

Innspill til Kulturmiljølovutvalget fra Kulturhistorisk museum, Universitetet i Oslo

Kulturhistorisk museum takker for invitasjon til å komme med skriftlig innspill. Vårt innspill vil i hovedsak fokusere på det arkeologiske kulturminnevernet.

Innledningsvis vil vi bemerke at det er svært mye i eksisterende kulturminnelov som fungerer godt og formålstjenlig for det arkeologiske kulturminnevernet, og som følgelig bør videreføres. Lovverket understøtter også et velfungerende og etablert forvaltningssystem, der store lovendringer kan få utilsiktede konsekvenser.

Norsk kulturminnelovgivning utmerker seg ved en svært stødig utvikling over 100 år, basert på erkjennelsen av at kulturminnevern i sin natur favner både langt bakover og langt framover i tid og bygger på tydelig faglig begrunnelse. Dette er en verdifull arv å ta med for det videre lovarbeidet.

Lovens formål og sektorovergripende ansvar

Kulturminnelovens (KML) formålsparagraf (§1) understreker kulturminnernes verdi som vitenskapelig kildemateriale. Kunnskaps- og forskningsperspektivet på kulturminnevernet har gått som en rød tråd siden opprettelsen av den første loven om fredning og bevaring av fortidslevninger i 1905. Dette følger av at arkeologiske kulturminner er de eneste kildene vi har til kunnskap om menneskers liv og virke i nesten 12 000 år. I senere år har vi i økende grad opplevd at kunnskapsperspektivet i forvaltningen er blitt utfordret. Vi mener det fortsatt er behov for å tydeliggjøre og styrke kunnskapsperspektivet i arbeidet med ny lov. Dette gjelder både i arbeidet med å skape en bredere forståelse for betydningen av en vitenskapelig forankring av et godt kulturminnevern og for utviklingen av en bærekraftig og langsiktig forvaltning av kulturarven.

I norsk forvaltning har kulturmiljø og naturmiljø blitt behandlet som en helhet siden opprettelsen av Miljøverndepartementet i 1972. Naturgitte og klimatiske forutsetninger er en vesentlig dimensjon for forståelsen og opplevelsen av kulturminner og kulturmiljøer. En slik helhetsforståelse er avgjørende også for å skape et godt vern og en god ressursforvaltning.

Selv om forutsetningene for en helhetlig natur- og kulturminneforvaltning har vært tilstede siden 1972, bør integrasjonen av de to forvaltningssområdene tydeliggjøres i lovverket. Nøkkelen ligger i en tydeligere definering av aktiv samhandling på tvers av sektorer og i enhetlig organisering av myndighet og ansvar innenfor de to forvaltningssområdene.

Sikringszone, lokalitetsavgrensning og kulturmiljø

Kulturhistorisk museum er positive til utarbeidningen av en ny lov som helhetlig fokuserer på kulturmiljø. Fra et arkeologisk ståsted er det behov for en mer helhetlig forståelse av kulturlandskapet eller landskapsrommet som kulturminnene inngår i. Det er store utfordringer med dagens bruk av lokalitetsbegrepet som noe fysisk avgrenset fra omgivelsene, jf KML § 6. Dette er problematisk fra et faglig synspunkt, men gir også føringer for hvordan kulturminnene forvaltes. Samtidig er det store variasjoner mellom fylkeskommunene i hvordan de definerer og avgrenser kulturminnelokaliteter ved registrering, jf § 9. Det tradisjonelle lokalitetsbegrepet er til hinder for en helhetlig forvaltning av kulturminnene ved at det ikke i tilstrekkelig grad hensynstar og inkorporerer landskapet mellom dem. Det gir heller ikke tilstrekkelig vern til kulturminner som oppdages utenfor en gitt lokalitetsavgrensning under en pågående utgravning eller ved realisering av et omsøkt tiltak. Områder med mange lokaliteter bør derfor i større grad betraktes som kulturmiljøer utviklet over tid eller landskapsrom med et mangfold av aktiviteter og stor tidsdybde. Dette vil kreve en annen forvaltningspraksis enn i dag. Vi vil derfor anbefale at de mulighetene som er nedfelt KMLs § 20 *Fredning av kulturmiljø*, forenkles og får langt større anvendelse enn tilfellet er i dag. Samtidig er det viktig at enkeltobjekter ikke forsvinner med en økt vektlegging av kulturmiljøbegrepet. Den automatiske fredningen av enkeltobjekter må fortsatt være eksplisitt i lovteksten.

Automatisk fredning og fredningsgrense

Kulturhistorisk museum anbefaler at prinsippet om automatisk fredning av arkeologiske kulturminner, på bakgrunn av deres alder og unike kildeverdi, videreføres. Vi vil også anbefale å opprettholde en definert fredningsgrense. Ordningen sikrer at et representativt og mangfoldig utvalg av kulturminner blir ivaretatt for ettertiden, enten gjennom bevaring i landskapet eller som nytt kildetilfang gjennom arkeologiske undersøkelser.

Det har de senere år vært en tendens i kulturminnevernet, som i samfunnet for øvrig, at kunnskapsdimensjonen utfordres eller blir nedprioritert på bekostning av andre hensyn. Hyppigst møter vi dette, når det dreier seg om dispensasjonssaker som berøre kulturminnekategorier som kan betraktes som massemateriale. Massemateriale representerer verdifulle statistiske data, som har økende betydning for den historiske kunnskapen.. Dette har særlig betydning for det lange tidsrommet av vår historie hvor det ikke finnes skriftlige kilder.

Det er flere grunner til at vi mener en fortsatt automatisk fredning må gjelde for **alle** kulturminner eldre enn fredningsgrensen. Det er store regionale forskjeller i forekomsten av de ulike kulturminnetypene, det er også store regionale og lokale variasjoner i antall gjennomførte undersøkelser og dermed kunnskapsstatus. Dette krever allmenn fredning og en faglig begrunnet dispensasjonspraksis.

Kulturhistorisk museum anbefaler at gjeldende fredningsgrense for automatisk fredet kulturminner videreføres. Dagens grense for automatisk fredning har en vesentlig begrunnelse i behovet for å sikre kulturminner fra perioder hvor det finnes få eller ingen skriftlige kilder. Det historiske/skriftlige materialet blir gradvis bedre utover 1600-tallet. Perioden preges av økende industrialisering og dermed store endringer i materiell kultur, herunder en kraftig økning i mengden bevarte gjenstander. Tiårene rundt 1650 representerer et viktig skille mellom førindustriell og tidlig industriell tid.

Kulturminner fra det første hundreårene etter Reformasjonen (1537) er viktige for å forstå eldre kulturminner og de lange linjene i vår historie. En hyppigere bruk av fredningsbestemmelsene i KML §§ 15 og 20, for å innlemme miljøer omkring fredete byggverk vil kunne bidra til å styrke vernet av et faglig begrunnet utvalg av disse kulturminnene. Til et slikt forslag må det også avklares hvordan søknad om dispensasjon fra fredningsbestemmelsene skal håndteres i henhold til tiltakshavers dekningsplikt ved innvilget dispensasjon.

Innenfor dette sakskomplekset er det også behov for bedre koordinering og samarbeid mellom de ulike instanser både i forhold til forvaltningen av automatisk fredete byggverk eldre enn 1650 og for byggverk som er vedtaksfredet. Det tenkes her særlig på hensynet til kulturminner som ikke er synlige på dagens markoverflate, som f.eks. eldre bygningsfaser eller kulturlag under stående byggverk og i tilstøtende arealer. I mange tilfeller kan kulturlagene også være eldre enn 1537. I denne sammenheng må også kulturlag og havneområder i middelalderbyene nevnes. Andre eksempler på etterreformatoriske kulturminner hvor det er behov for et styrket vern, er setervoller, de eldste husmannsplassene og tidlig industriell virksomhet.

Dersom utvalget anbefaler en justering av fredningsgrensen, vil det være nødvendig med en tydeliggjøring av universitetsmuseenes mandat for å inntaksvurdere og kuratere kildematerialet fra undersøkelser av slike kontekster, jfr. KML § 12. I tillegg må alternative finansieringsordninger både for gjennomføring av undersøkelser, forvaltningen av kildematerialet og forskning tas med i utredningen.

Forvaltningsansvar for løse kulturminner og gjennomføring av arkeologiske undersøkelser

Universitetsmuseene forvalter statens eiendomsrett til løse kulturminner, Jfr KML § 12 med tilhørende forskrift. At forvaltningsansvaret er lagt til universitetsmuseene, følger av deres historie. Oppbyggingen av vitenskapelige samlinger ved universitetene startet allerede på slutten av 1700-tallet, som del av arbeidet med å sikre Norge en sjølvstendig kunnskapsproduksjon. Universitetsmuseene har siden den gang hatt som oppgave å ivareta sammenhengen mellom gjennomføring av arkeologiske undersøkelser, innsamling av oldsaker, forvaltning av samlinger, forskning på kildematerialet og kunnskapsformidling gjennom utstillinger og publikasjoner. I tillegg har

universitetstilknytningen sikret at forskning og undervisning kunne spisses mot særskilte satsningsområder både med tanke på utvikling av ny kunnskap og fagfeltets rekrutteringsbehov. Universitetsmuseenes samlingsansvar er også omtalt i Universitets- og høyskoleloven, § 1-4, 2, hvor det heter at fem universiteter «(...) har et særskilt nasjonalt ansvar for å bygge opp, drive og vedlikeholde museer med vitenskapelige samlinger og publikumsutstillinger».

Landets fem universitetsmuseer formidler kulturarven og forvalter nasjonale oppgaver på vegne av staten. Med en slik desentralisert forvaltningsstruktur har man lyktes godt med å balansere nasjonale og regionale interesser både kostnadseffektivt og med ny kunnskap i fokus. Når det gjelder kostnadseffektivitet, må de synergier som følger av at universitetsmuseene ligger under to styringslinjer nevnes spesielt. Som del av UH-sektoren får universitetsmuseene sine basisbevilgninger til forskning og infrastruktur fra Kunnskapsdepartementet og universitetene, som del av kulturminneforvaltningen får museene dekket merutgiftene til gjennomføring av arkeologiske utgravninger og innlemmelse av dette kildematerialet i samlingene. Om vi skulle identifisere én sentral utfordring i dagens finansieringsmodell, må vi peke på behovet for økte rammer for etterarbeid og tilretteleggingen av materialet fra utgravningene for videre forskning og formidling. Gjeldende retningslinjer for budsjettering av arkeologiske undersøkelser åpner ikke for sammenstilling og publisering av resultatene fra en undersøkelse, utover rapport og funnlist. Slike publikasjoner er etterspurt, ikke bare i forskningsmiljøet, men også i lokalmiljøet der utgravningen fant sted. Vi vil derfor anbefale at dette innlemmes i tiltakshavers dekningsplikt, når dere skal drøfte rammene for «forurensar betaler-prinsippet», jf KML § 10. Kulturhistorisk museum mener artikkel 6 i Valettkonvensjonen, gir et grunnlag til å tydeliggjøre et slikt ansvar.

Det finnes enkelte avvik fra ovenfor nevnte logikk i gjeldende oppgavefordeling, bl.a. for arkeologiske undersøkelser i middelalderbyene og for maritime kulturminner. Kulturhistorisk museum mener at en ny lov bør baseres på en mer helhetlig tilnærming til forvaltningen av kildegrunnet. Vi kan her nevne de utfordringene kulturminnevernet møter i havneområdene i middelalderbyene, hvor forskjellige fredningsbestemmelser for maritime, bygningshistoriske og arkeologiske kulturminner skaper en komplisert forvaltnings- og utgravningssituasjon. Dette er her et tydelig behov for en harmonisering av fredningsbestemmelsene og en rendyrking av oppgave- og ansvarsfordeling, jfr. NIBR rapport 2012:30. I tråd med dette mener Kulturhistorisk museum at all utgravningsvirksomhet bør legges til universitetsmuseene.

Tap av kulturminner

Kulturhistorisk museum vil understreke betydningen av å holde fast ved sikrings- og bevaringsperspektivet ved fornyingen av lovverket. Vår tids nedtoning av historiens betydning er en alvorlig samfunnsutfordring. NIKUs («Fortidens minner i dagens landskap», 2016) og SWECOs tilstandsrapporter (MOVARK RAPPORT NR. 11, 2020) dokumenterer et relativt stort årlig tap av fredete kulturminner, og peker blant annet på konflikten mellom verneinteresser og næringsutvikling og fritidsaktiviteter. Kulturhistorisk museum mener at det må ligge en klar målsetning om å minimere det årlige tapet av kulturminner til grunn for lovarbeidet.

Kulturkriminalitet og internasjonale konvensjoner

Utvalget bør utrede hvordan Norges internasjonale ansvar i arbeidet mot kulturminnekriminalitet kan innarbeides tydeligere i loven, i tråd med ratifiserte konvensjoner og internasjonale forpliktelser. Det offentlige ansvar ved import/eksport av kulturgjenstander og proveniensløse gjenstander med utenlandsk opphav i norske samlinger, må vurderes spesielt. Vi ber også om en vurdering av hvorvidt også denne delen av lovverket fortsatt bør forvaltes av Kulturdepartementet, eller om det legges til Klima- og miljødepartementet for å sikre en mer helhetlig tilnærming til forvaltningen av kulturarven.

01.02.2023

Håkon Glørstad

Museumsdirektør