

Innspel til Kulturmiljølovutvalet frå Vestland fylkeskommune

Vi viser til invitasjon til å kome med innspel, dagsett 23. november 2022, og dei sentrale spørsmåla som utvalet der peikar på.

a. Reglane om vern av kulturmiljø

Ei av hovudutfordringane i dag er det store gapet mellom det sterke vernet i freding (høg terskel, trongt nålauge) og det ofte svake vernet som er heila i kommunal arealplanlegging (omsynssone vern etc.). Regionalt nivå treng difor eigne heimlar og verktøy for formelt vern.

Dagens lappeteppe av ulike fredingstypar, som til dels overlappar i bruksområde, kan med fordel ryddast opp i. Samstundes må eit eventuelt forenkla system kunne ta høgd for den store variasjonen i fredingsverdige kulturminne, i type og storleik. Særleg i vedtaksfredingar (der fredingsføresegnene kan skreddarsyast for kvart einskild vedtak) har dagens system ein fleksibilitet som er verd å føre vidare.

Det bør framleis vere ei automatisk fredingsgrense, men utvalet bør vurdere grundig om grensa skal flyttast nærare vår tid. Årstalet 1537 er viktig i den politiske historia, men er ikkje noko naturleg tidsskilje i den materielle kulturen. Ut frå kjeldeverdien er det eit paradoks at ståande bygningar fram til 1650 kan fredast automatisk, men ikkje andre kulturminne.

Dagens lov er ikkje godt nok tilpassa den gjenbrukskulturen som pregar mykje av bygningsarven, og det trengs ein heimel for å sikre kulturhistorisk verdifulle enkeltdelar (t.d. bygningsdelar frå rivne kyrkjer) som er brukt om att i nyare bygningar.

Dei bevegelege kulturminna utover freda fartøy må få tilgang til lovregulert vern. Fartøy med status som «verna fartøy» er i dag regulerte i ein privatrettsleg avtale, noko som gjer det utfordrande å driva aktiv forvaltning av denne flåten. Som alternativ kan ein vurdere gradert freding.

Utvalet bør sjå på korleis lova kan fremje eit meir heilskapleg vernearbeid, også utover dei freda kulturminna. Det er behov for å få betre kontroll over tapet av ikkje-freda kulturminne. Kml § 25 er ein viktig sikkerheitsventil som bør førast vidare, men i så fall bør 1850-grensa flyttast nærare vår tid – i det minste til 1900.

Register som KULA, NB og ulike typar listeføringar har ei uklar status i dag, som bør avklarast.

b. Reglar om visse typar kulturminne og kulturmiljø

Kyrkjer: Kulturmiljølova må ha likebehandling mellom trussamfunna i Noreg, der Den norske kyrkja vert likestilt med dei andre trussamfunna. Dagens forvaltningsregime for kyrkjene og deira omgjevningar er fragmentert og uoversiktleg. Forvaltninga av kulturminne og kulturmiljø knytt til alle trussamfunna må vere einskapleg og ligge til regionalt forvaltningsnivå. Ein må gå vekk frå listeføring av kyrkjer, og formelt vern av kyrkjene bør gjerast med same verkemiddel som for bygningar elles.

Verdsarv: Det er behov for ein eigen heimel for å beskytte verdsarvområda, inklusiv buffersoner. Ein må sjå på samspelet mellom kulturmiljølova og plan- og bygningslova, m.a. når kulturminnemyndet skal gå inn i plan- og byggesaker i verdsarvområda med buffersoner.

Statens kulturhistoriske eigedomar (SKE): Verneklasse 2 må få ein eigen heimel, slik at vernet vert vidareført ved avhending. Ein ny heimel for regionalt forvaltningsnivå til å vedta vern av kulturminne og kulturmiljø av regional verdi (jf. punkt a), må også omfatte kulturminne i statleg eigde. I sakshandsamingspraksisen som er etablert for freda bygg i statleg eige er det ei utfordring at omsynet til vidare opphavleg bruk er eit tungtvegande premiss, som kan forsvare det som elles ville vore vesentlege inngrep. Dette er likevel ikkje eksplisitt formulert. Difor må det presiserast, enten i lova eller i forskrifta, at vidare opphavleg bruk skal vektleggast ved dispensasjonshandsaming. Det har også vist seg at fredinga lett kan innskrenkast gjennom ei endring av fredingsforskrifta, dvs. at § 22a gir eit meir usikkert vern enn andre typar freding. Mange anlegg freda etter § 22a er allereie gått

ut av statleg eige, noko som understrekar at forskriftsfreda kulturminne bør følgje same sakshandsamingsreglar som andre freda bygningar mm.

Minoritetar: Det er behov for ein eigen paragraf som tek vare på kulturminne og kulturmiljø knytt til dei nasjonale minoritetane, både landskapa dei reiste i (samlingsplassar og reiseruter), bygningar, båtar og lause gjenstandar.

c. Forholdet til plan- og bygningslova

Kontakten mellom regional og kommunal mynde er heimla i to lovverk og forskrift. Lov om planlegging og byggesaksbehandling - Plan og bygningslova, §21-5 og i forskrift SAK10. Det er viktig at ny lov framleis har status som særlov, og at det vert lagt til grunn eit automatisk freda vern. I grensegangen mellom ulike lovmynde må Kulturminnelova § 1 tredje ledd framleis gjelde.

Praksis med dispensasjon frå kommuneplanane sin arealdel slik den er i dag, er tidkrevjande og uklar. Dette råkar spesielt samansette kulturmiljø og der potensiale for ytterlegare automatisk freda kulturminne ikkje er avklart. Regionalt kulturmiljømynde sitt høve til å definere dei nasjonale og regionale verdfulle kulturmiljø bør styrkast.

d. Kunnskap, kunnskapsutvikling og formidling

Krav om kunnskapsinnhenting i dagens lov er i hovudsak knytt til tiltak som kan ha konsekvensar for automatisk freda kulturminne. For tiltak på kulturminne frå nyare tid er det ingen spesifikke krav til utgreiingar eller metodikk i dei. Der kulturminne frå nyare tid er ein del av ein arealplan, kan det stillast krav til konsekvensutgreiingar, men då ut frå eit anna lovverk (PBL). Kunnskapsinnhentinga for automatisk freda kulturminne er, ved den nære tilknyttinga til arkeologifaget i ei anna stilling enn nyare tids kulturminne, der kunnskapsinnhentinga ved tiltak ikkje er knytt til eit vitenskapsfag korkje metodisk eller når det gjeld kvalitetskrav til kunnskap. Korleis kunnskapskrava kan utviklast i ny lov heng nøye saman med om det vert eit skilje mellom eldre og nyare tid, og korleis dette eventuelt vert utforma.

Ein bør sjå på meir spesifikke krav til kunnskapsinnhenting og utgreiing ved tiltak på nyare tids freda kulturminne. Dette gjeld både verknader av direkte inngrep og verknader knytt til omgjevnadane. Ein kan vurdere å føre inn omgrep om influensområde eller tilsvarande for å sikre kunnskap om verknaden av tiltak nær nyare tids freda kulturminne. Dokumentasjon bør bli meir einsarta metodisk og med betre kvalitet. Kulturminna eller kulturmiljøet sin kjeldeverdi bør sikrast betre før dispensasjon kan gjevast.

Dersom ein innfører meir detaljerte krav til kunnskapsinnhenting for nyare tid, bør ein vurdere flytte bestilleransvaret frå tiltakshavar til offentleg myndigheit, slik at banda mellom tiltakshavar og utgreiar vert lausna og offentleg myndigheit kan sikre einsarta kvalitet i utgreiingar og dokumentasjon ved tiltak.

Lova bør si noko om kor ansvaret for kunnskapsproduksjon og kunnskapsutvikling for kulturminna/miljøa skal liggje. Det kan til dømes vere at regionalforvaltninga skal sikra at det til ein kvar tid ligg føre eit oppdatert kunnskapsgrunnlag for kulturminna i fylket, anten gjennom ein regional areal(retta) plan, eller ved regionale kulturmiljøplanar. Dette kunnskapsgrunnlaget bør vere forankra i anerkjente vitenskapelege metodar og omgrep, og gje ein oversikt over nå-situasjonen for kulturminna slik at ein kan vurdere verknaden av nye tiltak på utbreiing, representativitet og bestanden av ulike kulturminnekategoriar. I tillegg bør det vere krav til digital tilgjengeliggjering av rapportar og data som opparbeidast ved tiltak.

e. Regulering av miljø- og kulturmiljørettslege prinsipp

Det er vesentleg å sikre at kulturminneomsyn vert vektlagt i all sakshandsaming, og at alle avgjerder som råkar kulturminne vert gjort ut frå godt kunnskapsgrunnlag og med fagleg baserte vurderingar. Dette gjeld ikkje minst i den omfattande sakshandsaminga av kulturminne som skjer etter PBL og anna lovverk. Kulturmiljølova bør difor ha ein generell aktsamheitsnorm, tilsvarande naturmangfaldlova § 6 til 9.

f. Forureinar betaler-prinsippet

Vestland fylkeskommune stør opp under at «forureinar betalar-prinsippet» skal leggest til grunn for utgreiinga. Kulturminnelova opererer med ulike skilje mellom typar tiltak, der mindre privat tiltak i hovudsak er knytt til privat sfære. Det er ei grad av statleg kostnadsdekking – men ikkje fullt ut. Det er politisk bestemt at tiltak i landbruket er med i ordninga. Regional forvaltning sitt førstelinjeansvar for å søke opp og avklare kulturminnestatus gir høge kostnader knytt til fagleg avklaring. Kostnadsdekking får ein først ved vedtak om dispensasjon. Dette er eit system som ikkje er berekraftig med omsyn til vern eller kostnader.

Fylkeskommunen ser at det er eit aukande krav til kostnadsdekking innan kulturminnevernet, spesielt innan landbruket. Reelt er det stor forskjell mellom ei privat bustadtomt og tiltak på dyrka mark. Når det alt eksisterer offentlege støtteordningar i landbruket, både innan produksjon, nydyrking og landbruksveggar, gjev dette ei urimeleg skeivdeling av offentlege støtte når landbruket er lagt inn i ei ordning retta mot privat sfære. Kostnadsdekking til kulturminnegranskningar i landbrukstiltak bør sjåast opp i mot grad av andre støtteordningar.

g. Omsynet til naturmangfald

Naturmangfaldslova har allmenne krav om berekraftig bruk av natur. Dette betyr at ein skal legge til grunn faktakunnskap om berekraftig bruk av naturmangfald i utøving av offentleg mynde. Ein bør styrka dette kravet i samband med ny kulturmiljølov og andre lover, særleg ved vedtak etter lov, og bruk/utøving av mynde. Ny kulturmiljølov bør vurderer å leggja premiss om at det skal vere ei fagleg vurdering av miljøverknaden av vedtak. Slik informasjon bør integrerast i sakshandsaminga. Miljø- og kulturminneverdiar bør vera likestilt.

h. Immateriell kulturarv

Materiell og ikkje-materiell kulturarv heng tett saman og bør forståast og forvaltast som ein heilskap. Kunnskapen knytt til drift og vedlikehald er ein føresetnad for å ta vare på dei fysiske kulturminna og -miljøa. Dette bør ei ny kulturmiljølov ta omsyn til.

Situasjonen for dei små og opne båtane syner korleis ei fragmentert handsaming ikkje er føremålstenleg: Medan den immaterielle kunnskapen om bygging og bruk fell inn under KUD, tek nasjonal verneplan for fartøyvern til orde for at dei fysiske båtane skal vernast gjennom same vern som dei større fartøya har i dag. Slik kulturmiljø-omgrepet opnar for å verna heilskapar, bør ei ny kulturmiljølov også freista innlemma dei ikkje-materielle verdiane i ein ny lovtekst.

i. Finnarløn og private søk etter kulturminne

Vestland fylkeskommune legg til grunn at ein bør ha ei ordning med finnarløn for gjenstandar som er definert som del av vår felles kulturarv.

Bruk av metalldetektor er i dag privatrettsleg regulert, med krav til bruker om avklaring av tilgang til areal og minste avstand frå freda kulturminne. Handtering av funn, avklaring og sikring av funnkontekst, kan gje utfordringar for kulturminnemynde og forvaltingsmuseum både når det gjeld kapasitet og økonomi. Spørsmålet om ressursbruk er viktig, men noko underordna. Både statleg og regional forvaltning skal vera kunnskaps- og arkivbyggande. Det er viktig å fremja ny aktuell kunnskap, i tillegg til å forvaltning. Dobbeltrolla bør løysast regionalt, då funnfrekvens og belastning er ulike frå landsdel til landsdel.

j. Kulturmiljøforvaltninga – organisering og mynde

Ny kulturmiljølov må støtte opp under og vidareutvikle oppgåveoverføring på kulturmiljøfeltet frå statleg til regionalt nivå.

l. Ulovlighetsoppfølging, sanksjonar m.m.

Det trengst tydelege reglar og heimlar som gjer handheving av ulovlighetsoppfølging og sanksjonar gjennomførlege. Fylkeskommunen har positiv erfaring med kommunar som har oppretta egne tilsynsavdelingar med ansvar for oppfølging av del 5 i Plan og bygningslova. Byggesaksforskrifta (SAK10) 10. kap.19. ("kommunens adgang til å gi pålegg om utbetring av bevaringsverdige bygninger") er lite brukt. Ny kulturmiljølov bør gi føresegner med målsetting om å styrke formålet til SAK10. Kap 19.