

Innspill til ny kulturmiljølov fra Kulturarv Vestfold og Telemark fylkeskommune

Kulturarv i Vestfold og Telemark har hatt en heldagssamling med tema ny kulturmiljølov. Vårt innspill handler om at man gjennom nytt lovverk må forenkle forvaltningen slik at kulturminnevernet blir tydeligere, enklere å forstå og forholde seg til.

Kulturmiljø. Vi ønsker at ny kulturmiljølov skal bli tydelig på å beskytte nettopp kulturmiljø, uten å legge til rette for utstrakt bruk av dispensasjon. Samtidig ser vi at det å frede hele miljøer byr på utfordringer. Hvordan skal NB!-områdene, eller det nasjonale registeret over nasjonalt viktige kulturmiljø håndteres rent formelt og gjennom et lovverk? Spørsmålet blir jo også hvorfor ikke nasjonalt viktige kulturmiljø skal fredes; når argumentet for fredning er nasjonal verdi. Kan disse kulturmiljøene være en egen kategori som får en type automatisk fredning?

Det bør bli enklere å frede hele kulturmiljø. Fredning etter dagens kulturminnelov § 20 er svært omstendelig, verner for mye, og gir et uønsket byråkrati for dispensasjoner. Vi foreslår at man samler virkemidlene etter §§ 15., 19 og 20 i en fredningsparagraf, evt. med flere ledd, der man kan frede bygninger og miljøer, med mulighet for å innlemme natur og landskap, og om ønskelig elementer innenfor miljøer spesifikt, slik at en fredning kan bli treffsikker, stå seg i en tilspisset juridisk situasjon, men ikke utløse unødvendig mange dispensasjoner for småting.

Vi trenger også et enklere regime for å avfede anlegg som etter et visst antall år ikke lenger innehar verdiene som gjorde at man fredet.

Dersom ulike grader av vern vurderes, har vi erfaring med bruk av nasjonal/vesentlig regional og lokal verdi og dette fungerer ikke så godt i praksis. Man bør ikke bruke disse begrepene i ny kulturmiljølov. I en gradering av fredning bør det ikke åpnes for gradering i verdivurdering, men en gradering i hva som tillates.

Gamle fredninger for fredete bygg/anlegg har ikke et område fredet rundt seg og dette er problematisk i bevaring av bygningene. Kan ny lov favne dette?

Vi vil påpeke at begrepet skjemming er problematisk og at man i ny lov må finne en bedre måte å håndtere fredete objekters omgivelser på. Kunne man lage en fellesbestemmelse for alle fredete kulturminner/kulturmiljø? Dette vil styrke tanken om å tenke helhetlige miljø fremfor objekt. Kunne for eksempel en lov ha generelle bestemmelser og at forvaltningen spesifiserer dette for konkrete miljø og så tinglyser en slik spesifisering?

Kulturmiljøloven og plan- og bygningsloven. Dagens pbl er ikke tilstrekkelig for ivaretagelse av kulturmiljø. Eksempelvis kan det i kommuneplaner ved bruk av hensynsone c/kulturmiljø, kun knyttes retningslinjer til disse miljøene. Vi anser at pbl bør inkorporere særlovene både prosessuelt og i innhold. Kunne man samkjørt fredning av større områder med pbl ved for eksempel at det står i loven at områder som er fredet etter kulturmiljøloven skal inn i kommunenes planer?

Bruk av avtaler og lister. Alt av avtaler og lister bør utgå. Forvaltningen bør bli enklere og tydeligere ved at man enten freder ved vedtak; som dagen § 15 og 19, eller at kulturminner er automatisk fredet. Erfaringen er at alle varianter av fredning/vern gjennom avtaler, etter få år utspiller sin rolle. For statens bygninger som er definert som Verneklasse 2 og hvor det er forutsatt at kommunene regulerer disse til bevaring bør det gjøres vurdering av om noen av disse bør fredes. Verneklasse 2 fungerer dårlig bla fordi de er lite tilgjengelige i oversikter.

Kirker som kulturminner. Vårt ståsted er at kirker og kirkegårder etter kulturmiljøloven bør behandles som andre kulturminner for en tydelig og enhetlig forvaltning. Listeførte kirker bør vurderes for fredning. De kirker og kirkegårder som etter gjennomgang ikke er fredet bør kunne behandles av Biskopen eller Det kirkelige fellesrådet uten kulturmiljøforvaltningens innblanding. Dagens forvaltning av kirkemiljø er tungvint, uforståelig og unødvendig byråkratisk. *Man kan ikke involvere kommunen, fylkeskommunen, Biskopen, menigheten, Riksantikvaren og Niku hver gang det skal graves en ny ledning inn til en kirke.* Fylkeskommunen bør ha førstelinjeansvar for kirker og kirkemiljø som for øvrige fredete kulturmiljø.

Fredning av byggverk og anlegg i statens eie. Det er for oss uforståelig at staten skal ha egne regler når det gjelder fredninger og saksbehandling. Objekter og miljø som fredes og som er i statens eie bør fredes på samme måte som øvrige kulturminner og kulturmiljø

Verdensarv. Vi foreslår at verdensarv får juridisk plass i den nye kulturmiljøloven. Våre internasjonale forpliktelser er mangelfullt ivaretatt ved de virkemidlene kommunene har etter pbl. Med en egen status etter kulturmiljøloven, vil man kunne stille de nødvendige forvaltningskrav til kommuner og andre forvaltere. I verdensarvområder er sammenhengen natur og kultur vesentlig og vi ønsker at lovutvalget tar med seg dette og ser på mulighet for en form for automatisk fredning av verdensarvsteder. Dette kan være en egen kategori eller ha en egen bestemmelse i ny lov.

Vi må også presisere at det i dag blir stilt krav til en egen konsekvensutredning for verdensarvområder; KUVA. Vi kan ikke se hvor et slikt krav er hjemlet, og vi stiller spørsmål om hvem som skal kreve denne og vurdere om den er god nok.

Automatisk fredning. Det å ha en automatisk grense for fredning av kulturminner fungerer godt for dagens forvaltning, denne er innarbeidet og har en fungerende praksis for dispensasjon. Vi foreslår imidlertid å skyve grensa til 1650. Det er få skriftlige kilder til tida før 1700 og enda færre for tida før 1650, slik at arkeologi vil fylle et viktig tomrom og kunne bli en primærkilde til perioden. Vi tror også at dette vil gi gjenklang hos den historieinteresserte befolkningen, som ofte er sterkt knyttet til kulturminner fra for eksempel 1600-tallet.

Ved å flytte fredningsgrensen vil man også unngå behovet for erklæring for at bygninger oppført før 1650 er automatisk fredet, noe som frigjør ressurser.

Det bør også vurderes hvordan man kan foreta arkeologiske registreringer/utgravinger for viktige nyere tids historie/kulturminner. Går det an å grave (enda) mindre av vanlig forekommende kulturminner og heller se på muligheten for å undersøke viktige nyere tids kulturminner arkeologisk? Det er stort behov for kunnskap og kunnskapsutvikling på det som kalles «nyere tids arkeologi».

Kunnskap, kunnskapsutvikling og formidling. Dette er et punkt som vi er svært glade for at utvalget spør om! Fylkeskommunene samler inn store mengder data hvert år. Det er et stort behov for å analysere og utarbeide syntesekunnskap av den kunnskapen vi samler inn. Dette gjelder hele fagfeltet og hele vår historie. Hvordan kan et slikt behov hjemles? Kan man lovpålegge at data brukes til å utarbeide kunnskap, slik at man kan prioritere og formidle? I et større perspektiv handler dette om demokratiet og innsyn i vårt fagfelt.

Fylkeskommunen som samfunnsaktør er en regional utvikler; dette kan også innebefatte at fylkeskommunene sørger for syntesekunnskap og formidling. Kan en ny lov si noe om kunnskapsutvikling? Vi ønsker en generell formulering om at forvaltningen skal være kunnskapsbasert, slik at kunnskapsutvikling er et lovpålagt ansvar.

Det å produsere syntesekunnskap og gjøre kulturhistoriske analyser har en kostnadsside vi ikke får dekt. Dette bør kunne utløse samarbeid mellom forvaltning og universitetsmiljøene; eksempelvis ved regionale forskningsfond.

Det bør også lovpålegges at dokumentasjonen av historien vår forsvarlig tas vare på. Kan loven ha en hjemmel for arkivering, også av datatyper som punktskyer og radardata, som ikke er direkte favnet av praksis etter arkivloven?

Vi ønsker at temaet kunnskapsutvikling utredes videre som en del av utarbeiding av ny lov. Det er et tema vi er svært opptatt av og vi ønsker å komme med videre innspill.

Forurensar betaler-prinsippet. Vi er glade for at forurensar betaler-prinsippet skal følges inn i ny lov. Vi ser likevel at det å øke unntakene i noen grad kan være et godt hjelpemiddel for å forankre arbeidet vårt ute. Vi mener dette bør ses på forslagsvis i sammenheng med punktene nevnt over:

- Konsekvensene av å skyve grensen for automatisk fredning fremover. Dette vil medføre økte kostnader til arkeologisk dokumentasjon, og antagelig er det riktig at staten overtar noen av kostnadene, for eksempel for dokumentasjon av stående bygninger og kulturlag i by etter 1537.
- Syntesekunnskap og aktivering av data fra arkeologiske undersøkelser og registreringer. Prinsippet så langt har vært at tiltakshavere ikke skal belastes for kunnskapsproduksjon ut over kildesikring og dokumentasjon. For en kunnskapsbasert forvaltning er dette ikke nok, og det er behov for forskning, jf. punkt over. Dermed bør det etableres offentlige ordninger for å finansiere dette.

Ansvarsforskrift og deling av ansvar. Fylkeskommunen bør ha førstelinjeansvar og Riksantikvaren bør rendyrke sin rolle som direktorat. All vedtaksmyndighet bør legges til fylkeskommunene. Vi legger ved vårt innspill til ny ansvarsforskrift fra 2018. Ny ansvarsforskrift må være tydeligere enn dagens.

Ordningen med at regionsmuseene og NIKU skal uttale seg i disp.saker fremstår tungvint og gammeldags i dagens virkelighet. Ordningen differensierer lite mellom stort og smått, og institusjonene er satt til å uttale seg inn i saker de ikke har lokal historikk på, og inn mot et regelverk de ikke har ekspertise i. De gravende institusjonene bør rendyrke sine roller som nettopp dette. De bør fortsatt vurdere hva som er viktige vitenskapelige problemstillinger inn mot dispensasjonene som gis, og hvorvidt kulturminner av en viss betydning bør graves før de fjernes, men behøves ikke for å gi råd om hvorvidt dispensasjon bør innvilges, eller hvorvidt tiltak utilbørlig skjemma kulturminner. Sløyfa om NIKU/forvaltningsmuseum bør dermed i mange mindre saker unngås.

Vi kan ha forståelse for at noen ytterst få fredete objekter kan forbli i Riksantikvarens portefølje; som eksempelvis Slottet. Vi har imidlertid ikke forståelse for at eksempler som Stavern leir er å finne i Riksantikvarens portefølje, heller ikke kirker eller kirkemiljø. Vi anser også at forvaltningsansvar for alle middelalderbyene må legges til fylkeskommunene.

Vi ønsker å beholde Riksantikvaren som en sikkerhetsventil og erfarer at samarbeidsplikten/oversendelsesplikten kan være viktig i saker som angår kulturmiljø med nasjonal (internasjonal) verdi. Det verst tenkelige må kunne stoppes og vi anser at staten må få en hjemmel til å gripe inn. Dette er en konsekvens av at den regionale kulturminneforvaltningen er lagt til et eget politisk forvaltningsorgan (i motsetning til eks. naturvern).

Det er viktig å beholde undersøkelsesplikten og gravemyndigheten hos det offentlige og ikke privatisere arkeologien slik man har gjort i Sverige. Erfaringene fra Sverige er at forvaltningen bruker mye ressurser til å administrere ordningen, men viktigst; at kunnskapen fragmenteres.

Når det etter kulml § 8 settes vilkår om overvåking av tiltak som berører automatisk freda kulturminner bør fylkeskommunen kunne gjøre denne overvåkingen, uavhengig av om dette er et tiltak som normalt ville vært overvåket av regionsmuseet eller NIKU. Vi anser også at små og mellomstore utgravninger på sikt bør kunne gjennomføres av fylkeskommunene. Dette vil frigjøre forvaltningsmuseenes kapasitet slik at de kan konsentrere seg om prosjekter som belyser deres faglige program og vitenskapelige problemstillinger, mens fylkeskommunene selv vil kunne prioritere små saker slik at ventetiden på utgravning blir kortere, og også ta i bruk formidlingspotensialet som ligger i feltsituasjonen.

Immateriell kulturarv. Dagens lov er fin på dette punktet. Kulturminner er knyttet til et sted. Vi ønsker å beholde en ordlyd tilsvarende dagens § 2.

Finnerlønn og private søk etter kulturminner. Vi ser ordningen med finnerlønn som en nyttig sikkerhetsventil for å hindre svartebørssalg av oldsaker, og en fin påskjønnelse for folk som finner og tar vare på viktige gjenstander fra forhistorien. Innslagspunktet for finnerlønn er imidlertid alt for lavt. Store offentlige ressurser brukes på å få betalt ut svært små summer til finnere og grunneiere. Innslagspunktet bør heves til minst 2500 kroner. Systemet for hvilke funn som gir grunnlag for finnerlønn bør også revideres ytterligere.

Ulovlighetsoppfølging, sanksjoner mm. Når det gjelder fredete bygninger kan man i dag bruke kulml § 16 og 17 og disse er ganske gode. En tilsvarende ordlyd kan gjerne beholdes, men det bør være mulig å gi bøter også etter kulml.

Spekulativt forfall i nasjonalt viktige kulturmiljø bør tenkes på under dette punktet. Det er svært ødeleggende for kulturminnevernet at bygg får stå og forfalle uten at noen kan gripe inn. En formulering i lovverket som gjør det mulig å sette krav om bevaring og istandsettelse er ønskelig, samtidig er dette gjerne bygninger som er regulert til bevaring etter pbl og ikke fredet, slik at da må oppgangen mellom disse to lovverkene være tydelig. Dette punktet bør derfor utredes og man bør skaffe en oversikt over problematikken.

Vi har behov for sanksjonsmidler som kan fungere i praksis og vi ser kanskje at det er Riksantikvaren som bør ha denne myndigheten slik at det blir lik praksis for hele landet og at dette ikke skal håndteres av et politisk styrt organ.

Kulturarv i Vestfold og Telemark fylkeskommunen bidrar gjerne videre i lovarbeidet og ber dere ta kontakt for erfaringer eller innspill.