

KULTUR- OG LIKESTILLINGSDEPARTEMENTET
Postboks 8030 Dep

0030 OSLO

Deres ref:

Vår ref:
2022/5400-8

Dato:
13.02.2023

Vedtak Innspill fra Innlandet fylkeskommune til kulturmiljøutvalget - ny kulturmiljølov

Hovedutvalg for kulturs behandling av sak 5/2023 i møte den 08.02.2023:

Vedtak:

Hovedutvalget mener det er positivt at det utarbeides en ny kulturmiljølov, i tråd med dagens føringer og behov innen kulturmiljøforvaltningen. Hovedutvalget understreker behovet for en inkluderende prosess, med god medvirkning.

Behandling:

Fylkeskommunedirektørens innstilling ble enstemmig vedtatt.

Med vennlig hilsen

Torill Nygård
Enhetsleder

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og sendes uten signatur.

Bakgrunn: Sommeren 2022 satte regjeringen sammen et utvalg for å lage et forslag til ny lov om kulturmiljø, til erstatning for reglene om fredning og vern av kulturminner i dagens kulturminnelov (vedlegg 1). 23. november 2022 sendte klima-miljødepartementet ut en invitasjon til å komme med innspill på inntil tre sider til utvalget, med frist 1. februar (vedlegg 2). Utvalget ber nå i første omgang om innspill til hva som fungerer bra og hva som er de største utfordringene ved dagens kulturminnelov. Innlandet fylkeskommune har fått utsatt frist til 9. februar pga. ønske om politisk behandling. Vårt innspill er strukturert etter de sentrale spørsmålene som utvalget er bedt om å vurdere gjennom sitt mandat (vedlegg 3), men av plasshensyn er ikke alle tema kommentert.

Generell vurdering: Innlandet fylkeskommune oppfordrer sterkt til at ny kulturmiljølov videreføres som en særlov. Generelt bemerkes det at dagens lov fungerer godt for kulturminner fra før 1537, men oppleves som fragmentert og komplisert for viktige verdier fra perioden etter dette.

Reglene om vern av kulturmiljø

Dagens lov er et godt verktøy for forvaltning av de automatisk fredete kulturminnene. Lovverket her fører etter fylkeskommunens vurdering, til en ryddig og forholdsvis enkel og lite tidkrevende prosess. En klar fordel er en likebehandling av både kulturmiljøene, eiere og andre aktører. Det er generelt viktig at reglene om vern av kulturmiljø ikke medfører langvarige og tidkrevende prosesser.

Nyere tids kulturmiljøer er generelt lite sikret i dagens lov. Det er en klar svakhet at et lovmessig vern av viktige verdier fra de siste ca. 4-500 år kun kan sikres gjennom omfattende og arbeidskrevende prosesser. Det er viktig at demokratiske prinsipper om medvirkning ivaretas på en god måte, men de omstendelige prosessene knyttet til en vedtaksfredning medfører at sikring av sentrale verdier, er avhengige av kapasiteten i systemet. Innlandet fylkeskommune har i dag en lang restanse av kulturmiljø som burde vært vedtaksfredet. Dette kan påvirke både kulturmiljøets vern og eiers vilje og motivasjon. Det oppfordres til at utvalget ser på om en differensiering av vernekategoriene, med ulike krav til de ulike nivåene, kan forenkle prosessen noe for enkelte kulturmiljøer. Det er imidlertid viktig at en slik differensiering ikke gjør fredningsinstituttet så kompleks at den bli vanskelig for innbyggere å forstå og forholde seg til. En differensiering av vernekategorier vil også kunne gjøre det lettere å ivareta hensynet til miljøet rundt enkeltobjekter. En vernekategori med en mer forenklet prosess, og andre krav til vern, vil kunne det gjøre det lettere å f.eks. sikre det helhetlige gårdsmiljøet der enkeltbygg allerede er freda. Som et alternativ vil fylkeskommunen be utvalget vurdere om en justerbar sikringssone også kan benyttes på vedtaksfreda kulturmiljø. I denne sammenheng bør det vurderes om utilbørlig skjemming fortsatt skal være et begrep i loven, og om den skal gjelde alle freda miljø.

Dagens lov gir regional myndighet lite mulighet til å selv verne kulturmiljø. Fylkeskommunen kan foreslå for kommunen å innarbeide vern i en arealplan, eller foreslå en fredning for Riksantikvaren, men har ingen egen vedtaksmyndighet til å sikre kulturmiljøer. Kanskje kunne også dette vært løst gjennom differensierte vernekategorier.

Hvis årstallet for automatisk fredning av stående byggverk skal opprettholdes på 1650, mener fylkeskommunen at prosessen rundt erklæring må vurderes. I dag er dokumentasjonskravet for å si at et byggverk er automatisk fredet langt høyere enn de er for arkeologiske kulturmiljø, og oppleves som til dels unødvendig omfattende. Samtidig må det også gjøres en vurdering av lovens § 25, som gir oss rett til å uttale oss i saker som berører bygg fra før 1850, men som ikke sier noe om at uttalelsen skal tillegges vekt. Paragrafen

bør, hvis videreført, strekke seg opp til 1900, i tråd med generell oppfatning av at SEFRAK-registeret legger viktige premisser.

Riksantikvarens satsinger på kommunenes ansvar i kulturmiljøforvaltningen er en styrke for den generelle forvaltningen. Rollen som vedtaksmyndighet etter PBL gjør kommunen til en sentral aktør. For å følge opp prinsippene i gjeldende stortingsmelding mener fylkeskommunen det er viktig å opprettholde kommunens ansvar for å ivareta kulturmiljøer som inngår i ulike lister og register, selv om de omfatter kulturmiljøer av nasjonal interesse. Et vern av disse listeførte kulturmiljøene etter annen lov, vil både frata kommunen et ansvar fylkeskommunen ønsker å styrke, og gå på tvers av alle signaler som er gitt kommuner og innbyggere gjennom prosessene med utarbeidelse av registrene.

Når det gjelder forskriftsfredete kulturmiljøer ser fylkeskommunen at graden av medvirkning og involvering kan være en utfordring. Det er en klar fordel ved at den enkelte sektor har ansvar for å ivareta verdier knyttet til sin sektors historie. Utvalget bør imidlertid vurdere regler og prosesser rundt avhending av forskriftsfredete kulturminner. Det er en økende mengde objekter som avhendes fra Opplysningsvesenets fond (OVF). Dette medfører at flere faller innenfor ordningen med fredete kulturminner i privat eie (post 71), hvor behovet allerede lang overgår tilgjengelige midler. Dette samfallenfaller også med behovet for å se på koblingen mellom eiers rettigheter med tanke på antikvariske merkostnader, den nye forskriften for tilskuddsordningen, og ikke minst riksantikvarens praksis og signaler med tanke på tildeling av disse midlene. Herunder ligger også et behov for å sikre gjennomsliktighet i hele prosessen, inkludert de vurderingene som blir gjort av direktoratet.

Objekter og miljøer knyttet til verdensarvområder (signifikante objekter og attributter) er ikke sikret et godt vern gjennom dagens lovverk, på tross av verdier på internasjonalt nivå. Her må man i dag kjøre ordinære fredningssaker, og er også her avhengig kapasiteten i systemet. Det bør vurderes om dette kan og bør sikres på andre måter. I tillegg bør det settes tydeligere krav til nødvendige avklaringer i planprosesser f.eks. gjennom krav til gjennomføring av konsekvensutredning for verdensarvområder. Fylkeskommunen viser ellers til en langvarig diskusjon innenfor forvaltningen rundt utfordringene knyttet til frivillig vern av fartøy, og ber utvalget spesielt se på problemstillingene rundt dette.

Regler om visse typer kulturminner og kulturmiljø, og forholdet til plan- og bygningsloven

Forvaltningen av kirker fremstår i dag som uryddig, med involvering av svært mange aktører med ulikt ansvar. Dette er i dag så komplekst at det er utfordrende for kulturminneforvaltningen selv å vite hvem som skal involveres og hvem som skal ta ulike avgjørelser. Dette gjør det krevende for innbyggere og andre aktører å navigere, og medfører en fragmentert forvaltning av kirkene og deres omgivelser. En enklere struktur er viktig for å kunne sikre en mer helhetlig forvaltning.

Arkeologiske spor etter nasjonale minoriteter bør sikres et bedre vern. Ettersom sporene etter disse gruppene hovedsakelig er fra perioden etter 1537, er ikke de arkeologiske sporene sikret i lovverket, og store deler av deres historie står i fare for å gå tapt. Muligheten til å avklare nødvendige dispensasjoner gjennom PBL fungerer fint for arkeologiske kulturminner, og ber utvalget vurdere om ikke dispensasjoner etter §15a også kan avklares i samband med vedtak av plan.

Kunnskap, kunnskapsutvikling og formidling, og regulering av miljø- og kulturmiljørettslige prinsipper

Etter fylkeskommunens vurdering ligger kulturminnelovens styrke i at den, på i alle fall noen punkter, er konkret og tydelig. Dette medfører en detaljeringsgrad som tidvis kan virke omstendelig, men vurderingen er at en mer overordnet kulturmiljøplan etter modell av naturmangfoldloven delvis vil svekke arbeidet med å sikre kulturmiljø. Naturmangfoldloven har flere gode kvaliteter som med fordel kan innarbeides i en kulturmiljølov, men i motsetning til eksisterende kulturminnelov har den ikke de nødvendige verktøyene for å sette klare føringer og krav. Naturmangfoldloven har imidlertid gode formulering om krav til kunnskapsgrunnlag, og «føre-var-prinsippet» som med fordel kan innarbeides i en kulturmiljølov.

Fylkeskommunen vil også be utvalget sørge for en samordning med kulturloven, som plasserer det offentlige ansvar for å legge til rette for og sørge for nødvendig kompetanse. En bør her se om kulturloven og kulturmiljøloven til sammen kan legge til rette for å sikre videreføring av immateriell kulturarv, som bl.a. tradisjonshåndverk. Slik kompetanse er en forutsetning for å ivareta kulturarven på en god måte.

Forurensere betaler-prinsippet

Fylkeskommunen mener at det er riktig å benytte «forurensere betaler-prinsippet» i kultur miljøforvaltningen. Det er samtidig viktig å ha unntak fra prinsippet og en god nok kostnadsdekning i disse sakene. Utvalget bør vurdere om prinsippet skal legges til grunn for avklaring av hensynet til alle kulturmiljø, ikke bare de automatisk fredete arkeologiske kulturmiljøene. Prinsippet kunne blant annet også legges til grunn for krav om en antikvarisk vurdering i saker hvor eier/utbygger/forslagstiller argumenterer for at bygninger med viktige kulturmiljøverdier bør rives.

Finnerlønn og private søk etter kulturminner

De siste ti årene har frivillige entusiaster bidratt med store mengder data, som vil bli viktig for framtidig kunnskapsproduksjon innenfor arkeologi-feltet. Metalldetektoristene bidrar til å spre kunnskap og entusiasme rundt gjenstander fra forhistorien og lokalhistorien. De bidrar også med viktig kunnskapsformidling om hvordan kulturminneforvaltningen fungerer. Til tross for at dagens lov gir godt rom for et fruktbart samarbeid med frivilligheten på dette feltet, så kan dagens lov også tolkes i litt ulike retninger. Forvaltningspraksisen varierer derfor for mye fra fylke til fylke. Det vil derfor være hensiktsmessig med en presisering av loven, som kan bidra til å sikre et lokalt engasjement på lik linje over hele landet. Innlandet fylkeskommune arbeider aktivt med å bygge opp et kunnskapsgrunnlag for forvaltningspraksisen, og bidrar gjerne med erfaringer inn til lovutvalget.

Kulturmiljøforvaltningen – organisering, myndighet og sanksjonsmuligheter

Overføringen av oppgaver og myndighet ved inngangen til 2020 var positiv, og viktig som et ledd i å få en forvaltning organisert nærmere innbyggerne. En ytterligere overføring nedover i systemet mener fylkeskommunen imidlertid vil svekke Riksantikvarens tydelige rolle som overordnet kulturminnemyndighet. Det er viktig at direktoratet beholder en klar myndighetsrolle, som et sentralt fagorgan med nasjonal oversikt. Uten dette vil direktoratet oppleves som en veileder uten kraft til å være en sentral aktør når viktige nasjonale kulturmiljøinteresser berøres. Fredningsmyndigheten for vedtaksfredete kulturmiljø bør beholdes på et nasjonalt nivå, slik at man sikrer en god spredning og mangfold i fredningslisten. I den grad regionalt nivå skal ha fredningsmyndighet kan dette kanskje heller vurderes i kombinasjon med en eventuell differensiering av vernekategorier.

Fylkeskommunen vil i den forbindelse vise til Hølleland og Skredes artikkel «*Regionreformen: demokratisering og politisering av kulturminneforvaltningen*» (Heimen; 2019).

Fylkeskommunen vil videre understreke behovet for å vurdere eiernes rettsvern, hvor det kan være nyttig å gå tilbake i historikken rundt etableringen av fredningsinstituttet, og se på de tankene som da lå til grunn for storsamfunnets ansvar, og rammer for eiere.

Fylkeskommunen har per i dag ingen sanksjonsmuligheter, og er avhengig av at eventuelle forelegg følges opp av kommunen. Ved flere tilfeller ser vi at saker som kunne vært løst med enkle sanksjoner fra regionalt nivå, må løses gjennom en anmeldelse etter lovverket. Innlandet fylkeskommune ber utvalget vurdere om en fylkeskommunal sanksjonsmulighet bedre kan ivareta eiers rettigheter og behovet for en enkel og effektiv forvaltning.