



# NORGES HØYESTERETT

Den 6. november 2007 avsa Høyesterett kjennelse i

**HR-2007-01850-A, (sak nr. 2007/247), sivil sak, anke,**

Staten v/Miljøverndepartementet

(Regjeringsadvokaten  
v/advokat Erlend Haaskjold)

mot

Kvåle AS

(advokat Inger Hygen Flostrand – til prøve)

## S T E M M E G I V N I N G :

- (1) Dommer **Tjomsland**: Saken gjelder krav om betaling av utgifter i anledning arkeologiske undersøkelser fastsatt som vilkår for dispensasjon fra automatisk fredning etter kulturminneloven, jf. lov 9. juni 1978 nr. 50 § 10, jf. § 8 fjerde ledd. Spørsmålene er om indirekte utgifter som kan henføres granskingen, omfattes av tiltakshaverens ansvar etter bestemmelsen, og om det fremsatte kravet har grunnlag i reelle og dokumenterte utgifter.
- (2) Selskapet Kvåle AS ønsket å oppføre boliger på et område selskapet eide som var omfattet av en reguleringsplan i Time kommune. Innenfor reguleringsområdet var det registrert omfattende forekomster av kulturminner som er automatisk fredet etter kulturminneloven § 4. I egenskap av forvaltningsmyndighet ga Arkeologisk museum i Stavanger, heretter omtalt som AmS, dispensasjon fra den automatiske fredningen på vilkår av at det ble foretatt en særskilt gransking for Kvåles regning etter kulturminneloven § 10 jf. § 8 fjerde ledd. Tiltakshaveren skal i følge § 10 første ledd første punktum dekke utgiftene til særskilt gransking og sikring av automatisk fredede kulturminner som blir berørt av eller er i konflikt med tiltaket.
- (3) Museet utarbeidet et detaljert kostnadsoverslag, som var delt inn i ni delundersøkelser og hadde en samlet kostnadsramme på 12 519 901 kroner +/- 20 %, avhengig av arbeidets omfang. Dette innebar at den maksimale kostnadsrammen for Kvåle var 15 023 882 kroner. Riksantikvaren avsto en søknad om at staten skulle dekke utgiftene etter § 10

første ledd annet punktum. I forbindelse med klagen over dette avslaget, fastsatte Miljøverndepartementet den maksimale kostnadsrammen for undersøkelsen til 10 016 000 kroner, som tilsvarte museets minimumsoverslag. Den maksimale kostnadsrammen innebærer at tiltakshaveren ikke er ansvarlig for dekning av utgifter ut over beløpsgrensen, selv om denne reelt sett skulle bli overskredet. Skulle undersøkelsene vise seg å bli mindre omfattende enn antatt, er tiltakshaveren ikke pliktig til å betale mer enn de utgifter som reelt sett påløper.

- (4) Kvåle bestilte 13. april 2000 arkeologiske undersøkelser av AmS innenfor den fastsatte kostnadsrammen. Museet fakturerte å konto etter hvert som arbeidene ble utført. Etter å ha betalt i alt 5 300 000 kroner, stanset Kvåle betalingene.
- (5) Museet krevde at Kvåle også betalte det resterende beløp – 4 716 000 kroner – innenfor kostnadsrammen. Kvåle nektet å betale dette beløpet. Selskapet gjorde gjeldende at museets krav ikke var tilstrekkelig dokumentert og at kravet oversteg de reelle utgiftene ved undersøkelsen. Det ble som begrunnelse blant annet anført at kulturminneloven § 10 ikke hjemlet krav om dekning av en andel av museets indirekte utgifter.
- (6) Staten v/Miljøverndepartementet innga 20. oktober 2004 forliksklage til Sandnes forliksråd som henviste saken til retten. Etter dette tok staten v/Miljøverndepartementet 12. mai 2005 ut stevning ved Sandnes tingrett mot Kvåle med krav om fullbyrdsdom for beløpet på 4 716 000 kroner. Tingretten avsa 5. januar 2006 dom med slik domsslutning:

- ”1. **Kvåle AS v/styrets leder dømmes til å betale til staten v/Miljøverndepartementet kr. 1 580 000 – enmillionfemhundreåttitusen. Beløpet forfaller til betaling to uker fra dommens forkynnelse. I tillegg kommer morarenter fra 04.01.2004 og til betaling skjer.**
2. **Staten v/Miljøverndepartementet dømmes til å betale saksomkostningene til Kvåle AS. Beløpet, kr. 122.500 – hundretjuetotusenfemhundre – forfaller til betaling to uker fra dommens forkynnelse. Ved betaling etter forfall påløper lovens forsinkelsesrente.”**

- (7) Tingrettens dom må forstås slik at retten mente at staten hadde hjemmel til å kreve påslag for indirekte utgifter til blant annet lokaler og administrasjon. Men retten fant at lønnsutgiftene og påslagene var fastsatt på uriktig måte, og reduserte derfor kravet vesentlig.
- (8) Staten v/Miljøverndepartementet anket dommen til Gulating lagmannsrett. Anken gjaldt bevisbedømmelsen og lovanvendelsen. Kvåle AS innga aksessorisk motanke som gjaldt lovanvendelsen.
- (9) Gulating lagmannsrett avsa 14. desember 2006 dom med slik domsslutning:

- ”1. **Kvåle AS frifinnes.**
2. **Tingrettens dom pkt. 2 stadfestes.**
3. **Staten v/Miljøverndepartementet dømmes til å betale saksomkostninger til Kvåle AS med kr. 159.043 – etthundreogfemtinitusenogførtitre – innen 2 – to – uker fra forkynnelse av denne dom med tillegg av lovens rente fra forfall til betaling skjer.”**

- (10) Lagmannsretten fant – i motsetning til tingretten – at de indirekte utgiftene som museet hadde til blant annet lokaler og administrasjon, ikke kunne kreves dekket etter kulturminneloven § 10. Retten kom til at Kvåle hadde betalt 198 184 kroner mer enn de utgifter museet hadde sannsynliggjort var gått med til prosjektet, og selskapet ble derfor frifunnet.
- (11) Partenes anførsler for de tidligere instanser fremgår av dommene.
- (12) Miljøverndepartementet har påanket lagmannsrettens dom til Høyesterett. Til bruk for Høyesterett er det innhentet skriftlige erklæringer fra styreformannen i Kvåle AS og tre vitner. Ankemotpartens regnskapskyndige vitne, siviløkonom Tor Hugo Mellestrand, har utarbeidet en utførlig redegjørelse hvor han kommenterer det krav som er fremsatt fra museets side. Saken står i hovedsak i samme stilling som for lagmannsretten.
- (13) Den ankende part, *Staten v/Miljøverndepartementet*, har for Høyesterett sammenfatningsvis anført:
- (14) Tiltakshaverens ansvar for utgifter til særskilt gransking etter kulturminneloven § 10, gjelder etter bestemmelsens ordlyd uten begrensning etter arten av utgifter. Det er ikke grunnlag for – verken i lovforarbeidene eller i andre rettskilder – å tolke bestemmelsen innskrenkende slik at den bare omfatter utgifter direkte tilknyttet granskingen. Lagmannsretten har misforstått når den anvender legalitetsprinsippet til støtte for å tolke bestemmelsen slik at indirekte utgifter faller utenfor ansvaret. Formålsbetraktninger tilsier at den andel av de indirekte kostnader som kan henføres til museenes oppdragsvirksomhet, belastes tiltakene. I motsatt fall vil museene ikke få dekning for de reelle utgifter som granskingen innebærer, og granskingene vil da redusere museenes mulighet til å gjennomføre de aktiviteter som ellers ville blitt prioritert. Miljøverndepartementets brev 22. november 1984 til Kultur- og vitenskapsdepartementet, som lagmannsretten har vist til, knyttet seg til kulturminneloven § 9 og ikke § 8 slik som denne saken, og uttalelsen er uansett ikke avgjørende.
- (15) De indirekte utgiftene må her – som ellers ved prosjekter som finansieres eksternt – kunne henføres tiltaket ved påslag i de lønnsutgifter som direkte knytter seg til gransking. Her må det være anledning til å bruke generelle modeller. Noen individuell dokumentasjon for de indirekte utgiftene kan ikke kreves. AmS har siden begynnelsen av 1980-tallet benyttet Statskonsults modell ”Normtall – en modell for beregning av personalavhengige kostnader”. Modellen ble ikke primært utarbeidet med sikte på typetilfeller som dette, men den er etter statens syn likevel dekkende også her. Modellen ble da den ble tatt i bruk av AmS og fagetatene, konkret vurdert opp mot den virksomhet som museet drev. Dette er fulgt opp med senere vurderinger.
- (16) Det avgjørende er om modellen fremstår som et forsvarlig redskap til å beregne de indirekte utgifter som skal henføres tiltaket. Det må foreligge markerte avvik for at en domstol ikke skal akseptere en slik modell.
- (17) AmS har gjort et påslag på de lønnsutgiftene som direkte belastes prosjektet – varierende fra 35,1 til 42 prosent av lønnen avhengig av stillingskategori – for personalavhengige utgifter, som omfatter utgifter til lokaler, utrustning av arbeidsplass og kontorhold. Det er ikke grunnlag for å hevde at påslaget ikke er forsvarlig.

- (18) Det er deretter gjort et påslag på 36 prosent i administrasjonstillegg. Dette tillegget skal dekke lønn, lokaler, utrustning av arbeidsplass og kontorhold til funksjoner som ikke faktureres direkte i prosjektet, men som er nødvendige for å gjennomføre en utgraving på en rasjonell og effektiv måte. Disse funksjoner er generell administrativ ledelse, regnskaps og budsjettarbeid, personaladministrasjon, innkjøp og ulike former for servicevirksomhet. Heller ikke dette påslaget fremstår som uforsvarlig. Om bakgrunnen for disse to påslagene vises til direktør ved AmS, Harald Jacobsens skriftlige erklæring for Høyesterett.
- (19) Beregningsgrunnlaget ved fastsettelsen av påslagene er lønnskostnadene som er direkte medgått til prosjektet. Disse beror på det faktiske tidsforbruk og lønnen til de ansatte, både de prosjektansatte og de fast ansatte. Ved beregningen av lønnskostnadene har museet bygget på gjennomsnittslønnstrinnet for de ulike stillingskategorier. Dette har vært begrunnet i likhetsbetraktninger og praktiske hensyn. Selv om det i forhold til kulturminneloven § 10 kanskje ville vært riktigere å bruke de faktiske lønnstrinn til de ulike ansatte, må den beregningsmåten som er benyttet anses som forsvarlig og lovhjemlet. Forskjellen er for øvrig beskjeden, og dette spørsmålet er ikke avgjørende for om kostnadsrammen er overskredet.
- (20) Museet har ved fastsettelsen av den lønnsatsen pr. time som anvendes i beregningen, lagt til grunn – i tråd med Statskonsults opplegg – at det effektive timetallet for de ansatte i utgangspunkt er 1463 i året. For konservatorene gjøres det i tillegg et fradrag på 20 prosent for avtalefestet forskning. Det må være riktig at en forholdsmessig andel av den arbeidstid som de ansatte ikke nytter til produksjon – herunder forskning – blir belastet tiltaket, slik som her er skjedd.
- (21) De reelle utgifter som skal belastes Kvåle overstiger nokså klart den maksimale kostnadsrammen som er fastsatt, og staten må følgelig gis medhold i kravet om at hele kostnadsrammen skal dekkes.
- (22) Staten v/Miljøverndepartementet har nedlagt slik påstand:
- ”1. **Kvåle AS betaler til staten v/Miljøverndepartementet kroner 4.716.000 – firemillionersyvhundreogsekstentusen – med tillegg av lovens rente fra 4. januar 2004 til betaling skjer.**
  2. **Staten v/Miljøverndepartementet tilkjennes saksomkostninger for tingrett, lagmannsrett og Høyesterett med tillegg av lovens rente fra forfall til betaling skjer.”**
- (23) Ankemotparten, *Kvåle AS*, har for Høyesterett sammenfatningsvis anført:
- (24) Det bestrides at tiltakshaverens ansvar etter kulturminneloven § 10 omfatter en andel av museets indirekte utgifter. Bestemmelsen omfatter bare de direkte utgiftene som er en følge av granskingen. Dette fremgår – etter ankemotpartens syn – av en naturlig forståelse av ordlyden. Det vises særlig til at bestemmelsen bruker uttrykket ”særskilt granskning”, noe som viser at det er de utgiftene som direkte er relatert til det aktuelle prosjektet som skal dekkes.
- (25) Lovforarbeidene gir ikke noen støtte for statens utvidende tolking av bestemmelsen. Derimot er det enkelte uttalelser som trekker i retning av det standpunkt som ankemotparten gjør gjeldende. Miljøverndepartementets uttalelse fra 1984 må, slik

ankemotparten leser den, ha gyldighet også for tilfeller hvor det er pålagt en gransking som vilkår etter kulturminneloven § 8. Departementet har ikke senere gått tilbake på denne uttalelsen. Det vises ellers til at de øvrige museer, selv om også disse krever indirekte omkostninger dekket, benytter andre modeller som er mindre belastende for tiltakshaveren.

- (26) Legalitetsprinsippet kommer – siden det gjelder et betalingskrav – inn med betydelig tyngde, og det kreves klar lovhjemmel for at indirekte utgifter skal omfattes av ansvaret. En slik klar lovhjemmel foreligger under ingen omstendighet.
- (27) Etter ankemotpartens syn hefter det flere feil ved fastsettelsen av de direkte lønnsutgiftene som har medgått til granskningen. Timegrunnlaget er endret i ettertid, og det er fakturert for månedsverk hvor det ikke er arbeidet fullt ut. Det er bygget på gjennomsnittslønnstrinn i stedet for den faktiske lønn som er utbetalt. Konsekvensen av dette er at det er tatt utgangspunkt i en høyere lønn enn det de ansatte faktisk har fått. En slik praksis er ikke hjemlet i kulturminneloven § 10, og det kan heller ikke anføres reelle argumenter til støtte for ordningen. For det tredje – og det er den viktigste feilen – bygger museets beregninger på at granskningen skal belastes en andel av de ansattes ”ikke-effektive timer”. Kvåle mener at det bare er den tiden som rent faktisk er brukt på granskningen, som skal medtas ved beregningen av kravet. Den feilen som her er begått, er særlig klar når det gjelder de prosjektansatte, når det timetall en ansatt direkte arbeider med granskningen utgjør henimot et årsverk samt for konservatorene hvor det i den effektive tid også er gjort fradrag for den delen av arbeidstiden som skal anvendes til forskning.
- (28) Påslagene for indirekte utgifter representerer – slik ankemotparten ser det – ikke en faktisk utgift, og de kan derfor ikke kreves dekket av tiltakshaveren selv om utgiftene etter sin art skulle være dekningsmessige etter kulturminneloven § 10. Det er de reelle og dokumenterte utgifter, og ikke de budsjetterte og beregnede utgifter, som i tilfelle kan kreves dekket. Statskonsults modell kan bare benyttes på rene konsulentvirksomheter og ikke for AmS hvor slik virksomhet bare utgjør en tredjedel. Når AmS ikke har benyttet egne tall i modellen kan den ikke her anses riktig anvendt. Det krav som er fremsatt og den dokumentasjon som er gitt av AmS, er lite tillitvekkende og det anføres at påslagssatsene har vært endret underveis i saken. På disse punkter reises de samme innvendinger mot påslaget for personalavhengige utgifter som for påslaget for administrasjon. I ingen av tilfellene har museet tatt utgangspunkt i de faktiske utgifter som er påløpt.
- (29) Dersom retten kommer til at den modellen som museet har benyttet, ikke kan anvendes i det foreliggende tilfellet, har retten ikke anledning til – slik tingretten har gjort – å fastsette påslaget skjønnsmessig. Det må under enhver omstendighet fremlegges en dokumentasjon for kravet, og dette er ikke gjort.
- (30) Kvåle AS har for Høyesterett nedlagt slik påstand:
- ”1. Lagmannsrettens dom stadfestes.
  2. Kvåle AS tilkjennes sakens omkostninger for Høyesterett, med tillegg av lovens rente fra forfall til betaling finner sted.”

- (31) *Jeg er kommet til at statens anke over lagmannsrettens lovanvendelse – for så vidt gjelder spørsmålet om ansvaret etter kulturminneloven § 10 også omfatter de indirekte utgiftene ved granskingen – må føre frem. Lagmannsretten – som på dette punkt hadde et annet syn – har ikke tatt stilling til kravet under denne forutsetning. Jeg er blitt stående ved at den bevisførsel og de konkrete vurderinger som den konkrete rettsanvendelse nødvendiggjør, bør foretas av lagmannsretten, og at lagmannsrettens dom derfor bør oppheves, jf. tvistemålsloven § 392 annet ledd.*
- (32) Jeg behandler først spørsmålet om forståelsen av kulturminneloven § 10 første ledd første punktum som er hjemmelsgrunnlaget for kravet. Bestemmelsen lyder slik:
- ”Utgifter til særskilt gransking av automatisk fredete kulturminner eller særskilte tiltak for å verne dem på grunn av tiltak som nevnt i §§ 8 og 9, bæres av tiltakshaveren.”**
- (33) Det er enighet om at tiltakshaveren skal dekke de direkte utgiftene ved undersøkelser som foretas for å avklare om det foreligger automatisk fredete kulturminner, utgravninger av påviste kulturminner samt registrering, bearbeiding og konservering av disse. Dette gjelder så langt slike tiltak tar sikte på gransking eller sikring av kulturminnet; en videre bearbeiding omfattes ikke.
- (34) Uenigheten knytter seg til spørsmålet om ”utgifter til særskilt gransking” bare omfatter disse direkte utgiftene i tilknytning til undersøkelsene mv., eller om også en andel av institusjonens indirekte utgifter skal henføres til granskingen. Bakgrunnen for at dette er en aktuell problemstilling er at utgifter til administrasjon mv. blir større når virksomheten blir mer omfattende. For AmS er det opplyst at oppdragsdelen – som denne granskingen er en del av – gjennomgående utgjør ca. en tredjedel av virksomheten. Spørsmålet er altså om den delen av de indirekte utgiftene som kan henføres til granskingen, omfattes av tiltakshaverens ansvar etter § 10. Det er ikke tale om å belaste tiltakshaveren for utgifter som henføres andre av institusjonens oppgaver. Hvordan de indirekte utgiftene som tiltakshaveren skal belastes, skal beregnes, kommer jeg tilbake til.
- (35) Etter mitt syn må man bygge på den forståelsen av hjemmelsgrunnlaget i § 10 som – etter vanlige rettskildeprinsipper – har de beste grunner for seg. Bestemmelsen gjelder de utgifter som tiltakshaveren må bære for å få frigitt et område som er automatisk fredet etter kulturminneloven, og man er utenfor de områder hvor legalitetsprinsippet stiller krav til særlig ”klar” hjemmel.
- (36) Bestemmelsen i § 10 første ledd første punktum omfatter etter sin ordlyd utgifter uten noen form for begrensning. Dette gjelder også de indirekte utgiftene som granskingen medfører. Ankemotparten har – til støtte for sin lovforståelse – særlig vist til at loven benytter uttrykket ”særskilt” gransking. Etter mitt syn fremgår det imidlertid av bestemmelsen at det med uttrykket ”særskilt” – som etter mitt syn er overflødig – siktes til gransking etter §§ 8 og 9, i motsetning til de granskinger som skjer på annet grunnlag. Støtte til ankemotpartens lovforståelse kan jeg ikke se at denne uttrykksmåten gir.
- (37) Det tas i de skrevne forarbeidene til kulturminneloven – Ot.prp. nr. 7 (1977-78) om lov om kulturminner og Innst. O. nr. 45 (1977-78) om lov om kulturminner – ikke stilling til tolkingsspørsmålet. Jeg kan heller ikke se at disse forarbeider ellers inneholder uttalelser som kaster vesentlig lys over lovforståelsen på dette punkt. I Ot.prp. nr. 7 side 30 heter det riktignok at ansvaret etter § 10 gjelder ”både utgiftene til selve undersøkelsene og til de tiltak som må settes i verk for at fornminnene kan frigjøres” og i Innst. O. nr. 45 side 3

uttaler flertallet at tiltakshaveren ”må bestride de utgifter som følger av kartlegging og undersøkelser av berørte interesser”. Jeg kan imidlertid – ut fra den sammenheng uttalelsene står i – ikke se at disse kan gi særlig støtte for det syn at ikke også en andel av de indirekte utgiftene omfattes av ansvaret.

- (38) Avgjørende for mitt syn på tolkingsspørsmålet er at formålet med bestemmelsen taler for at også de indirekte utgifter som henføres granskingen, omfattes av tiltakshaverens ansvar etter § 10. Jeg gjengir et par avsnitt fra statsråd Gro Harlem Brundtlands innlegg i debattene i henholdsvis Odelstinget og Lagtinget. Av disse innleggene fremgår det etter mitt syn klart hva som er formålet med tiltakshaverens betalingsplikt. I den første Odelstingsdebatten 18. mai 1978 uttalte hun blant annet (Forh. O. 1978 side 324):

**”I likhet med komiteens flertall mener departementet at hovedprinsippet må være at den som setter i gang et tiltak som innebærer inngrep i fredede fornminner, må bestride granskingsutgiftene. Det dreier seg her gjerne om utgravinger o.l. for å få kartlagt og registrert fornminner i grunn som ønskes tatt i bruk f.eks. som byggegrunn. Forholdet kan derfor ofte naturlig betraktes på samme måte som andre kostnader en grunneier eller tiltakshaver har for å tilrettelegge tomten for utnytting. Det er derfor ikke unaturlig at slike granskingsutgifter bæres av den som vil sette i gang et tiltak.”**

- (39) I Lagtingsdebatten 26. mai 1978 uttalte hun blant annet (Forh. L. 1978 side 49):

**”Regelen i § 10 – slik som foreslått i proposisjonen – om tiltakshaverens plikt til å dekke utgifter til gransking m.v. gjelder bare når fornminner ønskes frigitt av hensyn til andre interesser. Utgraving og gransking vil i slike tilfeller ofte måtte skje i strid med den prioritetsrekkefølge vernemyndighetene ellers ville ha fulgt.”**

- (40) Noe senere i innlegget uttalte hun (Forh. L. 1978 side 50):

**”Med de økonomiske og personellmessige ressurser vernemyndighetene rår over, og – realistisk vurdert – vil rår over i årene framover, vil det også kunne bli meget vanskelig å finansiere og gjennomføre alle de granskingsoppgaver som vil kunne melde seg. Det er ikke vanskelig å se at dette meget lett vil kunne føre til et økt press på fornminnene – og i realiteten et svekket kulturminnevern.”**

- (41) Formålet med regelen er altså å hindre at den særskilte granskingen etter kulturminneloven § 8 fjerde ledd belaster virksomhetenes øvrige aktivitet. Det fremgår spesielt at granskingen ikke skal medføre forsinkelse eller nedprioritering av institusjonenes øvrige oppgaver. Dette formål kan etter mitt syn ikke fullt ut oppnås hvis ikke også en andel av de indirekte utgiftene blir belastet tiltakshaveren. Med det omfanget granskingsvirksomheten har, vil dette spørsmålet kunne få stor betydning for museenes aktivitetsnivå.

- (42) Ankemotparten og lagmannsretten har spesielt vist til Miljøverndepartements brev 22. november 1984 til Kultur- og vitenskapsdepartementet hvor det i tilknytning til kulturminneloven § 9, som pålegger kommuner og utbyggere å sørge for at det blir avklart om det er automatisk fredete kulturminner i et område før vedtakelse av arealplaner mv., blant annet uttales at departementet har ”forutsatt at utgifter forbundet med å drive et forvaltningsapparat som kan utføre granskingen, så som husleie, strøm, telefon, fast personale, regnskapskapasitet osv., holdes helt utenfor denne beregning.” Staten har pekt på at gransking etter § 9 – i motsetning til gransking etter § 8 – er lovpålagt og ordinært forvaltningsarbeid. I uttalelsen understrekes det da også at oppgaver som museene utfører som ”ledd i ordinær virksomhet som forvaltningsmyndighet” etter

departementets syn ikke kan defineres som ”oppdragsforskning” eller ”oppdragsprosjekt.” På den annen side er det – slik bestemmelsen er utformet – ikke så lett å se at kulturminneloven § 10 kan ha forskjellig rekkevidde ved granskinger etter henholdsvis § 8 og § 9.

- (43) Jeg tar ikke stilling til hvilket syn departementet må antas å ha hatt til dette spørsmålet da uttalelsen ble avgitt. Slik jeg ser det kan nemlig denne uttalelsen under ingen omstendighet være avgjørende for hvordan tolkingsspørsmålet nå skal løses. Jeg viser til at Miljøverndepartementets brev ikke førte til noen endring i museenes praksis ved granskinger etter § 8. Det fremgår av det som er opplyst i saken, at samtlige museer – både før og etter departementets brev – har benyttet påslag for å medta en andel av de indirekte kostnadene. På dette punkt har det altså vært en fast praksis siden tidlig på 1980-tallet.
- (44) Jeg går nå over til de spørsmål som knytter seg beregningen av kravet mer konkret. Jeg bemerker at etter kulturminneloven § 10 annet ledd kan departementet ”fastsette nærmere regler for gjennomføringen av bestemmelsene i første ledd.” Jeg antar at dette også må gjelde slike mer beregningstekniske spørsmål som de som er tatt opp i denne saken. Det kan etter mitt syn anføres grunner for at slike regler bør gis, men det er foreløpig ikke skjedd.
- (45) Til beregning av de indirekte utgiftene benytter AmS modellen: ”Normtall – en modell for beregning av personalavhengige kostnader”, utgaven fra 1988, utarbeidet av Statskonsult. Fra først av benyttet AmS modellen fra 1982, utarbeidet av det daværende Statens Rasjonaliseringsdirektorat. Bakgrunnen for modellen er at det ved ”effektiviseringstiltak, budsjettarbeid og ulike typer kalkylearbeid” ofte er behov ”for å beregne kostnader i forbindelse med endringer i personalstaben, de såkalte personalavhengige kostnadene”. Modellen tar sikte på å beregne gjennomsnittstall eller normtall for disse kostnadene. Statskonsult anbefaler at den enkelte institusjon så langt råd er bruker sine egne størrelser og beregner sitt eget normtall. De enkelte størrelsene som er brukt i modellene er gjennomsnittstall for disse kostnadsartene i staten, og Statskonsult mener at disse tallene kan brukes der beregningene av disse kostnadsartene for den enkelte institusjon medfører betydelig ekstra arbeid eller usikkerhet.
- (46) Kvåle hevder at det er i strid med kulturminneloven § 10 å beregne de indirekte utgiftene med grunnlag i en generell modell slik som her er gjort. Det må etter Kvåles syn – under forutsetning av at slike utgifter omfattes av § 10 – konkret dokumenteres hvilke reelle utgifter det her er tale om. Jeg finner det klart at det ikke kan stilles slike krav. Etter min mening må det være anledning til å bruke generelle modeller for å komme frem til hvor store indirekte utgifter som skal belastes de enkelte granskingene. Å måtte foreta en konkret beregning av de indirekte utgifter som skal henføres til den enkelte gransking, fremstår etter mitt syn som særdeles upraktisk, om ikke umulig.
- (47) Forutsetningen for at en slik generell beregningsmåte skal kunne benyttes er at anvendelsen av modellen i det konkrete tilfellet fremstår som forsvarlig. Siktemålet med modellen må være å foreta en dekkende beregning av de indirekte utgiftene som skal belastes det enkelte tiltak. Det kan selvsagt ikke forlanges at modellen i det enkelte tilfelle skal føre til nøyaktig det samme resultat som en helt konkret utregning. Poenget er at modellen ikke må føre til resultater som gjennomgående gir for høye påslag. Modellen må tilpasses forholdene ved den institusjon som bruker den. Jeg tilføyer at modellen ikke



må belaste tiltakshaveren for forhold som faller utenfor det som kan tas i betraktning etter kulturminneloven § 10. De konkrete innvendinger som Kvåle har på dette punkt, behandler jeg til slutt i mitt votum.

- (48) Spørsmålet blir altså om den modellen som AmS har anvendt, har vært et forsvarlig redskap for museet i denne sammenheng. Anvendelsen av modellen ble – på museets anmodning – vurdert av Statens rasjonaliseringsdirektorat i 1983. Direktoratet mente at metoden kunne benyttes, men hadde i første omgang innvendinger mot påslaget for administrasjon. Det fremgår imidlertid at direktoratet etter å ha fått supplerende opplysninger om omfanget av oppdragsvirksomheten, ga uttrykk for at modellen kunne anvendes. Det må etter mitt syn kunne legges til grunn at AmS og departementet både i 1983 og senere har vurdert modellen og søkt den tilpasset museets virksomhet.
- (49) Det tas etter modellen utgangspunkt i de direkte lønnsutgifter til granskingen og de øvrige utgifter som direkte belastes granskingen. På lønnsutgiftene beregnes et påslag på mellom 35,1 og 42 prosent avhengig av stillingskategori for såkalte lønnsavhengige utgifter, som blant annet omfatter utgifter til lokaler, utrustning av arbeidsplass og kontorhold. Deretter gjøres det på de samlede personalavhengige kostnader et påslag på 36 prosent for administrasjon. Dette omfatter blant annet generell ledelse, administrasjon og servicefunksjoner. Statskonsult har i sin modell bygget på et administrasjonstillegg på 33,9 prosent, men AmS valgte et noe høyere tall fordi museets omkostninger til administrasjon er vurdert å være høyere.
- (50) Det skal etter mitt syn atskillig til før man kan si at det er uforsvarlig å anvende en generell modell som er utarbeidet av en fagetat som Statskonsult. Mindre avvik fra det perfekte må her aksepteres. Skulle man komme til at det ikke har vært forsvarlig at AmS nytter denne modellen, må det slik jeg ser det være fordi den ikke passer for museets virksomhet. Modellen som sådan er det imidlertid etter mitt syn ikke noe å innvende mot. Spørsmålet er om satsene for påslag er forsvarlige. På dette punkt finner jeg at saken ikke er avklart i den grad man kunne ønske. Modellen har, som sagt, vært vurdert og tilpasset av fagetatene. Kvåle har imidlertid fremkommet med enkelte innvendinger mot påslagssatsene i modellen, som jeg finner det vanskelig å ta stilling til. Jeg nevner spesielt at Kvåle har anført at granskingsene – fordi de i stor grad hevdes å være selvadministrerte – i langt mindre grad enn andre deler av museets virksomt belaster museets administrasjon, mens påslaget for administrasjon er høyere enn det normtallet Statskonsult opererer med.
- (51) Når jeg er blitt stående ved at det kan være behov for se nærmere på Kvåles innvendinger mot påslagssatsene, skyldes dette særlig forholdet til de øvrige museer som driver arkeologiske undersøkelser. Også disse museene, universitetsmuseene i Oslo, Bergen, Trondheim og Tromsø, beregner et påslag for indirekte utgifter ved fastsettelsen av det beløpt tiltakshaveren skal betale etter kulturminneloven § 10. Det heter i brev 13. februar 1984 fra Universitetet i Oslo, Oldsaksamlingen, gjengitt i Miljøverndepartementets brev 22. november 1984 til Kultur- og vitenskapsdepartementet, at det beregnes et tillegg for administrasjon på 40 prosent av brutto prosjektmidler på eksternt finansierte virksomhet. Det fremgår videre at beslutningen om påslaget på 40 prosent for administrasjonsutgifter ble truffet av universitetsdirektøren. Til grunn for dette lå et krav fra Kultur- og vitenskapsdepartementet om at alle utgifter og økte driftsomkostninger som er forbundet med gjennomføringen av et oppdragsprosjekt i en statlig institusjon, skal belastes

prosjektet. Det er ikke opplyst om beregningsmåten ved universitetsmuseene senere er endret.

- (52) Kvåle har gjort gjeldende at det samlede påslaget etter denne modellen er langt mindre enn etter den modellen AmS benytter. Dette er ikke i særlig grad kommentert fra statens side. Jeg bemerker at AmS i brevet 11. oktober 1983 til Kultur- og vitenskapsdepartementet opplyste at ”det anvendes helt forskjellige modeller for kalkulasjon og prissetting av oppdrag ved de institusjoner det er naturlig for AmS å sammenligne seg med”. Dette betyr – uttales det – at samme oppdragsgiver ”kan bli presentert for til dels store forskjeller i utgifter, alt etter hvilket museum eller forskningsinstitutt som utfører arbeidet”. Hvordan dette nærmere forholder seg, er ikke nærmere forklart for Høyesterett. Det synes å fremgå av saksdokumentene at forskjellen mellom beregningene til AmS og de øvrige museer ble tatt opp i forbindelse med en tvist mellom AmS og Statens vegvesen på 1990-tallet, men dette materialet er ikke dokumentert eller kommentert.
- (53) Jeg er etter dette kommet til at saken for Høyesterett ikke er tilstrekkelig opplyst til å kunne ta stilling til om de påslagene som AmS har anvendt for å beregne de indirekte utgifter som skal henføres til prosjektene, må anses som forsvarlige i denne henseende. Siden det er nærliggende å anta at de forskjellige museer i denne henseende reelt sett står i noenlunde samme stilling og målsettingen for alle er full kostnadsdekning, vil det være av atskillig interesse å få belyst på hvilken måte modellen til AmS skiller seg fra den modellen som de øvrige museene benytter, og hva som i tilfelle er begrunnelsen for at modellene er forskjellige.
- (54) Avslutningsvis tar jeg stilling til de prinsipielle innvendinger som Kvåle har hatt til beregningen av de direkte lønnskostnadene.
- (55) Kvåle har for det første bestridt at AmS har anledning til – slik det her er gjort – å benytte gjennomsnittslønnstrinn for de ulike grupper ansatte – konservator, utgravningsleder, feltleder og feltassistent – som har arbeidet i prosjektet. Museet har begrunnet denne praksis med at tiltakshaverne bør belastes likt ved bruk av samme type ansatte uten hensyn til hvem som konkret har utført arbeidet. Det er videre vist til at dette er en praktisk fremgangsmåte som i snitt vil gi tilnærmet ”riktige” resultater, og som derfor bør aksepteres.
- (56) Jeg antar at det ved budsjetteringen etter omstendighetene vil kunne være praktisk å benytte en slik gjennomsnittsberegning. Etter mitt syn er det imidlertid best i samsvar med kulturminneloven § 10 ved faktureringen å bygge på de faktiske lønnsutgifter. De praktiske hensyn som er anført til støtte for den beregningsform som her er benyttet, er etter mitt syn ikke tungtveiende nok til å fravike den ordning som kulturminneloven § 10, slik jeg forstår bestemmelsen, bygger på.
- (57) Kvåle har videre bestridt at det ved fastsettelsen av timesatsene, som skal benyttes ved beregningen, skal sees bort fra det som betraktes som ineffektiv tid, for eksempel sykefravær, permisjon med lønn og kurs. Dette innebærer at man deler årslønnen på det antall timer som vedkommende gruppe ansatte i gjennomsnitt vil kunne nytte til fakturerbart arbeid. Det er – i samsvar med generelle beregninger foretatt av Statskonsult – lagt til grunn at dette er 1 463 timer i året. En slik betraktning må etter mitt syn være grunnleggende riktig. Det er nok så at det for enkelte arbeidstakere, for eksempel de

som ikke har hatt sykefravær, vil kunne påvises at tiltakshaveren etter dette opplegget kan bli belastet med mer enn et årsverk – slik dette er blitt beregnet til 1 463 timer – selv om vedkommende ikke har arbeidet overtid. En praktikabel faktureringsmetode vil imidlertid på dette punkt nødvendigvis måtte bygge på gjennomsnittsbetraktninger. Det er – slik jeg ser det – ikke fremkommet noe som tilsier at tallet på 1463 timer ikke kan anvendes.

- (58) For konservatorene, som har en avtalefestet forskningsrett og forskningsplikt på 20 prosent av stillingen, et det gjort et ytterligere fradrag på 20 prosent i timetallet. Dette er beregningsmessig i samsvar med modellen til Statskonsult. Jeg kan imidlertid ikke se at en slik beregningsmåte er hjemlet i kulturminneloven § 10. Det er riktignok så – som anført av staten – at forskningsarbeidet innebærer at konservatorene blir bedre kvalifisert, noe som også kommer dem til nytte i granskingsarbeidet. For meg fremstår det likevel som en fremmed tanke at man i denne sammenheng skal unnta den tid som har medgått til forskningsarbeidet, fra det effektive årsverk. Etter mitt syn må dette betraktes som effektiv tid som er bestemt benyttet til et annet formål enn oppdragsvirksomhet. Forskningsarbeidet har, slik jeg ser det, sin egenverdi både for institusjonen og samfunnet for øvrig. Jeg kan heller ikke se at en andel av lønnen til det pliktmessige forskningsarbeidet i denne sammenheng kan betraktes som en indirekte utgift knyttet til prosjektene. Mitt syn er altså etter dette at kulturminneloven § 10 ikke gir hjemmel for å belaste tiltakshaverne for en andel av den lønn som konservatorene får for sitt pliktmessige forskningsarbeid.
- (59) Jeg bemerker at det forhold at beregningene til AmS – slik jeg ser det – må justeres på de to nevnte punkter, ikke medfører at AmS ikke kan kreve de indirekte utgiftene dekket. Konsekvensen må bli at beregningene korrigeres på disse punkter.
- (60) Min konklusjon blir, som tidligere nevnt, at lagmannsrettens dom må bli å oppheve og at saken må hjemvises til ny behandling ved lagmannsretten, jf. tvistemålsloven § 392 annet ledd.
- (61) Etter det resultat jeg er kommet til, må avgjørelsen av saksomkostningsspørsmålet bli å utsette i medhold av tvistemålsloven § 179 første ledd tredje punktum.
- (62) Jeg stemmer for slik

#### K J E N N E L S E :

1. Lagmannsrettens dom med hovedforhandling oppheves, og saken hjemvises til ny behandling ved lagmannsretten.
  2. Avgjørelsen av saksomkostningsspørsmålet utstår til den dom eller kjennelse som avslutter saken.
- (63) Dommer **Skoghøy**: Jeg er kommet til anken ikke kan føre frem. På samme måte som lagmannsretten mener jeg at kulturminneloven § 10 må forstås slik at det bare er direkte utgifter til undersøkelse eller sikring av kulturminner på grunn av tiltak som nevnt i §§ 8 og 9, som tiltakshaveren kan pålegges å dekke. Kostnader som ikke direkte knytter seg til undersøkelser eller sikringstiltak som nevnt i disse bestemmelsene, må påhvile staten. Dette gjelder blant annet utgifter til å bygge opp, drive og administrere det apparat som er

nødvendig for å gjennomføre undersøkelser av og ta vare på kulturminner – herunder utgifter til lokaler for apparatets virksomhet.

(64) Mitt syn bygger på følgende betraktninger:

(65) Den som eier eiendom hvor det finnes et automatisk fredet kulturminne, kan ikke uten tillatelse etter § 8 sette i gang tiltak som kan skade, ødelegge, flytte, skjule eller skjemme kulturminnet, men så lenge det ikke er tale om å sette i verk tiltak som nevnt, har grunneieren ikke noen plikt til å sørge for at kulturminnet blir gransket og sikret for fremtiden. Dette er en offentlig oppgave. Jeg viser her til formålsbestemmelsen i § 1 som sier:

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

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

**Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål.”**

(66) Etter min oppfatning må det av det nasjonale ansvar for ivaretagelse av kulturminnene som er fastslått i § 1 andre ledd, blant annet følge at staten har plikt til å bygge opp og drive et apparat som i nødvendig utstrekning kan undersøke og sikre kulturminnene for fremtiden. Jeg kan ikke se at de grunneiere som tilfeldigvis eier eiendom hvor det finnes fredete kulturminner, kan ha noen større plikt enn andre samfunnsborgere til å delta i finansieringen av et slikt apparat.

(67) Dersom det med hjemmel i § 8 blir satt som vilkår for å gjøre inngrep i et automatisk fredet kulturminne at det blir gjennomført granskning eller blir iverksatt tiltak for å verne kulturminnet, skal tiltakshaveren som hovedregel pålegges å betale utgiftene til dette, se § 10 første ledd. Det samme gjelder dersom det som ledd i planleggingen av offentlige eller større private tiltak blir gjennomført undersøkelser etter § 9. Disse bestemmelsene har som formål å sikre og videreføre det kunnskapspotensialet som ligger i kulturminnet, slik at det skal kunne benyttes som grunnlag for fremtidig forskning og opplevelse, se Jørn Holme (red.), Kulturminnevern, Bind II, 2001, side 90–91. Dette innebærer at hvis ikke det apparat som det offentlige har etablert for å ta vare på våre kulturminneressurser, allerede har undersøkt og sikret kulturminnet, må tiltakshaveren dekke det offentliges utgifter til å gjøre nødvendige undersøkelser og sikre kunnskapspotensialet for fremtiden. Nettopp fordi det i utgangspunktet er det offentliges ansvar å utforske og ta vare på våre kulturminner, er tiltakshaverens dekningsplikt begrenset til det som er *nødvendig for å sikre og videreføre det kunnskapspotensialet som ligger i kulturminnene, for fremtidig forskning og opplevelse*. I Holme, op.cit. side 90 blir det således fremholdt:

**”Reglene i § 10 må – i likhet med § 8 – ses på bakgrunn av det sterke vern loven gir automatisk fredete kulturminner mot inngrep, jf §§ 3, 4, 6 og 9. Dette innebærer at de i utgangspunktet skal bli liggende uforstyrret og bare undersøkes der de ligger etter den prioritering kulturminnemyndighetene fastsetter. Det er av nasjonal interesse å verne om de automatisk fredete kulturminnene, mens det normalt ikke er forbundet med noen slik interesse å dispensere fra fredningen. Når dette likevel skjer, er det bl a fordi andre samfunnsinteresser gir grunnlag for det. En arkeologisk utgraving forut for tiltaket er derfor nødvendig for å ivareta det uerstattelige kildematerialet. Kostnader forbundet**

med en arkeologisk undersøkelse eller utgraving er i utgangspunktet kostnader på lik linje med andre utgifter som en tiltakshaver må innkalkulere i byggeprosjektet.

Det er et krav at tiltakshaver ikke skal belastes med unødige utgifter. Kulturminneforvaltningen skal derfor, på et kulturminnefaglig grunnlag, vurdere om undersøkelsen kan gjennomføres uten at tiltakshaver påføres unødvendige utgifter. Dette gjelder i forhold til både §§ 8 og 9.

Tiltakshavers dekningsplikt for tiltak etter § 8 er begrenset til det som er *nødvendig* for å sikre og videreføre det kunnskapspotensialet som ligger i kulturminnene. På bakgrunn av lovens ordlyd er det lagt til grunn at det ikke kan foretas arkeologisk arbeid utover det å sikre det vitenskapelige kildematerialet.”

- (68) Det følger etter min mening av formålet med § 10 første ledd at tiltakshaverens plikt til utgiftsdekning må være begrenset til å gjelde de utgifter som direkte kan tilbakeføres til undersøkelsen eller sikringstiltaket. Dette støttes av bestemmelsens ordlyd. Når bestemmelsen sier at tiltakshaveren skal bære “[u]tgifter til særskilt gransking av automatisk fredete kulturminner eller særskilte tiltak for å verne dem på grunn av tiltak som nevnt i §§ 8 og 9”, er det naturlig å forstå den slik at dekningsplikten er begrenset til å gjelde utgifter som *direkte kan tilbakeføres til den aktuelle undersøkelse eller det aktuelle sikringstiltak*. Selv om lovforarbeidene ikke er klare, peker også de i samme retning. I Ot.prp. nr. 7 (1977–78) om lov om kulturminner, side 30 blir det således uttalt:

”Blir tiltaket tillatt fremmet, skal utgiftene til nødvendig gransking og arbeider for øvrig for å verne om fornminnet, bæres av tiltakshaveren i rimelig utstrekning. I prinsippet gjelder dette alle tiltak som berører fornminner, jfr. avsnitt 4.5 i de alminnelige merknader. Tiltakshavere som har undersøkelsesplikt etter § 9 skal også dekke utgiftene ved disse undersøkelsene. Dette gjelder også ved utarbeiding av reguleringsplaner og strandplan/fjellplaner.

For enkelte av de undersøkelsespliktige tiltakene kan det bli tale om å la dem dekke utgiftene 100 pst. Dette gjelder både utgiftene til selve undersøkelsene og til de tiltak som må settes i verk for at fornminnene kan frigjøres.”

- (69) Det finnes her ingen antydning om at tiltakshaverne også skal kunne pålegges å delta i finansieringen av det apparat som er nødvendig for å gjennomføre undersøkelser av kulturminner og sikre dem for fremtiden. Dette er også naturlig. Som jeg allerede har påpekt, er det i utgangspunktet statens ansvar å sørge for at våre kulturminnerressurser blir gransket og sikret for fremtiden. Når dette som utgangspunkt er statens ansvar, må staten også ha plikt til å bygge opp det apparat som er nødvendig for å gjennomføre granskinger og iverksette sikringstiltak. Det er bare dersom det skal gjennomføres et inngrep i et kulturminne, og det ikke passer inn i det offentliges prioritetsrekkefølge å granske og sikre det aktuelle kulturminnet, at tiltakshaveren kan pålegges å dekke utgiftene til dette. Tiltakshaverens dekningsplikt må imidlertid være begrenset til å gjelde de utgifter som direkte kan tilbakeføres til den aktuelle undersøkelse eller det aktuelle sikringstiltak, og som har vært nødvendige for å sikre og videreføre det kunnskapspotensialet som ligger i kulturminnet.
- (70) På samme måte må innstillingen fra Stortingets kommunal- og miljøvernkomité til Odelstinget forstås. Det var i komiteen uenighet om hvorvidt utgifter til gransking og sikringstiltak etter §§ 8 og 9 skulle bæres av det offentlige eller av tiltakshaveren. Mens flertallet – som bestod av Arbeiderpartiets representanter – mente at hovedprinsippet måtte være at ”den som setter i gang et tiltak som omfattes av denne lov, også må bestride de utgifter som følger av kartlegging og undersøkelser av berørte interesser”, fremholdt

mindretallet – som bestod av representantene for de ikke-sosialistiske partiene – at ”kulturvernet er en nasjonal oppgave”, og at utgiftene til slike undersøkelser derfor som hovedregel burde dekkes av staten, se Innst. O. nr. 45 (1977–78) om lov om kulturminner, side 8. Innstillingen sier ikke noe om statens utgifter til å bygge opp og drive det apparatet som er nødvendig for å gjennomføre undersøkelser og sikring av kulturminner. Det at tiltakshaverne skulle kunne pålegges å betale en andel av disse utgiftene, må etter mitt syn både for flertallet og mindretallet ha fremstått som en fremmed tanke.

- (71) Den uenighet som kom til uttrykk i kommunal- og miljøvernkomiteens innstilling, gikk igjen under den videre behandling i Stortinget. De utgifter som uenigheten gjaldt, ble under odelstingsdebatten omtalt som utgifter til kartlegging og undersøkelser av fornminner. På vegne av Arbeiderpartiet fremholdt representanten Johnny Stenberg (Forh. O. 1978, side 321):

**”Det andre punkt komiteen ikke har kunnet enes om, er hvem som skal bestride utgiftene som følge av kartlegging og undersøkelser, dvs. gransking av fornminner. Komiteflertallet, som her består av Arbeiderpartiets medlemmer av komiteen, mener at hovedprinsippet må være at den som setter i gang et tiltak som omfattes av denne loven, også må bestride disse utgiftene.”**

- (72) På vegne av de ikke-sosialistiske partiene uttalte representanten Ragnar Udjus (Forh. O. 1978, side 319):

**”Det er også uenighet i komiteen om hvem som skal bære utgiftene i forbindelse med undersøkelser av fornminnefunn som gjøres ved f.eks. utgraving av tomter eller nydyrking. Departementet går i proposisjonen inn for – med tilslutning av Arbeiderpartiets representanter i komiteen – det hovedprinsipp at det er tiltakshaveren som med visse unntak skal bære disse utgiftene. Mindretallet i komiteen, som utgjøres av de ikke-sosialistiske partiene, mener at kulturvernet er en nasjonal oppgave, og at det derfor må være statens oppgave å bestride utgiftene ved slike undersøkelser. Det bør i alle fall være hovedregelen, og ikke omvendt.”**

- (73) Slik jeg leser stortingsdebatten, begrenset uenigheten seg til å gjelde de direkte utgiftene til undersøkelser og sikringstiltak etter §§ 8 og 9. Det finnes ingen holdepunkter for at Arbeiderpartiets representanter mente at tiltakshaveren skulle kunne pålegges å betale noen form for ”overhead”-påslag til dekning av indirekte kostnader.
- (74) Det støttes av det som under stortingsdebatten ble uttalt av statsråd Gro Harlem Brundtland. Førstvoterende har gjengitt et sentralt avsnitt av det hun uttalte under første gangs behandling i Odelstinget. De utgifter som hun fremholdt at Miljøverndepartementet mente at tiltakshaverne som hovedregel skulle pålegges å betale, var ”granskingsutgiftene”, og dette ble presisert til å gjelde utgifter til ”utgravinger o.l. for å få kartlagt og registrert fornminner i grunn som ønskes tatt i bruk f.eks. som byggegrunn”, se Forh. O. 1978, side 324. Hun sa intet om at tiltakshaverne også skulle pålegges å delta i finansieringen av det undersøkelsesapparat som staten uansett må ha for å oppfylle sine forpliktelser etter kulturminneloven.
- (75) Da lovsaken ble behandlet i Lagtinget, gav statsråd Brundtland følgende utdypning av Miljøverndepartementets syn (Forh. L. 1978, side 49–50):

**”Fornminner blir gjennom fredningen beskyttet mot ytre inngrep som kan skade eller skjemme dem. Fredede fornminner skal imidlertid kunne undersøkes på stedet hvor de befinner seg, for nærmere å klarlegge hva fornminnet består i, og hvilken verdi det har.**

Med dette formål foretar vernemyndighetene – i første rekke riksantikvaren og de arkeologiske museer – en rekke utgravinger og granskinger av fornminner på eget initiativ. Arbeidet skjer ut fra faglige og økonomiske prioriteringer, og utgiftene dekkes av statlige midler. Slik gransking medfører ikke i seg selv at fornminnet frigis.

Regelen i § 10 – slik som foreslått i proposisjonen – om tiltakshaverens plikt til å dekke utgifter til gransking m.v., gjelder bare når fornminner ønskes frigitt av hensyn til andre interesser. Utgraving og gransking vil i slike tilfeller ofte måtte skje i strid med den prioritetsrekkefølge vernemyndighetene ellers ville ha fulgt.

Særlig aktuelt er det at grunn med fornminner ønskes utnyttet til vegbygging, industri, nydyrking, boligformål eller andre utbyggingstiltak. Skal utbygging kunne skje uten at fornminnene går tapt, er det nødvendig å foreta en gransking og registrering og iverksette eventuelle vernetiltak. Formålet må betraktes på samme måte som andre kostnader en grunneier eller tiltakshaver har for å tilrettelegge arealer for utnytting og klarlegge ulike konsekvenser av tiltak.

...

Dersom det lovfestes at staten i alminnelighet skal bære kostnadene, vil en ofte komme i en situasjon som vil kunne medføre en trussel mot kulturminnene. En slik regel vil kunne gi mindre oppfordring til den som planlegger å finne arealmessige løsninger som tar hensyn også til vernet av kulturminner. Med de økonomiske og personellmessige ressurser vernemyndighetene rår over, og – realistisk vurdert – vil rår over i årene framover, vil det også kunne bli meget vanskelig å finansiere og gjennomføre alle de granskingsoppgaver som vil kunne melde seg. Det er ikke vanskelig å se at dette meget lett vil kunne føre til et økt press på fornminnene – og i realiteten et svekket kulturminnevern.”

- (76) Det statsråd Brundtland uttalte her, bekrefter at det i utgangspunktet er det offentliges ansvar å sørge for utforskning og ivaretagelse av kulturminner, men at det vil kunne passe dårlig med vernemyndighetenes prioriteringsrekkefølge dersom det offentlige i tilfeller hvor det er planlagt et inngrep, skulle bekoste de nødvendige undersøkelser før inngrepet blir gjennomført. For å sikre det kunnskapspotensialet som ligger i våre kulturminnerressurser, er det derfor nødvendig at tiltakshaveren bekoster de kulturminnegranskinger som kommer ubeleilig på vernemyndighetene. Dette viser etter min mening at det ikke har vært lovgivernes mening at tiltakshaverne skal kunne pålegges å bidra til finansieringen av vernemyndighetenes undersøkelsesapparat.
- (77) Det at dekningsplikten etter § 10 er begrenset til å gjelde direkte utgifter til gjennomføring av den aktuelle gransking eller det aktuelle sikringstiltak, er også lagt til grunn i Miljøverndepartementets uttalelse av 22. november 1984 til Kultur- og vitenskapsdepartementet. Spørsmålet var her hvilke utgifter vernemyndighetene kan kreve dekket ved gjennomføring av gransking etter § 9. Departementet uttalte:

”I forarbeidene til loven går det klart fram at særskilt gransking av fornminner også omfatter registrering av fornminner. Dette departement har derfor gitt beskjed om at muséene kan kreve tiltakshaver for utgiftene til reise, opphold og lønn til registratorene, da dette må sies å være direkte utgifter som følge av den ”særskilte granskningen”. Vi mener videre at muséene i tilknytning til dette kan beregne seg administrasjonsutgifter, dvs. utgifter direkte forbundet med å administrere den nødvendige befaringen. Departementet har imidlertid forutsatt at utgifter forbundet med det å drive et forvaltningsapparat som kan utføre granskningen, såsom husleie, strøm, telefon, fast personale, regnskapskapasitet osv., holdes helt utenfor denne beregning. Disse utgifter kan etter vårt skjønn ikke sies å være utgifter forbundet med ”særskilt gransking” av fornminnene, og skal derfor helle ikke belastes tiltakshaver.

**Vi gjør oppmerksom på at det "tiltak" det her er tale om i stor grad gjelder kommunenes reguleringsplanlegging etter bygningsloven. Andre offentlige organer som naturvernmyndigheter, jordvernmyndigheter, forurensningsmyndigheter o.l. krever ikke noen form for betaling for befaring/registrering innenfor sine fagområder. Kulturminnemyndighetene står derfor i en særstilling overfor kommunene med dessverre negativ virkning i samarbeidsfunksjonen. Det virker derfor ennå mer belastende når vi gjennom henvendelser både fra tiltakshavere og muséene er gjort kjent med at muséene beregner seg opptil 40 % "overhead" på undersøkelser gjennomført som følge av bestemmelsene i kulturminnelovens § 9."**

- (78) Forskjellen på § 8 og § 9 er at § 8 gjelder gransking som vilkår for frigivelse av et kulturminne, mens § 9 gjelder gransking som ledd i gjennomføring av et offentlig eller større privat tiltak som kan virke inn på et fredet kulturminne. Det er § 10 som regulerer utgiftsdekningen, og jeg kan ikke se at gransking etter § 8 og § 9 kan komme i noen forskjellig stilling.
- (79) Etter min mening er det grunn til å tillegge Miljøverndepartementets uttalelse fra 1984 stor vekt. Det var da bare gått seks år siden kulturminneloven var vedtatt, og uttalelsen kan derfor tjene som et forholdsvis begivenhetsnært bevis for hva departementet hadde lagt til grunn ved utformingen av odelstingsproposisjonen til kulturminneloven. Som det fremgår av uttalelsen, mente departementet at det bare er *direkte utgifter* til gransking og registrering av fornminner som kan kreves dekket, og at det ikke kan kreves noen form for "overhead"-påslag til dekning av indirekte kostnader.
- (80) Min konklusjon blir etter dette at det som det offentlige kan kreve dekket etter § 10, bare er utgifter som *direkte kan tilbakeføres til den aktuelle gransking eller det aktuelle sikringstiltak*.
- (81) De direkte utgifter som er påløpt ved den gransking som er gjennomført i vår sak, har Kvåle AS beregnet til kr 5 101 816. Av dette beløp utgjør kr 3 702 963 lønn til konservatorer, arkeologer, utgravingsledere, feltassistenter og feltledere inkludert feriepenger, arbeidsgiveravgift og pensjon, mens resten – kr 1 398 853 – utgjør øvrige direkte kostnader i henhold til regnskap. Lønnskostnadene er beregnet på grunnlag av de lønns- og timeoppgaver staten fremla for lagmannsretten. Jeg er enig med Kvåle AS i at lønnskostnadene må beregnes ut fra den lønn som de aktuelle arbeidstakerne hadde, og ikke på grunnlag av gjennomsnittsbetraktninger. Jeg finner det også klart at det er det antall timer som faktisk er arbeidet på Kvåle-prosjektet, som må legges til grunn for beregningen. Den forskning som de ansatt ved museet foretar, kommer samfunnet og museet til gode, og det finnes ikke noe grunnlag for at Kvåle AS skal pålegges å betale for denne. Jeg kan heller ikke se at det er grunnlag for å pålegge tiltakshaverne å betale en forholdsmessig andel av den del av arbeidstiden for ansatte i vernemyndighetene som erfaringsmessig blir ineffektiv på grunn av sykefravær, permisjon med lønn, kurs mv. Det er staten som har ansvar for å organisere og drive et apparat for undersøkelse og sikring av kulturminner, og det at noe av arbeidstiden blir ineffektiv, har karakter av en indirekte kostnad som ikke kan skyves over på tiltakshaverne. Den tallmessige utregning som Kvåle AS har foretatt, er ikke bestridt av staten, og jeg legger den derfor til grunn.
- (82) Kvåle AS har betalt til museet kr 5 300 000. Ut fra dette har Kvåle AS betalt kr 198 184 for meget, men selskapet har ikke gjort krav på tilbakebetaling. Kvåle AS må derfor frifinnes.



- (83) Ut fra det resultat jeg er kommet til, har statens anke til Høyesterett vært forgjeves. Ved lagmannsrettens dom ble staten pålagt å betale Kvåle AS' saksomkostninger for tingretten og lagmannsretten. Denne omkostningsavgjørelse er jeg enig i. I samsvar med hovedreglene i tvistemålsloven § 180 første ledd finner jeg at staten også må pålegges å betale saksomkostninger for Høyesterett. Disse utgjør i henhold til omkostningsoppgave fra Kvåle AS' prosessfullmektig kr 203 488, hvorav kr 195 000 er salær til prosessfullmektigen og kr 8 488 utgifter.
- (84) Jeg stemmer etter dette for at lagmannsrettens dom stadfestes, og at staten v/Miljøverndepartementet pålegges å betale Kvåle AS' saksomkostninger for Høyesterett.
- (85) Dommer **Oftedal Broch:** Jeg er i det vesentlige og i resultatet enig med førstvoterende, dommer Tjomsland.
- (86) Dommer **Indreberg:** Likeså.
- (87) Justitiarius **Schei:** Likeså.
- (88) Etter stemmegivningen avsa Høyesterett denne

## K J E N N E L S E :

1. Lagmannsrettens dom med hovedforhandling oppheves, og saken hjemvises til ny behandling ved lagmannsretten.
2. Avgjørelsen av saksomkostningsspørsmålet utstår til den dom eller kjennelse som avslutter saken.

Riktig utskrift bekreftes: