjøtsels- og vedlikeholdsplan, skal denne legges til grunn for avtalen. Avtalen må være så detaljert at arbeidene blir utført i samsvar med fredningsforskriften. Det er vanskelig å lage en standardkontrakt da avtalepartene, rollefordelingene og ansvarsforholdene vil variere fra tilfelle til tilfelle, men aktuelle avtalepunkter kan være (opplistingen er ikke uttømmende):

- hvem avtalepartene er (Riksantikvaren/forvaltningsmyndigheten, eier/rettighetshaver, den som konkret skal utføre arbeidet og eventuelt andre som forplikter seg)
- hva avtalen gjelder
- hva forpliktelsene består i for den enkelte part
- andre avtalevilkår:
 - beskrivelse av arbeidet som skal gjøres – metode, redskaps- og materialbruk, type beitedyr mv. og hvordan de aktuelle enkeltobjektet skal fremstå etter gjennomføringen
 - tidspunkt, rekkefølge og frekvens for arbeidet (periodisk skjøtsel/vedlikehold)
 - nødvendig kontakt med forvaltningsmyndigheten under utførelsen av arbeidet
 - kostnadskalkyler og finansiering
 - forbehold om at en avtale om statlig, økonomisk tilskudd ikke er bindende for Stortingets behandling av statsbudsjettet
 - lønn/betaling
- datering av avtalen
- avtalepartenes underskrifter

Avtalen kan dessuten omfatte regler om mislighold, tvister og oppsigelse når en avtalepart (f. eks. vedkommende myndighet) bidrar med ytelser mot at en annen person skal gjennomføre tiltaket for parten. Ved mislighold kan avtalen kreve at tilskudd skal tilbakebetales.

Se også informasjonsblad 7.3.2 Avtale om skjøtsel av automatisk fredete, arkeologiske kulturminner på <http://www.riksantikvaren.no>.) Riksantikvaren skal kontaktes på forhånd når den regionale kulturminneforvaltningen skal inngå skjøtsels- og vedlikeholdsavtale (ansvarsforskriften § 3). Kopi av avtalen sendes Riksantikvaren straks den er inngått.

Del IV Kulturminneloven § 20 tredje ledd – dispensasjon fra vedtak om kulturmiljøfredning

1 Innledning

Definisjon

Dispensasjon er tillatelse til å gjøre unntak fra vedtak om fredning, i denne sammenheng fra forskriften om kulturmiljøfredning. Dispensasjonsordningen har sin bakgrunn i at det på fredningstidspunktet ikke er mulig å forutse alle situasjoner, tiltakstyper og teknologiske muligheter som vil kunne oppstå i fremtiden. Det er derfor behov for en bestemmelse som i særlige tilfelle og på visse vilkår kan hjemle dispensasjon fra fredningsforskriften og fredningsbestemmelsene vedtatt med hjemmel i § 20.

Kort om lovgrunnlaget

Hjemmelen for dispensasjon fra kulturmiljøfredningen er kulturminneloven (kml) § 20 tredje ledd og fredningsforskriften:

Kml § 20
Departementet kan i særlige tilfelle gjøre unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser for tiltak som ikke medfører vesentlig inngrep i det fredete området.

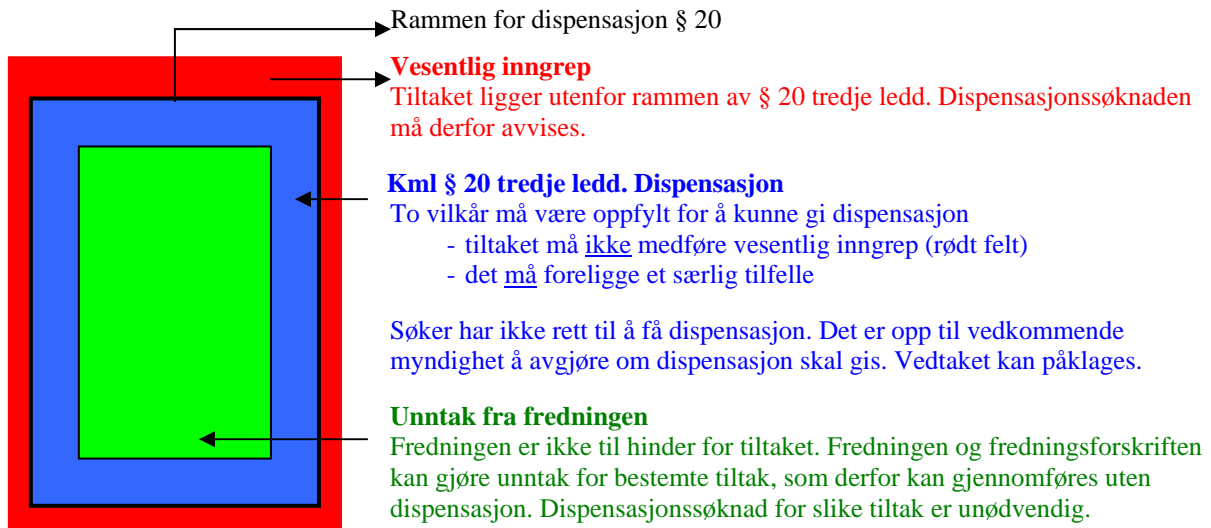
Fredning av kulturmiljøer vedtas altså som forskrift. Dispensasjonspraksisen må alltid ligge innenfor rammen av fredningsforskriften. Søknad om dispensasjon kml § 20 tredje ledd) fremmes av eier/rettighetshaver eller dennes fullmektig, og behandles av vedkommende kulturminnemyndighet. Tillatelse må foreligge før tiltaket kan gjennomføres på lovlig måte. Det kan knyttes visse vilkår til tillatelsen for å gjøre den forsvarlig sett i forhold til fredningen. Vedtak om dispensasjon (innvilgelse eller avslag) er enkeltvedtak i forvaltningslovens (fvl) forstand. Forvaltningslovens regler om enkeltvedtak gjelder derfor i tillegg. Den inneholder blant annet bestemmelser som sikrer eiere/rettighetshavere, kommuner, andre myndigheter og organisasjoner mv. med særlig interesse i saken mulighet til å ivareta sine interesser.

1 Nærmere om lovgrunnlag og praksis

Dispensasjon og forholdet til fredningsforskriften

Viktige rammebetingelser

Det kan ikke gis dispensasjon for hvilket som helst tiltak. Dispensasjonspraksisen må aldri være tilfeldig. Den må alltid være i samsvar med fredningsforskriften og ivareta miljøets kulturhistoriske verdi best mulig. For å kunne gi dispensasjon, krever kulturminneloven § 20 tredje ledd både at det foreligger et særlig tilfelle og at tiltaket ikke representerer et vesentlig inngrep. Det kan altså ikke innvilges dispensasjon for tiltak som medfører vesentlig inngrep. Rammebetingelsene er illustrert nedenfor og er videre forklart under ”Fredningsforskriften”.



Avgjørelsen om at det skal gis dispensasjon er underlagt forvaltningens frie skjønn innenfor lovens rammer (§ 20 og fredningsforskriften) slik illustrasjonen ovenfor viser. Skjønnsutøvelsen skal være begrunnet i saklige hensyn og ikke trekke inn utenforliggende forhold. Det må ikke forekomme usaklig forskjellsbehandling. Like tilfeller skal behandles likt. Hva som er vanlig dispensasjonspraksis skal tillegges stor vekt. Det skal ikke etableres en dispensasjonspraksis som er egnet til å undergrave grunnlaget for fredningen. Eventuelt må praksisen endres.

Fredningsforskriften

En avgjørelse om dispensasjon skal bygge på tolkning av fredningsforskriften og vurdering av konsekvensene som tiltaket vil få for kulturmiljøet og dets verdi.

Fredningsforskriften omhandler i alt fire mulige saksutfall av en dispensasjonssøknad:

- 1) søknaden avvises
- 2) tiltaket krever ikke dispensasjon – søknaden er unødvendig
- 3) søknaden innvilges, eventuelt på visse vilkår
- 4) søknaden avslås

1) Dispensasjonssøknaden avvises

Fredningsforskriften har vanligvis bestemmelser som i større eller mindre grad eksemplifiserer hvilke tiltak som vil medføre vesentlige inngrep, og som myndigheten derfor ikke kan gi dispensasjon for. Dette kan f. eks. være fjerning av kulturminner, store byggetiltak eller omfattende bruksendringer. Et inngrep som forsøkes porsjonert i flere søknader kan til sammen være vesentlig.

2) Tiltaket krever ikke dispensasjon

Forskriften gir også eksempler på hvilke tiltak/virksomheter som kan gjennomføres uten dispensasjon. De kan være uten betydning, ønskelige eller nødvendige for fredningsformålet. Eksempler på nødvendige tiltak som ikke krever dispensasjon, er periodisk skjøtsel og vedlikehold. En godkjent forvaltnings-, skjøtelses- og vedlikeholdsplan vil vanligvis også beskrive nærmere hvilke tiltak dette er, og hvordan de skal gjennomføres for ikke å utløse krav om dispensasjon. Innkommer dispensasjonssøknad på et slikt arbeid, skal vedkommende myndighet uten unødig opphold opplyse søkeren om at arbeidet kan gjennomføres uten tillatelse.

3) Dispensasjonssøknaden innvilges

Endelig gir forskriften eksempler på hvilke tiltak som vedkommende myndighet kan gi dispensasjon for. Forutsetningen er at det foreligger et særlig tilfelle og at tiltaket ikke medfører vesentlig inngrep. Dette kan være sikring, istandsetting, ferdselsregulering og tilrettelegging som er nødvendig for å bevare kulturmiljøet. Det kan også være tiltak for å ivareta andre samfunnsmessige eller private behov. Særlig tilfelle kan være når:

- a) tiltaket er nødvendig av hensyn til formålet med fredningen
- b) tiltaket er av vesentlig samfunnsmessig betydning
- c) det foreligger andre helt spesielle forhold

Det vil ikke være mulig å forutse alle mulige fremtidige tiltak, og avgjøre i fredningsforskriften hvilke forhold som kan være særlig tilfelle. Tiltaket må derfor sammenholdes med en tolkning av forskriften.

a) Tiltaket er nødvendig av hensyn til formålet med fredningen

Dispensasjonspliktige tiltak som er nødvendig av hensyn til fredningen, er først og fremst skjøsteltiltak som gir kulturmiljøet best mulig beskyttelse. Eksempler på dette kan være skjøtsel i form av istandsetting, sikring, tilrettelegging og ferdselsregulering. Periodisk skjøtsel og vedlikehold er tiltak som er nødvendige for å holde kulturmiljøet uendret. Slik periodisk pleie medfører ikke inngrep og kan følgelig gjennomføres uten dispensasjon. Nærmere om skjøtsel/vedlikehold, se del III.

b) Tiltaket er av vesentlig samfunnsmessig betydning

I et samfunn i stadig endring kan kulturminnemyndighetene bli stilt overfor spørsmål om byggetiltak som man ikke kunne tenke seg på fredningstidspunktet. For å være av vesentlig samfunnsmessig betydning må tiltaket i hovedregelen komme allmennheten til gode og dessuten ivareta et viktig samfunnshensyn. Eksempler på dette kan være bygging av vei, bro, sikkerhetsanlegg for å hindre anslag mot samfunnsmessig viktig virksomhet, eller bygging av landingsplass for ambulanshelikopter ved et sykehus. Det skal ikke være kurant å gi dispensasjon på dette grunnlaget, så bygging av f. eks. parkeringsanlegg og lystbåthavn vil antakelig falle utenfor.

c) Det foreligger andre helt spesielle forhold

Eksempel på andre helt spesielle forhold kan være når tiltaket viser seg å medføre små konsekvenser for kulturmiljøet og dets verdi. Det kan være fordi inngrepet er beskjedent og treffer det aktuelle enkeltobjektet og helheten på en måte som har liten betydning for miljøet. Andre helt spesielle forhold kan også omfatte et noe større tiltak når lokaliseringen er gunstig og utseendet er særlig godt tilpasset miljøet. Det kan også finnes andre begrunnelser for at det foreligger helt spesielle forhold.

4) Søknaden avslås

Det er viktig å være klar over at søkeren ikke har krav på å få innvilget dispensasjon selv om forholdet er et særlig tilfelle og tiltaket ikke medfører et vesentlig inngrep. Tiltaket kan avslås fordi det tross alt medfører inngrep og endring av kulturmiljøet.

Anvendelsesområdet for § 20 tredje ledd og andre dispensasjonsbestemmelser

Kulturmiljøer kan bestå av ubebygde arealer, naturelementer, byggverk og anlegg og andre kulturminner. Dispensasjon etter § 20 tredje ledd skal vurderes både i forhold til det berørte enkeltobjektet og til helheten i miljøet. Når kulturmiljøer omfatter et kulturminne som er fredet etter en egen bestemmelse i kulturminneloven, skal imidlertid forholdet til kulturminnet vurderes etter den spesielle dispensasjonsbestemmelsen som gjelder for kulturminnet.

Dette gjelder følgende kulturminner og bestemmelser:

- automatisk fredet kulturminne etter § 3 – dispensasjon etter § 8,
- vernet skipsfunn etter § 14 – tillatelse etter 14 annet ledd annet punktum
- byggverk og anlegg fredet etter § 15 – dispensasjon etter § 15 a
- erklært fredete byggverk fra perioden 1537-1649 – dispensasjon etter § 15 a (§ 4 tredje ledd).

Det kan altså bli nødvendig å dispensere både fra kulturmiljøfredningen (fredningsforskriften) etter § 20 tredje ledd og fra kulturminnefredningen etter §§ 3, 14 eller 15. Hvor langt kulturminnefredningen, f. eks. § 3 første ledd om skjemming rekker, må vurderes i hvert enkelt tilfelle. Fredningsforskriften kan av hensyn til helheten i miljøet ytterligere begrense adgangen til å gi dispensasjon for inngrep i slikt enkeltobjekt. Tiltak som bare berører et bygningsinteriør som i forskriften er fredet etter § 15, skal imidlertid kun behandles etter § 15a.

Dispensasjonsmyndighet

Etter forskrift om faglig ansvarsfordeling mv. etter kulturminneloven (ansvarsforskriften) er den regionale kulturminneforvaltningen (fylkeskommunen og Sametinget) rette dispensasjonsmyndighet etter kulturminneloven § 20 tredje ledd og § 15 a. Regionalforvaltningen er imidlertid ikke dispensasjonsmyndighet for de kulturminner som tilligger Riksantikvarens myndighetsområde. Dette gjelder:

- automatisk fredete kulturminner
- vernete skipsfunn
- fredete byggverk/anlegg i statens eie med mindre annet er bestemt i fredningsvedtaket
- fredete kirker fra perioden 1537-1649

Når dispensasjonssaken berører et slikt fredet kulturminne i kulturmiljøet, skal Riksantikvaren behandle søknaden både i forhold til kulturminne- og kulturmiljøfredningen. Ellers foretas helhetsvurderingen av vedkommende regionale kulturminnemyndighet.

Riksantikvaren kan ha overført dispensasjonsmyndighet til regionalforvaltningen for nærmere bestemte kategorier av statlige byggverk/anlegg (ansvarsforskriften kap 3 § 12).

Fredningsforskriften etter § 20 kan bestemme en annen ansvarsfordeling enn ansvarsforskriften.

Dispensasjon fra andre lover

Kulturminneloven og f. eks. plan- og bygningsloven regulerer dels forskjellige og dels de samme forhold. At det er innvilget dispensasjon fra en lov gjør derved ikke tiltaket lovlig etter en annen. Den enkelte søker må undersøke hvilke lover det må innhentes dispensasjon fra.

Forvaltningsloven

Forvaltningsloven (fvl) gjelder i tillegg til kulturminneloven. Vedtak om dispensasjon er et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand, og forvaltningslovens bestemmelser om enkeltvedtak gjelder derfor. Loven inneholder bestemmelser om hva et enkeltvedtak er, hvordan vedtaket fattes, hvilke krav som stilles til myndigheten som fatter vedtaket, hvem som er parter og hvilke rettigheter partene har.

Forvaltningsmyndigheten har innen sitt saksområde en alminnelig veiledningsplikt overfor den som skal søke om dispensasjon (fvl § 11). Partens behov for veiledning skal vurderes. Etter forespørsel fra en part, eller når sakens art eller partens forhold gir grunn til det, skal forvaltningsorganet gi veiledning om gjeldende lover, forskrifter og vanlig praksis, så som regler for saksbehandlingen og partens rettigheter og plikter. Om mulig bør forvaltningsmyndigheten peke på omstendigheter som i det konkrete tilfellet kan få betydning for saksutfallet.

Forvaltningsmyndigheten skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold (fvl § 11 a). Hvis besvarelsen ikke vil foreligge før en måned etter at myndigheten har mottatt henvendelsen, skal det snarest gis et foreløpig svar med begrunnelse for hvorfor saken ikke kan behandles tidligere. Om mulig skal det opplyses om når saken kan behandles. Sendretlig saksbehandling kan berettigede erstatning.

En part som har saklig grunn for det, har rett til muntlig kontakt med en tjenestemann ved det organ som behandler saken. Kommer parten med nye opplysninger av betydning for avgjørelsen, skal de så vidt mulig nedtegnes. Det samme gjelder iakttagelser som tjenestemannen gjør ved befaringer mm. (fvl § 11 d).

Vedtaket skal være skriftlig og inneholde en saklig begrunnelse (fvl §§ 23-25). Parten skal som hovedregel underrettes skriftlig om vedtaket, men når vedtaket haster, kan underretningen gis muntlig. Vedtak som en part er blitt muntlig underrettet om, skal bekreftes skriftlig (fvl § 27). Er en part representert ved fullmektig (f.eks. advokat), skal henvendelser rettes til fullmektigen (fvl § 12). Partene har rett til å gjøre seg kjent med sakens dokumenter (fvl §§ 18 og 19). Parten og organisasjoner med rettslig klageinteresse kan klage på vedtaket (fvl § 28). I underretningen om vedtaket skal partene opplyses om klageadgang, klagefrist og fremgangsmåte for klage.

3 Saksprosedyre

Forberedelse av dispensasjonssøknad

Det er eier/rettighetshaver (tiltakshaver) som har ansvaret å fremme søknad om dispensasjon. Tiltakshavers fullmektig kan søke forutsatt at det foreligger skriftlig fullmakt. Slik fullmakt er likevel ikke nødvendig når tiltakshavers fullmektig er advokat (fvl § 12). Ved behov skal vedkommende myndighet om mulig gi søkeren veiledning om formelle forhold, vanlig praksis og hva en dispensasjonssøknad bør omfatte mv. Myndigheten bør

gi slike opplysninger om kulturmiljøet som er nødvendige for å planlegge tiltaket. Myndigheten kan også gi råd og påpeke spesielle utfordringer, men må opptre slik at det ikke røkkes ved dens uavhengighet når saken skal behandles.

Søknad om dispensasjon

Tiltakshaver eller fullmektigen utformer og sender dispensasjonssøknaden til vedtaksmyndigheten for behandling. Søknaden bør omfatte:

- søkerens navn, adresse og telefon
- hvilken eiendom og hvilket fredet kulturmiljø og enkeltobjekt søknaden gjelder (GAB-nr, gnr/bnr, adresse og eventuelt bygningsnavn. For arkeologiske kulturminner oppgis id-nr)
- beskrivelse berørte kulturminner, naturelementer og arealer
- beskrivelse av tiltaket (formål, lokalisering, utforming, materialbruk, plantesort og liknende)
- gjennomføringsrekkefølge og tidspunkt for iverksetting og ferdigstilling
- begrunnelsen for tiltaket (samfunnsmessig betydning mm)
- søkerens begrunnelse for at saken ikke medfører vesentlig inngrep og representerer særlig tilfelle

Beskrivelsen må illustrere hvordan tiltaket forholder seg til berørte enkeltobjekter og til kulturmiljøet som helhet (fotografier, målriktige kart, fasade-, plan- og snittegninger).

Vedkommende myndighet skal ved mottak av dispensasjonssøknad vurdere om tiltaket kan gjennomføres lovlig uten dispensasjon. I så tilfelle skal søker gis beskjed. Ellers skal myndigheten uten opphold igangsette innhenting av eventuelle manglende opplysninger slik at vedtaket kan fattes så snart som mulig.

Vedtak

Vedtaksmyndigheten skal foreta de undersøkelser som saken gir foranledning til.

Vedtaksbrevet

Vedtaksbrevet skal opplyse om:

- vedtak om dispensasjon
- myndighetens vurderinger av søknaden sett i relasjon til fredningen – en kort angivelse av de forhold som har vært avgjørende for vedtaket
- klageadgang
- klagefrist
- til hvem en klage skal sendes og stiles

Det må gå klart frem av brevet hva som er selve vedtaket. Det skal avgrenses til hva som er av rettslig betydning og påklagbart. Vedtaket skal opplyse om:

- lovhjemmelen for vedtaket (§ 20 tredje ledd og eventuelt § 8, § 14 annet ledd eller § 15a)
- hvilken eiendom og hvilket fredet objekt vedtaket gjelder (GAB-nr, gnr/bnr, adresse og eventuelt bygningens navn. For arkeologiske kulturminner oppgis id-nr)
- hvilket tiltak vedtaket gjelder (med henvisning til søknaden vedlagt vedtaket)
- hvilke eventuelle vilkår som er knyttet til dispensasjonen

Dispensasjonsvilkår

Hensikten med dispensasjonsvilkår er å gjøre det forsvarlig å tillate tiltaket, og optimalisere konsekvensene av tiltaket sett i forhold til fredningen. Det kan kreves endringer i tiltaket og andre avbøtende foranstaltninger.

Eksempler på hva dispensasjonsvilkårene kan gjelde:

- plassering
- utforming
- materialbruk
- overflatebehandling/farge
- opprydding på byggeplassen
- i standsetting av terreng
- planting
- tiltak mot grunnvannsenking
- gjennomføringsrekkefølge, tidspunkt for anleggsstart og ferdigstilling
- kontakt med forvaltningsmyndigheten under veis i gjennomføringen som sikrer muligheten til å påvirke tiltaket og registrere/dokumentere nytt kildemateriale av betydning underveis
- varsel om ferdigstilling til forvaltningsmyndigheten
- gyldighetstid for dispensasjonen (vanligvis tre år fra planlagt oppstart/byggestart)

Underretning

Søkeren skal underrettes skriftlig om dispensasjonsvedtaket. Eventuell muntlig underretning skal umiddelbart bekreftes skriftlig. Er søkeren representert ved fullmektig, skal vedtaket sendes fullmektigen for så vidt forholdet dekkes av fullmakten. Andre parter som berøres av vedtaket underrettes ved brevkopi.

Klage

Adgangen til å klage følger forvaltningsloven § 28. Søkeren eller andre med rett til å klage kan sende klage på vedtaket til den som har fattet vedtaket (underinstansen), men stille klagebrevet til myndigheten som skal avgjøre klagen (klageinstansen). Også vedtak om å avvise en dispensasjonssøknad kan påklages.

Riksantikvaren er klageinstans for vedtak fattet av den regionale kulturminneforvaltningen mens Miljøverndepartementet er klageinstans for vedtak fattet av Riksantikvaren.

Klagefristen er normalt minimum 3 uker fra det tidspunkt underretningen om vedtaket er kommet frem til vedkommende part (fvl § 29). Underinstansen kan forlenge fristen før denne er utløpt. Er fristen oversittet, skal klagen avvises. Klagen kan likevel behandles i enkelte tilfeller (fvl § 31).

Klagen tas til følge

Finner underinstansen etter en ny vurdering av saken at klagen skal tas til følge, kan vedtaket oppheves helt eller delvis. Har fylkeskommunen/Sametinget fattet vedtaket og dette oppheves i strid med fagavdelingens tilrådinger, skal Riksantikvaren underrettes om at de faglige tilrådingene er blitt satt til side (ansvarsforskriften § 3).

Vedtaket opprettholdes

Fastholder underinstansen etter en fornyet vurdering det tidligere vedtaket og avslår klagen, skal underinstansen forberede saken og sende den til klageinstansen for avgjørelse. Oversendelsen skal inneholde:

- en beskrivelse av saken
- en redegjørelse for partens anførsler som grunnlag for klagen
- underinstansens vurdering av klagen
- kopi av alle dokumenter i saken

Klageren skal underrettes med kopi av oversendelsesbrevet og et følgebrev som opplyser om frist for å uttale seg til klageinstansen. Uttalelsesfristen kan eventuelt fremgå av oversendelsesbrevet. Klageinstansen vil etter å ha mottatt saken og eventuelle uttalelser, ta stilling til klagen. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages videre.