



Til
Kulturmiljølovutvalget

Deres ref

Vår ref

Dato

2023/2081-WEF

01.02.2023

Invitasjon til å komme med innspill til Kulturmiljølovutvalget

Vi viser til brev fra Kulturmiljøutvalget datert 23. november 2022 hvor Universitetsmuseet i Bergen inviteres til innspill ang ny kulturminnelov. I brevet etterspørres primært forhold som fungerer bra etter dagens lovverk, og hva som fungerer mindre bra. Innledningsvis vil vi også vise til utvalgets innspillsmøte 28. oktober 2022, og momentene som da ble framført av Karl Kallhovd (Kulturhistorisk museum, UiO) på vegne av DAM (Det Arkeologiske Museumsmøte). Vårt innspill er klart i tråd med dette.

Universitetsmuseet i Bergen (UM) er ett av fem landsdelsmuseer som har delegert myndighet i henhold til kulturminneloven. Vårt innspill er knyttet til vår kjernevirksomhet som er å bidra med faglige råd, gi tilråding i dispensasjonssaker, gjennomføre arkeologiske undersøkelser og forvalte statens eiendomsrett til løse kulturminner. Når det gjelder eiendomsrett til løse kulturminner vil vi understreke at Universitetsmuseene i henhold til Universitets og høyskoleloven har et særskilt nasjonalt ansvar «for å bygge opp, drive og vedlikeholde samlinger og publikumsutstillinger» (§1-4, 2).

Hovedtrekkene i dagens kulturminnelov er fra 1978, og det er liten tvil om at denne er moden for en revisjon. Samtidig ønsker vi å benytte anledningen til å påpeke at det er mye i dagens kulturminnelov som er velfungerende, og som derfor bør videreføres i en oppdatert og helhetlig form. Vi har listet opp 8 tema som utfra vår erfaringsbaserte kunnskap framstår som viktige for et velfungerende kulturminnevern. I disse temaene finnes elementer som vi mener fungerer godt, og elementer som framstår som mindre bra, og i en del tilfeller presiserer vi tendenser innenfor dagens lovgivning som vi mener er uheldig.

1. Kunnskapsbasert forvaltning

Fredning og dispensasjon på vitenskapelig grunnlag har alltid vært et av de bærende elementene i forvaltningen av automatiske fredede kulturminner. Helt siden 1800-tallet har Universitetsmuseene hatt rollen som regionale nasjonalmuseer. Dette har bidratt til solide og brede fagmiljø, kunnskapsstyrt utgraving/samlingsforvaltning, kunnskapsbasert formidling via

utstillinger og publikasjoner, og en profesjonell og kompleks infrastruktur for å drifte disse virksomhetene.

Data fra utgravingsvirksomheten følger Universitetsmuseenes vitenskapelige samlinger, på denne måten transformeres utgravningsresultatene til kunnskap innenfor universitetenes forskningsrammer. Denne ordningen har sikret kunnskapsbasert forskning av svært høy kvalitet på de kulturminnene som har blitt dispensert fra kulturminneloven, og har utvilsomt vært den beste garantisten for samfunnsnytte og kunnskapskonvertering fra forvaltningsprosjektene.

Som en konsekvens av nærheten mellom forskning og forvaltning har de norske Universitetsmuseenes samarbeid ført til at Norge, som det eneste land i Europa, har store felles databaseløsninger, en felles digital struktur, og et tett og integrert samarbeid på metodeutvikling og utgravingspraksis. Dette innebærer at data er lett tilgjengelig for forskning og utdanning både nasjonalt og internasjonalt, samt til formidling til offentligheten gjennom våre åpne digitale portaler.

Et kulturminnevern basert på et vitenskapelig grunnlag har resultert i at Norge sannsynligvis er i besittelse av det mest helhetlige og oppdaterte kulturhistoriske bildet fra alle forhistoriske perioder i hele Europa. Vi får ofte tilbakemelding fra utenlandske gjesteforskere eller kolleger at dette er unikt i europeisk sammenheng. Etter UMs mening bør det derfor være en vesentlig oppgave for Lovutvalget å videreføre eller styrke det vitenskapelige kunnskapsperspektivet som er formulert i formålsparagrafen til dagens kulturminnelov.

2. Grenser i tid og rom; automatisk fredning og museumsgrenser

I Kulturminnelovens §4 slås det fast at kulturminner inntil 1537 e.Kr.(reformasjonen) er automatisk fredet. Denne grensen har av mange blitt oppfattet som kunstig og har blitt kritisert for å favorisere eldre kulturminner på bekostning av yngre kulturhistorie. Det er lett å si poengene i kritikken, samtidig har dagens system vært med på å sikre de eldste, og ofte mest sårbare (men minst synlige), kulturminnene våre på en effektiv måte. Den har også vært med på å sikre at et representativt utvalg av kulturminner har fått et godt vern, noe som er spesielt vesentlig i et land med store geografiske avstander, gravgrenndt bebyggelse og mangefasettert kulturhistorie og kulturmiljø. En fast grense har dermed vært viktig for å sikre at kulturminner har fått tilstrekkelig vern, uavhengig av geografisk beliggenhet eller andre forvaltningsmessige hensyn. UM mener dagens grense for automatisk fredede kulturminner bør bestå. Videre ønsker vi å presisere at Norges varierte naturmiljø i aller høyeste grad gjenspeiles både i kulturmiljø og kulturminner. Over tid er det bygget opp betydelig regional kunnskap ved de ulike universitetsmuseene, og gjenstandene fra utgravningene er samlet ved de respektive vitenskapelige samlingene. For å sikre kunnskap- og forvaltningsmessig kontinuitet finner vi det naturlig at den inndelingen mellom de ulike universitetsmuseene som eksisterer i dag blir gjort eksplisitt i lovs form, ikke bare som en avtale mellom de ulike museene.

3. Etterreformatoriske kulturminner

Det er helt klart at etterreformatoriske arkeologiske kulturminner representerer en viktig del av vår kulturarv. Disse bør i mange tilfeller få et bedre vern enn dagens lovverk legger opp til.

UM foreslår at dette blir gjort gjennom en styrking av vedtaksfredning i forhold til dagens lovtekst (jf. §15 og §20), med mulighet for dispensasjon gjennom vilkår om undersøkelse på lik linje som automatisk fredede kulturminner. Vi ser at dette kan skape større press på saksbehandling i vurdering av enkeltsaker når det gjelder arkeologiske etterreformatoriske kulturminner, men mener det her må legges opp til en relativt restriktiv praksis knyttet til kulturminner og kulturmiljøer av spesiell stor regional eller nasjonal verdi. Alternativet med å flytte fredningsgrensen frem i tid vil vi advare sterkt mot. Dette vil utvilsomt medføre uante økonomiske og administrative kostnader. I dette tilfellet tenker vi ikke bare på økte samfunnskostnader knyttet til dispensasjon gjennom utgraving, men også på museenes kapasitet når det gjelder samlinger, magasiner og bemanningsbehov. Vi ser vi for oss et scenario hvor en slik utviding i første omgang vil føre til uoversiktlige og uholdbare situasjoner både for kulturminnevernet og tiltakshavere, og deretter vil bli møtt med et legitimt krav om enklere dispensasjonspolitik. Dette vil være en utvanning av dagens lovverk, og de facto bety et svakere vern av alle typer kulturminner.

4. Forurensere betaler

I dag er «forurensere betaler» det bærende prinsippet innenfor kulturminneforvaltningen (jf. §10). UM opplever dette som en velfungerende, og rettferdig, ordning som er med på å sikre tydelige premisser innenfor forvaltningen av fellesskapets kulturarv. Etter UM's mening er det liten grunn til å behandle kulturminner og kulturmiljø på annen måte enn naturressurser, som også er underlagt dette prinsippet (jf. §11 naturmangfoldloven). På samme måte som fredningsgrensen har denne lovreguleringen vært helt avgjørende for at vi i dag har et velfungerende kulturminnevern. Samtidig må den statlige innsatsen økes betraktelig når det gjelder sikring av kulturminner som er utsatt for skade (f.eks. på bakgrunn av klimaendringer), eller kommer i konflikt med private tiltak av mindre karakter. Dette bør nedfelles i det nye lovverket.

5. Organiseringen av kulturminneforvaltningen

I dag er det utvetydige tendenser til stadig mer effektive og omfattende utbygginger, og dette resulterer naturlig nok i et økt konfliktnivå mellom samfunnsinteresser og kulturminnevern. Etter vår oppfatning har dispensasjonspolitikken likevel vært på et fornuftig nivå hvor både hensynet til kulturminnet per se, og samfunnets utviklingsbehov har blitt ivaretatt. Dette skyldes i stor grad at den forvaltningsmessige tredelingen mellom Riksantikvaren, fylkeskommune og landsdelsmuseum har sikret ryddige og transparente prosesser. I forbindelse med overføringen av dispensasjonsmyndighet fra Riksantikvaren til fylkeskommunen ser vi imidlertid konturene av større regionale forskjeller i forvaltning og dispensasjonspraksis. En variert praksis fra fylke til fylke vil åpenbart svekke den gjengse oppfatningen av loven som rettferdig og lik for alle. Videre skaper dette uforutsigbarhet og vansker for aktører med tiltak som går over flere regioner. Vi oppfordrer derfor lovutvalget til å utrede hvordan den nye loven kan skape et mer helhetlig og rettferdig forvaltningsregime.

6. Fra kulturminne til kulturmiljø

I en overgang fra en *kulturminnelov* til en *kulturmiljølov* ligger et mål om å i større grad vurdere kulturminner i deres nærmiljø og kontekst. UM ønsker å gjøre oppmerksom på at en slik grunntanke ikke representerer noe ukjent; helhetlige vurderinger av kulturminner og

kulturmiljø er også i dagens forvaltningspraksis et av de viktigste kriteriene ved en dispensasjonssøknad. UM representerer en «praksisorientert» forvaltningsinstitusjon, og vi ser en rekke problemer med anvendelsen av et slikt lovverk som ytterligere vektlegger verdien av helhetlig kulturmiljø f.eks. innenfor forvaltningsplaner og skjøtsel. En stor prosentandel av våre automatisk fredede kulturminner er ikke synlig på markoverflaten (f.eks. steinalderboplasser, flatmarksgraver eller et jernalders gårdsanlegg). I praksis vil det være vanskelig, for ikke å si umulig, å avgjøre hvilke «kulturmiljø» disse tilhører. Vi mener lovutvalget bør ta stilling til de praktiske og konkrete konsekvenser en slik dreining i forvaltningspolitikken vil medføre.

7. Sikringssoner og deldispensasjon

Dagens ordning med klart definerte sikringssoner, og hensynssoner, rundt automatiske fredede kulturminner er den beste forutsetningen for godt vern (§6). Snarere enn revisjon bør lovutvalget utrede muligheter for styrking av denne ordningen. UM er også urolig for tendensen med innvilgelse av deldispensasjon for automatisk fredede kulturminner. Dette innebærer eksempelvis at kun deler av en steinalderboplass, eller et halvt langhus fra jernalder blir gjenstand for frigivnings-undersøkelser, ofte i tråd med reguleringsgrensene til det aktuelle tiltaket. Det resterende blir lagt til «vern». Vi har sett gjentatte ganger at en slik praksis *ikke* fungerer i praksis, og at de resterende delene av kulturminnet over tid forringes eller blir ødelagt. En slik praksis medfører et «dobbel tap» hvor man på den ene siden får lite kunnskap om det som faktisk blir gravd ut, og på den andre siden (over tid) mister kunnskapen om det som ble lagt til vern. Dette er en klar svekkelse av kunnskapsperspektivet innenfor kulturminnevernet jfr. pkt. 1, og på prinsipielt grunnlag er vi usikker på om det er mulig med et godt langsiktig vern i nærheten av majoriteten av utbyggingstiltak.

8. Kostnadsfastsettelse og transparens

I dag er en stor del av dispensasjonsprosessen overført fra Riksantikvaren til fylkeskommunalt nivå, og selv om kostnadsfastsettelsen ved arkeologiske undersøkelser fremdeles ligger hos Riksantikvaren, har det vært diskutert om også denne burde ligge på fylkeskommunalt nivå. Dette er en utvikling UM vurderer som bekymringsfull og som kan sette dagens system i fare, jf. punkt 5. Skulle en slik endring finne sted vil en komme i en situasjon hvor samme instans (fylkeskommunene) får for mange roller som lett kan skape kryssende interesser og forvaltningsmessige dilemma. Vi ser og en risiko for uheldig politisering av dispensasjon og kostnader. Det var nettopp en slik makt samlet på en enkelt instans, og uklare roller i kulturminnepolitikken som var hovedårsaken til tidligere omorganiseringer innenfor sektoren. UM ser ingen grunn til å vende tilbake til et system som allerede har vist seg å ikke fungere.

9. Automatisk fredede kulturminner i nasjonalparker mm

Ved arkeologisk arbeid i nasjonalparker opplever UM at det kan være uklarheter mellom museet og nasjonalparkstyrene når det gjelder automatisk fredede kulturminner og tillatelse til inngrep. UM ser derfor behov for at utvalget avklarer forskrifter og lovverk, og da spesielt med tanke på en samkjøring og avklaring mot Naturmangfoldloven (§34, 35 og 36) med

tanke på å tydeliggjøre hvem som er rett myndighet når det gjelder automatiske fredede kulturminner i nasjonalparker.

Andre kommentarer fra Universitetsmuseet i Bergen

Universitetsmuseet, UiB, mener de store samlingene av naturvitenskapelige objekter som skjeletter, bein- og planterester fra arkeologiske undersøkelser som finnes er viktige kunnskapsbanker av stor vitenskapelig betydning som bør få et spesielt fokus i den nye kulturmiljøloven.

I mål og føringer i mandatet (2.1) bes en drøfte hva som defineres som kulturminner og kulturmiljø. Universitetsmuseet, UiB, mener en bør styrke/forsterke sammenhengen mellom det som kan regnes som kulturminner og objekter som også er å betrakte som naturhistorisk materiale (se også Holme, J. 2020:126). Det er stadige diskusjoner om beinmateriale i arkeologiske kontekster er å betrakte som arkeologiske objekter. De samme forholdene gjelder for innsamling og undersøkelse av plantemakrofossiler i forbindelse med arkeologiske undersøkelser. Det bør tydelig avklares at paleobotanisk materiale inngår som en del av kulturminner og kulturmiljøet.

Naturvitenskapelig materiale som viktig kilde til kunnskap om fortidens kulturmiljø

En sterkere integrering av natur- og kulturfag bør gjenspeiles i den nye kulturmiljøloven. Objekter som kan forklare og beskrive fortidens natur er sentrale kilder for å forstå fortidens miljø. Paleobiologisk materiale, eksempelvis bein av mennesker og dyr, plantemakrofossiler og pollen er derfor en integrert del av mange kulturminner som f.eks. boplasser, graver, fangstinnretninger m.m. Nye naturvitenskapelige metoder, som aDNA, isotopanalyser, sporstoffstudier og ZooMS har i undersøkelser løftet frem naturvitenskapelig materiale som viktigste kilde til kunnskap om fortidens kulturmiljø. Det arkeologisk naturvitenskapelig materiale bør også ha de samme restriksjoner/regler for eksport som øvrig arkeologiske objekter.

Vennlig hilsen

Kari Loe Hjelle
museumsdirektør

Morten Ramstad
seksjonssjef

Dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen håndskrevne signaturer.