

---

Arkivsak-dok. 22/15789-4

Saksgang	Møtedato	Saksnr
Fylkesrådet	16.02.2023	28/23

---

## **Innspill fra Troms og Finnmark fylkeskommune til Kulturmiljølovutvalgets arbeid med forslag på ny kulturmiljølov**

### **Innstilling:**

1. Troms og Finnmark fylkeskommune støtter arbeidet med forslag til ny kulturmiljølov, for å tilpasse den til endringer i samfunnet og annen lovgiving.
2. Troms og Finnmark fylkeskommune ser behovet for endringer i dagens kulturminnelov, som omfatter fredningsgrenser i tid og bestemmelser for kulturminnenes omgivelser.
3. Troms og Finnmark fylkeskommune ber utvalget vurdere flere typer av vern, og inkludering av flere typer nyere tids kulturminner i lovverket.
4. Troms og Finnmark fylkeskommune legger til grunn at utvalget løfter fram kulturarven til de nasjonale minoritetene, der det kvenske/norsk-finske er sentralt i regionen.
5. Troms og Finnmark fylkeskommune mener at det bør ligge en egen lovhjemmel for verdensarv i den nye loven. Utvalget bør samtidig vurdere om oppsluttende verdier til verdensarven skal gis et særlig vern. Det samme gjelder landskapene som verdensarven er en del av.
6. Troms og Finnmark fylkeskommune ser viktigheten av å bevare loven som en særlov, slik at viktig kulturarv bevares og ivaretas, men også at det er et behov for samordning med annet lovverk, som plan- og bygningsloven.
7. Troms og Finnmark fylkeskommune legger til grunn at lovverket omhandler kunnskap om immateriell kulturarv i nær sammenheng med fysiske kulturmiljø.
8. Troms og Finnmark fylkeskommune oppfordrer til at lovverket legger til rette for god samhandling med befolkningen, private aktører og øvrig offentlig forvaltning, der fokuset er bevaring av historiske verdier og viktig kulturarv.

30.01.2023

Ronald Wærnes  
Fylkesråd for økonomi og kultur

## Vedlegg

Fagnotat. Innspill fra Troms og Finnmark fylkeskommune til Kulturmiljølovutvalgets arbeid med ny kulturmiljølov  
Invitasjon til å kome med innspel til Kulturmiljøutvalget

## Bakgrunn

Troms og Finnmark fylkeskommune (TFFK) er invitert til å komme med skriftlige innspill til arbeidet med ny lov om kulturmiljø, som skal utføres av Kulturmiljølovutvalget. Saken fremmes for at TFFK skal gi innspill til ny kulturmiljølov til Kulturmiljølovutvalget.

## Beskrivelse

Kulturmiljølovutvalget er valgt av regjeringa for å lage et forslag til ny lov, til erstatning for reglene om fredning og vern av kulturminner i dagens lov om kulturminner (kulturminneloven). Utvalget skal levere en NOU med forslag til ny lov innen 1. september 2024. Utvalget ønsker å innhente erfaringer og synspunkt fra kulturmiljøforvaltninga og andre organ som har praktisk erfaring med reglene og kunnskap om spesielle problemstillinger.

Gjeldende kulturminnelov ble vedtatt 9. juni 1978 og er blant de eldste forvaltningslovene i Norge. Siden 1978 har det skjedd en rekke endringer i samfunnet som har betydning for forvaltningen av kulturmiljø. Det gjelder blant annet endringer i arealbruk og demografi, i forvaltningens oppgaver og organisering, i forvaltningslovgivningen (miljølovgivningen, lovgivningen om Den norske kirke, kommunenes og fylkeskommunenes rettslige posisjon m.m.), og i samenes og de nasjonale minoritetenes rettslige og politiske stilling. Det har også skjedd en internasjonal rettsutvikling på kulturmiljøfeltet.

Utvalget skal utarbeide forslag til en ny lov om kulturmiljø som skal være kunnskapsbasert, bærekraftig og bidra til en effektiv forvaltning. Utredningsarbeidet skal ta utgangspunkt i en gjennomgang av dagens kulturminnelov og regulering av kulturmiljø i andre lover, erfaringer med disse regelverkene og med endret organisering av forvaltningen. De nasjonale målene for kulturmiljøpolitikken som følger av Meld. St. 16 (2019-2020) *Nye mål i kulturmiljøpolitikken. Engasjement, bærekraft og mangfold* skal legges til grunn for arbeidet.

Det er ønskelig at de skriftlige innspillene redegjør for hva som fungerer bra og hva som er de

største utfordringene med dagens kulturminnelov. Utvalget tar også imot forslag til hvordan *Nye mål i kulturmiljøpolitikken. Engasjement, bærekraft og mangfold* utfordringer kan løses i ny lov. Innspillet skal være på inntil tre sider og sendes Kulturmiljølovutvalget.

## Vurdering

TFFK stiller seg positiv til at det arbeides med ny lov, og til muligheten til å gi skriftlig innspill til ny kulturmiljølov tidlig i prosessen. Innspillene bygger på erfaring med forvaltningen av kulturminner, før og etter regionreformen.

Mandatet for utvalget legger til grunn at ny kulturmiljølov får et klart og tydelig formål, med gode definisjoner av begrep, spesielt at kulturmiljøbegrepet defineres nærmere. For også å omfatte det immaterielle, som ikke kan stedfestes, kan lovutvalget vurdere å inkludere begrepet kulturarv.

Utredningen skal samordnes med tilstøtende regelverk, noe TFFK ser som en styrke. Lovforslaget skal også sikre at kulturmiljøforvaltningen ses i sammenheng med internasjonale forpliktelser. TFFK ser behov for at internasjonale forpliktelser og retningslinjer hjemles i lovverket. Kulturmiljølovens rolle og forhold til annen lovgivning, endringer i samfunnsutviklingen og gjeldende stortingsmeldinger for kulturarv kan med fordel omtales i en formålsparagraf.

Oppgaveoverføringen i 2020 skulle bl.a. styrke regional selvbestemmelse og mulighet til påvirkning, og skille mellom direktoratollen og utøvende regional myndighet. Ansvarsforskriften som trådte i kraft i forbindelse med reformen har fungert etter hensikten. Ved overføring av flere oppgaver og roller fra Riksantikvaren til regional forvaltning må det følge med tilstrekkelige ressurser slik at kulturminneverdiene blir ivaretatt på en god måte.

### **Reglene om vern av kulturmiljø**

Dagens lovgiving angående automatisk fredete kulturminner fungerer godt. TFFK ber lovutvalget vurdere om fredningsgrensene for automatisk fredning kan justeres. Samtidig bør det vurderes forskjellige grader av vern, til ulike formål.

I gjeldende lov mangler kulturminner etter 1537 et generelt juridisk vern, og forpliktelsen i Valettkonvensjonen er derfor ikke tilstrekkelig oppfylt i Norge. TFFK ser behov for at tidsgrensen for automatisk fredning differensieres i de forskjellige forvaltningsområdene (fylkene). I de nordligste fylkene er det få kulturminner og annet kildemateriale fra nyere tid. Nord-Troms og Finnmark har færrest kilder på grunn av krigshandlingene med den brente jords taktikk i 1944, og bevarte kulturmiljø helt fram til 1950 har høy verneverdi av nasjonal størrelse. De få bygningene og miljøene som er bevart har svært høy verneverdi også nasjonalt, og bør behandles på en særskilt måte. Dette bør gjenspeiles i en eventuell endring av fredningsgrensen. Som et minstemål bør alle bygg og anlegg som er ført opp i regionen før 1950 ha meldeplikt for vesentlig endring og riveforbud, jf. § 25 i dagens kulturminnelov.

I tillegg til en geografisk differensiering ser TFFK muligheter for å koble forskjellig grad av vern opp mot forskjellige typer kulturminner. Vernegrad bør i så fall ses mot gjeldende vernekriterier til enhver tid. En slik differensiering kan være krevende å gjennomføre og forvalte, og

konsekvensene må utredes.

TFFK har erfaring med at fredningsprosessen for vedtaksfredninger er ressurs- og tidkrevende, og lovutvalget oppfordres til å vurdere om prosessen kan forenkles. Kompleksiteten i fredningen kan vurderes tilpasset hvert enkelt kulturminne, ut fra type, eierskap etc.

I nåværende lov er det forskjellige regler knyttet til vern av omgivelser, som skjemming, sikringssoner og områdefredninger, og det er en risiko for at forvaltningen anvender reglene ulikt. Lik formulering for flere typer kulturminner, forenkling og klargjøring av regelverket kan bidra til en lik praktisering av forvaltningen.

### **Regler om visse typer kulturminner og kulturmiljø**

Kulturmiljølovutvalget bes vurdere om flere typer kulturminner bør få et sterkere vern gjennom kulturmiljøloven, gjerne i egne lovhjemler. Dette gjelder krigsminner, løse kulturminner av en viss størrelse, som fartøy, listeførte kirker, gravminner og nasjonale minoriteters kulturminner.

For fartøy med verneavtaler eller fredning bes utvalget vurdere om vernet bør medføre plikt til innføring i skipsregisteret uansett båtstørrelse, alternativt i småbåtregisteret.

Eventuell fredning av listeførte kirker kan med fordel gjøres gjennom en forenklet fredningsprosess, som f.eks. forskriftsfredninger. Oppdelingen av forvaltningsansvaret gjennom kirkerundskrivet 2021, kirkenes omgivelser (fylkeskommunene) og selve kirkebyggene (Riksantikvaren), kan føre til uoversiktlig og forskjellig forvaltning. Kirkebygg og omgivelsene bør vurderes å forvaltes samlet.

TFFK har fokus på at fylket er et mangfoldig område gjennom en felles norsk, kvensk/norsk finsk og samisk kulturarv. Ved å fremme nasjonale minoriteters kulturminner i ny kulturmiljølov vil bl.a. kvensk/norskfinsk kulturarv og kulturhistorie bedre ivaretas. De fysiske sporene, i tillegg til immateriell kulturarv, er viktige kilder til forståelsen av kvensk kulturarv.

Erfaring fra forvaltningen av verdensarv er at internasjonale forpliktelser, som verdensarvkonvensjonen og operasjonelle retningslinjer for implementering av verdensarvkonvensjonen, er vage og har liten gjennomslagskraft i arealplansaker. Ved opprettelse av egen lovhjemmel for verdensarv kan den internasjonale betydningen forsterkes. Utvalget bør samtidig vurdere om oppsluttende verdier til verdensarven skal gis et særlig vern. Det samme gjelder landskapene som verdensarven er en del av.

Verdensarven Struves meridianbue består av fysiske målepunkter, men siktlinjer og nettverket av linjer mellom punktene er viktig for forståelsen av verdensarven. Ett av kriteriene for innskrivning lyder: *The Struve Geodetic Arc is undoubtedly an outstanding example of a technological ensemble – presenting the triangulation points of the measuring of the meridian, being the non-movable and non-tangible part of the measuring technology.* I denne definisjonen vil ikke begrepet immateriell slik det praktiseres være dekkende. Ideen om meridianbuen er immateriell, men metoden er ikke-håndgrikelig. Utvalget bør vurdere om flere sider av det ikke-fysiske skal innlemmes i en slik sammenheng.

### **Forholdet til plan- og bygningsloven**

TFFK vurderer det som svært viktig at kulturmiljøloven forblir en særlov.

Det er behov for klargjøring av fylkeskommunenes frist for å avgi uttalelse til en plan ved offentlig ettersyn. Dagens lovgiving, veiledere og kommentar til loven er uklare, og det er problematisk at plan- og bygningsloven og kulturminneloven opererer med ulike frister for samme sakstype. Generelle regler og frister kan gjerne settes i form av en forskrift. Gitt målsetningen om samordning med annet lovverk bør det vurderes om det også er nødvendig med en tilsvarende forskrift for plan- og bygningsloven. TFFK ser også behovet for at forskriftene kan legge til rette for geografisk og/eller klimatisk differensierte frister for uttalelser, med bakgrunn i feltsesongenes ulike varighet fra sør til nord.

Det er behov for bestemmelser som bidrar til kunnskapsutvikling om og formidling av kulturhistorie og kulturmiljø, i forbindelse med hensynssoner og resultater av utgravninger.

Ny kulturmiljølov bør samordnes med forventede endringer innenfor energieffektivisering. I samordningen bør det arbeides fram unntak og alternativer for verneverdig bebyggelse, for å unngå tap av kulturminneverdier på bygg og bygningsmiljøer.

### **Kunnskap, kunnskapsutvikling og formidling**

Faglig kunnskap er en forutsetning for god forvaltning av kulturminner og er viktig i vurderingen av verneverdi og eventuelle ulike grader av vern av kulturminnene.

Dokumentasjon av kulturminner gir viktig kunnskap og er en viktig forutsetning for en god forvaltning av kulturminner. Det kan vurderes om dokumentasjonskrav også for nyere tids kulturminner, som bygninger, anlegg og fartøy, kan lovfestes. Kravet kan stilles ved dispensasjoner og som et alternativ til vern når viktige samfunnsmessige og andre hensyn vanskeliggjør vern.

### **Forurensar betaler-prinsippet**

Forurensar betaler-prinsippet bør vurderes opprettholdt for å ivareta utsatte kulturminner. Det bør utdypes hvor det kan/skal gjøres unntak, og hva som ligger i begrep som «særlige grunner», slik at det sikres likebehandling i hele landet. Lovutvalget bes vurdere om kostnader tilknyttet mindre næringstiltak, spesielt innen landbruket, kan inkluderes som «særlige grunner», etter visse forutsetninger.

TFFK ser nødvendigheten av å beholde ordningen for mindre private tiltak, der kostnadene til gransking og inngrep dekkes av det offentlige. Det er en fordel om ordlyden i loven åpner for å dekke alle utgifter ved mindre, private tiltak. Dette forebygger at private tiltak gjennomføres uten at det er omsøkt.

### **Immateriell kulturarv**

TFFK ser positivt på at kulturmiljøloven skal ta større høyde for sammenhengene mellom kulturmiljø og den immaterielle kulturarven. I dagens lov har steder som er tilknyttet tro og tradisjon vern gjennom paragrafer for automatisk fredning. I nord finnes historier og sagn der det kan være utfordrende å dokumentere alder og etnisk tilhørighet, men lokalitetene bør likevel kunne vektlegges og hensyntas i arealplanlegging. I tillegg bør det fokuseres mer på å gi vern til lokaliteter som representerer håndverkstradisjon og/eller historisk kjent stedbundet aktivitet.

Immateriell kulturarv i form av kunnskap om håndverkstradisjoner, drift og bruk er også viktig for bevaring og fortsatt bruk av kulturminner som bygninger og fartøy. Det er uklart hvordan man gjennom kulturmiljøloven kan ivareta denne type immateriell kulturarv, som ikke er stedfestet.

### **Finnerlønn og private søk etter kulturminner**

Aktiv leting etter gjenstander, kombinert med finnerlønn, gir en økt funnmengde med utfordringer for en forvaltning med lite ressurser. Særlig krever metallfunn og gjenstander av flere typer materialer en rask og riktig konservering. Lovutvalget bes vurdere om en formalisering av tilgang til utførelse av metallsøk kan bidra til bedre kontroll med søking etter funn, og gi grunnlag for tettere samarbeid mellom forvaltningen og utøvere av metallsøk.

TFFK sin erfaring som første mottaker av gjenstander er at ordningen er lite effektiv. En bedre organisering kan være at landsdelsmuseene mottar løsfunn direkte, da de har rett kompetanse på gjenstandsfunn, behandling og datering, og det kan være behov for rask konservering.

### **Kulturmiljøforvaltningen – organisering og myndighet**

TFFK anser dagens ordning med todelt, parallell forvaltning i kulturminnevernet innenfor samme geografiske område som hensiktsmessig, og den bør videreføres. Eventuelle endringer i forvaltningen bør skje gjennom avtaler (samarbeidsavtaler) eller regionale planer, og være forskningsbasert.

### **Ulovlighetsoppfølging, sanksjoner med mer**

TFFK mener det er nødvendig å ha gode virkemidler mot spekulativt forfall, også for det som er vernet etter plan- og bygningsloven, med tilstrekkelige rammer for oppfølging. Utvalget bør se på om rammene er tilstrekkelige, og vurdere om forvaltningen kan gjennomføre sanksjoner direkte, uten å gå til anmeldelse.

## **Økonomiske, administrative og juridiske konsekvenser**

Innspillet har ingen administrative, økonomiske eller juridiske konsekvenser for Troms og Finnmark fylkeskommune. Saken er samordnet mellom administrasjonene i Troms og i Finnmark.