

Kulturmiljølovutvalget

Oslo, 30.1.2023

Skriftlig innspill fra Norges Verdensarv til ny kulturmiljølov

Takk for invitasjonen til å gi innspill til Kulturmiljølovutvalget. Vi viser også til vårt tidligere innspill til mandat for arbeidet fra desember 2021. Norges Verdensarv (NVA) er en medlemsorganisasjon for de åtte verdensarvområdene i Norge som er innskrevet på UNESCOs verdensarvsliste. Vi har 19 kommuner og syv fylkeskommuner som våre medlemmer sammen med et tyvetalls andre institusjoner og organisasjoner. Vi har som formål å ivareta og fremme de norske verdensarvstedenes fellesinteresser og bidra til bevaring og utvikling i samsvar med UNESCOs verdensarvkonvensjon og beste praksis.

I Norge har vi åtte verdensarvområder som står på UNESCOs verdensarvsliste for sine unike natur- og kulturverdier. Det er etter vårt syn et stort behov for et sterkere vern av verdensarven i Norge, og mange av de norske verdensarvstedene opplever et betydelig press. I dag erfarer vi en manglende implementering i norsk lovgivning av de forpliktelsene som følger av verdensarv. Arbeidet med å sikre den norske verdensarven gjennom lovgivning haster. Vi er derfor svært glad for at arbeidet med å utrede en ny kulturmiljølov nå er godt i gang.

I den statlige verdensarvpolitikken er de åtte verdensarvstedene gitt en rolle som fyrtårn for beste praksis innen natur- og kulturminneforvaltning. Dette er bra, men vi trenger en sterkere forankring av forvaltningen av vår verdensarv i det norske lovverket, herunder en klar formulering av statspartens ansvar for at verdensarvverdiene ivaretas. Viktigheten av lokalsamfunnenes tilslutning ved opprettelsen av nye verdensarvområder bør også framgå av lovverket.

FNs Verdensarvkonvensjon er et viktig virkemiddel ifht faglig og god forvaltning av verdensarven. Konvensjonen er en av vår aller viktigste miljøavtaler. Etter vårt syn må ansvaret som følger av verdensarvkonvensjonen og de nye oppdaterte retningslinjene reflekteres i den nye nasjonale loven. Den nye kulturmiljøloven må være en særlov som gir verdensarven det vern og den beskyttelsen den trenger og verdensarven må få en særskilt regulering i loven. Verdensarvens universelle verdi slik den er nedfelt i Verdensarvkonvensjonen, og ansvaret som følger med dette må hjemles i den nye kulturmiljøloven.

Det er etter vårt syn et behov for en mer moderne lov som har en bedre kobling og en mer helhetlig tilnærming mellom kultur, natur, naturmangfold og kulturmiljø. Verdensarven består av både naturverdier og kulturverdier. I utviklingen av en ny Kulturmiljølov blir det derfor viktig å se hen til øvrige nasjonale lover og sikre en god samordning av tilstøtende og avklare forhold til andre lovverk som omfatter natur og naturarv som for eksempel Naturmangfoldsloven, Jordloven, Skogloven, Akvakulturloven og Vassdragsreguleringsloven og annet lovverk og sedvaner som Friluftsløvsloven og allemannsretten. Det er også et behov for å avklare forhold til Plan- og bygningsloven og andre sektorlover – og hvordan verdensarv, bufferoner og oppsluttende verdier skal håndteres og vektlegges i plan- og byggesaker – herunder plikt til kulturmiljøutredninger og konsekvensutredninger i verdensarven (hjemmel for KUVA).

Videre er det viktig at loven klargjør og forankrer formelle ansvarsforhold mellom stat, fylke og kommune når det gjelder forvaltningen av verdensarven. I en nylig internasjonal utredning gjennomført av Instead Heritage knyttet til situasjonen på Vegaøya blir det pekt på at verdensarven mangler beskyttelse i det norske lovverket. Det er behov for en klarere formulering av statspartens ansvar for at verdensarvverdiene ivaretas. Videre er det behov for en mer brukervennlig lov og en klarere rollefordeling, som gir kommunene og fylkene en bedre oversikt over hvordan de skal håndtere lover, forskrifter og bestemmelser i kommunal og regional forvaltning i det daglige.

Utvalget har blitt bedt om å vurdere hvorvidt det vil være hensiktsmessig å ta inn i loven hvordan kulturmiljøverdier bør prioriteres og avveies opp mot andre samfunnsmessige hensyn. I mandatet nevnes det videre at kostnadene ved tiltak for å bevare kulturmiljøverdier skal stå i et rimelig forhold til den samfunnsmessige nytten. Etter vårt syn er verdensarven i seg selv en viktig kilde til verdiskaping og vi vil oppmuntre utvalget til å se nærmere på den samfunnsmessige nytten av verdensarv og kulturmiljø mer generelt. Her vil vi peke på relevansen av de pågående debattene om både prising av natur og klimarisiko ved utviklingsprosjekter. Disse er aktuelle når utvalget ev skal vurdere kostnader ved tiltak for å bevare kulturmiljøverdier. Samtidig vil vi minne om det ansvar vi har påtatt oss for å ta vare på verdensarven og de universelle verdiene de representerer for fremtidige generasjoner. Vi ser i dag dessverre altfor ofte at hensynet til verdensarvverdiene risikerer å tape ifht avveininger av annen samfunnsmessig nytte. I den nye loven er det derfor et behov for å gi verdensarvverdiene et særlig vern. Dette gjelder både for de universelle verdiene, de oppsluttende verdiene og attributter til verdensarven, herunder bufferoner mm.

Vi mener at det er viktig å opprettholde gjeldende miljø- og kulturmiljørettslige prinsipper, som f eks prinsippet om forurenser betaler, og føre-var-prinsippet. Dagens strenge form for vern av fredede kulturminner og kulturmiljø må også videreføres. Vi vil samtidig foreslå at utvalget ser på mulige nye prinsipper knyttet til byrdefordeling. Feks ser vi at hvis et lokalsamfunn må gi avkall på utviklingsprosjekter på grunn av verdensarven så er det behov for å drøfte prinsipielt hvem som skal kompensere lokalsamfunnet for ev tapte inntekter? For verdensarvområdet Vadehavet har det blitt opprettet et større utviklingsfond som skal kompensere lokalsamfunnenes ev tap for utviklingsprosjekt de må avstå fra på grunn av vern.

Det blir videre viktig å se den nasjonale lovgivningen i sammenheng med flere andre internasjonale konvensjoner og forpliktelser. Den nye loven bør reflektere den internasjonale rettsutviklingen i FN, EU, Europarådet på natur- og kulturmiljøfeltet. FNs Verdensarvkonvensjonen er bare en av mange relevante konvensjoner. Ut over konvensjoner som behandler kulturminner og immaterielle kulturminner er også konvensjonen for biologisk mangfold (CBD), klimakonvensjonen (UNFCCC) og konvensjonen for urfolks rettigheter (ILO-konvensjonen) svært aktuelle. Som en del av arbeidet i utvalget er det videre naturlig at det foretas en gjennomgang av hvordan andre land har iverksatt vern og forvaltning av verdensarv i kulturminnelovverket, evt. annet lovverk og/eller i andre nasjonale retningslinjer. Relevante erfaringer kan bla hentes fra Ungarn, Estland og Italia.

Vi vil også peke på at det er viktig å se forvaltningen av immateriell og materiell kulturarv under ett og i en større sammenheng. Verdensarven er både immateriell og materiell. Dagens oppsplitting mellom ulike departementer og direktorater og ikke minst ulike budsjettposter er lite hensiktsmessig. Her kan det være synergier å hente i en samlet forvaltning og mer helhetlig bevaring.

Vi stiller oss svært positive til at utvalget skal utrede om lovforslaget bør ha bestemmelser som bidrar til kunnskapsutvikling om, og formidling av vårt kulturmiljø som grunnlag for en god og effektiv forvaltning. Dette er etter vårt syn noe som med fordel kan innlemmes i loven. Det er i dag et stort og presserende behov for en mer systematisk miljøovervåking og økt forskning på verdensarven i Norge for å kjenne til verdensarvens faktiske tilstand. Bedre faktagrunnlag er nødvendig for å sikre en god og effektiv forvaltning av verdensarven og for å kunne rapportere i forhold til den internasjonale konvensjonen.

Avslutningsvis vil vi peke på viktigheten av å stå sammen for å kunne løse de store oppgavene knyttet til klimaendringer og FNs bærekraftsmål. Det er derfor relevant for lovutvalget å utrede hvordan det tverrsektorielle samarbeidet kan styrkes på statlig nivå, stikkord her er sektorprinsippet vs sektorovergripende ansvar og økt behov for samhandling på tvers. Her er verdensarv, som berører en lang rekke ulike departements ansvarsområder - 12 totalt - et godt eksempel på et felt hvor vi trenger en bredere felles forankring, i lovverk og en økt felles forståelse for viktigheten av å verne om vår felles verdensarv.

Vi ser fram til å ta del i den videre prosessen fram mot utkastet til en ny lov og vil vi be om at de åtte verdensarvområdene representert ved de 20 kommunene og de syv fylkene som forvalter verdensarv inviteres inn som formelle høringsparter.

Med vennlig hilsen fra

Liv Astrid Sverdrup
Direktør
Norges Verdensarv