

Kulturmiljølovutvalget

Deres ref.:

Vår ref. (saksnr.):
23/32 - 2

Saksbeh.:
Silje Hauge,

Dato:
01.02.2023

Innspill til Kulturmiljølovutvalget- Byantikvaren i Oslos uttalelse

Vi viser til deres brev av 23.11.2022 med invitasjon til å komme med skriftlige innspill, og oversender med dette Byantikvarens kommentarer til arbeidet med utforming av ny lov om kulturmiljø. Vi har delt innspillet i to hoveddeler: Del 1 er hovedsakelig kommentarer som gjelder arkeologiske kulturminner, mens del 2 gjelder nyere tids kulturminner.

Del 1:

Innspill til enkelte sentrale spørsmål i oversendelsesbrevet:

Reglene om vern av kulturmiljø

Utvalget skal ta stilling til om det er behov for å vurdere fredningsinstitutter som vedtaksfredning og automatisk fredning. Byantikvarens erfaring er at automatisk fredning for arkeologiske kulturminner over en viss alder er et godt og formålstjenlig redskap for å ivareta kulturminnenes kunnskaps- og opplevelsesverdi. Arkeologiske kulturminner er de eneste kildene vi har som forteller om fortidas mennesker før de skriftlige kildene blir introdusert i middelalderen, og det er derfor særlig viktig å ha et lovverk som sikrer disse uavhengig av kulturminnekategori. Dette gjelder både enkeltminner og større kulturmiljøer. Vi ønsker derfor et fortsatt sterkt vern av de arkeologiske kildene som er eldre enn reformasjonen, kombinert med en klar og forutsigbar dispensasjonspraksis.

Samtidig understreker vi at etterreformatoriske arkeologiske kulturminner ikke har vært tilstrekkelig ivaretatt gjennom dagens lovverk og forvaltningspraksis, og at en ny kulturmiljølov i større grad bør gi mulighet for å sikre et utvalg av disse. Fredningskriterier for arkeologiske kulturminner fra moderne tid (etter reformasjonen) bør derfor inngå i utvalgets videre arbeid.

Regler om visse typer kulturminner og kulturmiljø

Byantikvaren slutter seg til at det er behov for en vurdering av om sikring av kulturhistoriske verdier på kirkefeltet kan gjøres bedre og mer enhetlig enn i dag. Dette bør inkludere en vurdering av om det er hensiktsmessig at middelalderske kirkesteder og kirkene som inngår som et enkeltminne på kirkestedet fortsatt skal forvaltes av to ulike forvaltningsnivåer.

Kunnskap, kunnskapsutvikling og formidling

Byantikvaren mener det er positivt at det utredes om lovforslaget kan inneholde bestemmelser som bidrar til kunnskapsutvikling og formidling av kulturhistorie og kulturmiljø. Forskning og formidling bør i større grad enn i dag kunne være en egen post på utgravingsbudsjettene. Det bør også undersøkes om ny kulturmiljølov kan gi adgang til pålegg om skjøtsel av kulturminner som skal bevares, og om en endring av plan- og bygningsloven kan gi muligheten til å pålegge skjøtsel og tilrettelegging når det utarbeides private reguleringsplaner.

Forurensar betaler- prinsippet

Byantikvaren tilslutter seg at «Forurensar betaler-prinsippet» bør legges til grunn for lovarbeidet. Vi har imidlertid innspill knyttet til ordningen for mindre, private tiltak og saker med «særlige grunner» der Staten betaler kostnaden for særskilt arkeologisk gransking. Vi ber utvalget vurdere om det bør utarbeides mer fastsatte kriterier for hva som omfattes av «særlige grunner». Dersom ordningen med statlig dekning skal fungere etter hensikten er det også essensielt at det er satt av nok penger til formålet. Erfaringen fra de siste årene viser at når dette ikke er tilfellet medfører det forsinkelser som er til stor belastning for mindre, private tiltakshavere. En stor andel av Statens utgifter til mindre, private tiltak har de siste årene blitt utbetalt i forbindelse med saker knyttet til landbruk, dvs. dreneringssaker, nydyrkingssaker eller etablering av landbruksvei. Det bør vurderes om utgiftene knyttet til disse sakene skal dekkes via Landbruksdirektoratet.

Finnerlønn og private søk etter kulturminner

Byantikvaren tilslutter seg at det er behov for at finnerlønnsordningen utformes på en mer hensiktsmessig og effektiv måte. Byantikvarens holdning til private metallsøk er at adgangen til dette bør begrenses, særlig i utmark og i områder der det er stor fare for skade og ødeleggelse på uregistrerte automatisk fredete kulturminner. Vi ber utvalget vurdere muligheten for en slik begrenset kan nedfelles i nytt lovverk.

Kulturmiljøforvaltningen- organisering og myndighet

Utvalget bør særlig se på framtidig overføring av forvaltningsansvaret av de store middelalderbyene og kirkene til regionalforvaltningen.

Andre erfaringer fra gjeldende kulturminnelov og innspill til utvalgets arbeid.

Byantikvaren vurderer at §§ 1, 2, 3 og 4 i dagens kulturminnelov i stor grad fungerer godt, og vil særlig fremheve som positivt at formålsparagrafens § 1 ikke bare er begrenset til kulturminner og kulturmiljøer som er vernet i medhold av loven, men åpner for forvaltningsskjønn opp mot andre lovverk.

Byantikvaren ønsker at utvalget drøfter om § 6 første ledd, om fastsetting av sikringssone fungerer etter hensikten. En særskilt fastsetting av sikringssone krever tinglysning, noe som medfører at dette gjøres i svært liten grad. Byantikvaren ber utvalget se på løsninger for denne problemstillingen, f.eks. om fastsetting av sikringssone kan gjøres som et enkeltvedtak.

Vi vurderer at dagens § 9 i hovedsak fungerer godt, men vi ber utvalget drøfte § 9 annet ledd om forvaltningens frist spesielt. Vår erfaring er at det er svært utfordrende, og av og til praktisk umulig å overholde fristen på 3 + 1 måneder for å avklare forholdet til automatisk fredete kulturminner i saker hvor det skal gjennomføres registrering, og det gjøres funn som fordrer dispensasjonsbehandling. Utfordringen bunner bl.a. i ulike praktiske forhold som må på plass der registreringene gjennomføres ved bruk av gravemaskin, årstidsvariasjoner og værforhold, samt saksgang internt og eksternt i de ulike institusjonene som skal uttale seg før ev. dispensasjonsvedtak. Vårt inntrykk er at dette er en erfaring vi deler med store deler av regionalforvaltningen.

I Oslo har vi enkelte reguleringsplaner som er vedtatt med utsatt § 9. Vi ber utvalget vurdere kriteriene for utsatt § 9 skal videreføres slik de er i dag. Vi ber også utvalget vurdere muligheten for en bedre samkjøring med plan- og bygningsloven i slike saker. Det bør i tillegg vurderes om kulturminneloven § 14 i større grad kan samkjøres med plan- og bygningsloven.

Del 2: Nyere tids kulturminner

Om forholdet mellom plan- og bygningsloven og kulturmiljøloven, m.m.

Ulike fylker har særegne sammensetninger av kulturmiljøer. I Oslo har vi en rekke anlegg av nasjonal verdi som (ofte) er knyttet til hovedstadsfunksjonen. Samtidig har endrings- og transformasjonspresset vært svært høyt i Oslo de senere år, hvor store og komplekse anlegg skifter eier og får helt ny bruk – det gjelder også en rekke statlige anlegg eller tidligere statlige anlegg som er fredet etter § 22a. Dette gir svært krevende prosesser, hvor fredningen og saksbehandlingsregimet rundt dette ikke alltid er gunstig. De beste prosessene for å sikre kulturminneverdier i slike tilfeller, opplever vi at har vært de anleggene som er vurdert som av nasjonal verdi («fredningsklasse»), men hvor vi har ventet med den formelle fredningen til etter at transformasjonsprosjektet er ferdig – eller har kunnet flagge verdiene og skape forståelse hos flinke eiere og arkitekter uten å frede. Generelt opplever vi at plan- og bygningsloven er et svært godt verktøy for å sikre kulturminneverdier, og gir en «smidighet» i komplekse prosjekter på en måte kulturminneloven ikke gjør. Sagt på en forenklet måte: Kml egner seg bra for å forvalte «løpende» enkelttiltak på anlegg som er i bruk, men dårlig med hensyn til store, komplekse anlegg som må gjennomgå større og grunnleggende endringer for å kunne fungere ved ny bruk. I slike prosesser er dessuten tidsaspektet kritisk for eier/tiltakshaver. Fredning bør derfor etter vårt syn primært brukes på anlegg hvor kulturminneverdiene ikke kan sikres tilstrekkelig over lang tid kun ved bruk av pbl – eksempelvis for å sikre originals substans, bygningsdetaljer, interiører og overflater, og særegne tekniske og håndverksmessige løsninger. Dersom verdiene er av mer kulturhistorisk art, kan regulering etter pbl være mer hensiktsmessig, selv om anlegget har klar nasjonal verdi.

Avveining opp mot andre samfunnsmessige hensyn (jf. punkt 2.1 i vedlegget) er en naturlig del av vurderingene som kulturmiljøforvaltningen gjør, men verktøyene er også her bedre utviklet for planprosesser etter pbl. enn i forbindelse med fredningssaker. Samtidig vil vi advare mot formuleringer i selve lovteksten som setter kostnadsbildet opp mot kulturminneverdier: Kulturmiljøloven må primært være en lov som skal sikre bevaring av kulturminner, også i noen tilfeller umistelige verdier på tross av andre samfunnsverdier. Fredning må være et reelt virkemiddel for forvaltningen til å sikre verdier, og ikke trekkes for langt i retning av å være en «frivillig ordning», jf. forvaltningens behov for sterke nok sanksjonsmidler. Vi vil advare mot en utvikling mot «ulike grader av vern og alternative måter å etablere vern på» (jf. punkt 2.2) dersom dette er tenkt innenfor kulturminnelovens rammer – loven må gi forvaltningen tilstrekkelige og tydelige verktøy.

Et siste poeng om pbl er at loven har mekanismer for særskilte prosesser i byggesak, som ved «bruksendring» og «hovedombygging». Det er etter vår oppfatning et godt spor dersom både begrepsbruk og prosesser samkjøres i de to lovverkene så langt det lar seg gjøre.

Fredning av kulturmiljø (§ 20)

Det ville være positivt med bedre verktøy for denne typen fredning tillagt regionalforvaltningen, og ikke via forskrift som i dag. Kulturmiljøfredninger ville vært aktuelle flere steder i Oslo, hvor verdiene er sammensatte, men kompletterende (som industrimiljøer langs Akerselva, med tilhørende boliger etc.) Dette vil likevel bli komplekse prosesser, med tanke på svært mange eiere med ulike prioriteringer, utredning av utbyggingsmuligheter, osv. Det kunne her være en mulighet for å knytte en slik prosess opp til plan- og bygningslovens områderegulering. Det oppleves imidlertid som et paradoks at reguleringsinstituttet krever stadig flere og mer detaljerte utredninger av forhold som ikke blir direkte berørt når formålet med regulering er bevaring, mens vedtaksfredning ikke er like tyngt av slike krav, selv om restriksjonene i prinsippet da blir sterkere. Man bør også vurdere om kulturmiljø kan underdeles, slik at man får en egen kategori beregnet på kulturmiljø med en eller få eiere. Stort sett vil fredningsprosessen være mindre krevende her enn for de store og komplekse anleggene.

Lister

I punkt 2.2 heter det også at utvalget skal se på forvaltningens bruk av lister og registre som verktøy i saksbehandlingen. Byantikvarens «Gul liste» er trolig blant de mest kjente av denne typen. Vi vil understreke at listen ikke i seg selv er rettighetsinnskrenkende, men er et forvaltningsverktøy. Den utgjør en kartlegging av eiendommer og anlegg med bevaringsverdi, og er et rent saksbehandlingsverktøy for kommunen, som angir i hvilke tilfeller vurderinger i henhold til annet ledd i § 29-2 i plan- og bygningsloven skal tas inn i en konkret byggesak.

Med vennlig hilsen

Dokumentet er elektronisk godkjent

Mottakere:
Kulturmiljølovutvalget