

NOTAT TIL KULTURMILJØLOVUTVALGET FRA NORGES KULTURVERNFORBUND

1. Innledning

Kulturvernforbundet takker utvalget for å kunne delta på innspillmøtet i KLD 11.1.23 og det særskilte møte i etterkant Toril og jeg hadde med dere.

Eiere av kulturminner og frivillige har en helt avgjørende rolle i å bevare vår materielle og immaterielle kulturarv. Kulturmiljømeldingen viser særlig til betydningen av deltakelse og mangfold i dette arbeidet. En ny kulturmiljølov må på en helt annen måte enn dagens kulturminnelov sikre kulturminnene og kulturmiljøet bredere.

Den nåværende lov er kortfattet, men representerer et komplisert forvaltningssystem, med flere departementer, Riksantikvar, fylkeskommuner og museer med gitte roller i en omfattende ansvarsforskrift. Kommunene har ingen rolle etter dagens lov (med unntak av kml. § 25).

Loven er også en lov som i stor grad er utarbeidet av eksperter og embetsverk, hvor eier- og brukerperspektivet er relativt svakt og uten involvering av de frivillige ressurser. Kulturminneloven sikrer bare utvalgte fysiske kulturminner og har ingen kobling til vern av den immaterielle kulturarv. Selv om det pr. i dag har vært opp til regjering, departement og til dels direktoratet Riksantikvaren å fordele arbeidsoppgaver innen kulturmiljøforvaltningen, må et nytt lovarbeid også se hen å vurdere og foreslå en mer hensiktsmessig og enklere forvaltning.

Hvilken sektor/departement kulturminnevernet skal tilhøre har vært et spørsmål for de fleste regjeringer, KLD eller KUD. I Stortinget ble det politiske feltet flyttet fra Energi- og miljøkomiteen til familie- og kulturkomiteen for noen år tilbake.

Loven verner også et bestemt utvalg av kulturminner som har *nasjonal* verdi, selv om den i § 25 har en føre-var-bestemmelse av rivning/vesentlig endring av bebyggelser fra før år 1850. Det store flertall av verneverdige kulturminner, er bare av regional eller lokal verdi.

Det er en kjensgjerning at kommunene i liten grad følger opp med regulering med hensynssone (før formål bevaring), da nær alle reguleringsplaner er utbyggerstyrte. Noen kommuner kan imidlertid ha kommuneplaner/kommunedelplaner som kartlegger verneverdige kulturminner, som kan medføre at utbyggere bør se hen til dette ved forslag om reguleringsplan. Noen få kommuner kan også ha forvaltningssystem med «Gul liste» (som Oslo) som innebærer at byggetiltak på eiendommen må undergis antikvarisk vurdering før byggetillatelse blir gitt).

Kulturmiljøutvalget bør også vurdere om vernebestemmelser for å sikre kulturmiljøer av regional og/eller verdi bør inkluderes i den nye loven eller om det bør foretas endringer i plan- og bygningsloven.

Kulturvernforbundet vil også fremholde innledningsvis at det er viktige at mange av grunnelementer i dagens kulturminnelov videreføres, ikke minst gjelder det regelverket rundt arkeologiske automatiske fredete kulturminner som er både komplisert og skjørt og som på mange måter har fått «satt seg».

Vi vil dernest understreke at lovutvalget ikke kan gis bundet mandat ut fra at en ny ikke må medføre større utgifter for staten. Når urett og ubalanse må rettes opp i en ny lov, må regjering og Storting følge opp sitt ansvar med tilstrekkelige bevilgninger, hvor oppgaver selvsagt må få ulik prioritering. Hvis ikke bevilgningene øker kan en ny lov måtte medføre omprioritering på noen områder.

2. En lov for alle kulturminner

Kulturmiljøloven bør i motsetning til dagens kulturminnelov dekke alle typer materielle kulturminner. Av de bevegelige kulturminner er det i dag bare anledning å fredre fartøyer, jfr. § 14 a Fredning av båter. Bestemmelsen gir også hjemmel til fredning av mindre fartøyer, f.eks. robåter, selv om det etter forvaltningspraksis bare har vært fredet noe større motor- eller seildrevne fartøyer.

Rullende jernbanemateriell, motorkjøretøyer og luftfartøy kan i dag ikke fredes, hvis ikke slike samferdselsmidler regnes som inventar til et fast anlegg (eks. noe materiell til den fredete Rjukanbanen). Dette er en vesentlig mangel ved loven som våre medlemsorganisasjoner, Norsk Jernbaneklubb, Landsforbundet av Motorhistoriske kjøretøyklubber (LMK), Rutebilhistorisk Forening og Landsforeningen for luftfartøyvern har tatt opp med jevne mellomrom. Vår viktige samferdselshistorie kan gå tapt hvis ikke slikt materiell fredes, med mulighet til statlige tilskudd.

Løse kulturminner er bare ellers vernet som større løst inventar (§ 15 første ledd) i tilknytning til fredet anlegg hvis det er tatt med i fredningsvedtaket. Egne regler verner gjenstander før reformasjonen (og mynter fra før år 1650 og bestemte samiske løse kulturminner, ved at staten blir eier (§ 12), se dog unntaksbestemmelsen for yngre typer av nevnte kulturminner.

En ny lov bør også ha en hjemmel til å verne/frede alle typer løse kulturminner, hvis det er tilstrekkelig faglig grunnlag for det. En rekke typer løse kulturminner er ellers undergitt egne eksport- og importregler, se §§ 23 flg.

3. Verneverdier

Kulturminneloven har for noen typer av kulturminner verdibegreper som kan hjemle vern, se f. eks. begrepene «båter av særlig kulturhistorisk verdi» (§ 14 a) og bygninger, anlegg, områder, steder m v. «kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi» (§ 15). Andre kulturminner har bare alder og/eller typekategori som verneterskel. Den største gruppen er alle de legalfredete arkeologiske kulturminner fra før år 1537 (i gruppen automatisk fredete kulturminner).

Kulturmiljøloven bør angi de viktige verneverdier enkeltvis, kombinert eller samlet som kan begrunne fredning eller annet vern (f. eks. statlig eiendomsrett, eksportforbud) generelt sett. Hittil har det vært fagfolkene i kulturmiljøforvaltningen med støtte i academia som utarbeider fagverdiene. Vi mener at utvalget bør løfte disse inn i den nye loven, f. eks. slik:

a) Kunnskapsverdi

Kunnskapsverdien er den tyngste verneverdi i kulturminnevernet. Denne verdien ligger bak lovens vern av de automatiske fredete kulturminnene, hvor det er disse kulturminnene alene som før runer og skrift forteller om livet i fortiden. Dette hensynet er særlig vektlagt i naturmangfoldloven § 8 (Kunnskapsgrunnlaget).

Denne verdien har ofte en nær sammenheng med sjeldenhet/autentisitet/representativitet. Høy alder vil ofte medføre en sjeldenhet. Et sjeldent og autentisk kulturminne har derfor normalt høy kunnskapsverdi.

En rekke typer kulturminner er svært underrepresentert på fredningslisten, hundrevis større gårdsanlegg er fredet, bare en håndfull husmannsplasser. Kulturminnet kan også være under-representert i regionen. Her bør det også i forarbeidene gis en klar kobling

immateriell kulturarv, hvor vern av et fast kulturminne nettopp kan begrunnes av å sikre/formidle en håndverks-, kunsthåndverks-, teknisk/industriell-metode.

Kunnskapsverdien har tradisjonelt sett i forvaltningen vært rettet mest mot objektet selv, ikke vem som er eier eller det mer historiske. Utvalget bør utvide dette perspektivet, som f. eks. kan hjemle fredning av hjemmet til en sentral person i vår historie, uten at selve bygningen har viktige kulturhistoriske kvaliteter.

b) Opplevelsesverdi

Opplevelsesverdi er den en verdi som har blitt mer fokusert. I valg mellom flere viktige bygninger kan nettopp denne verdien begrunne en fredning ut over kunnskapsverdi, fordi bygningen har en eier, plassering og andre forhold at publikum kan få tilgang og oppleve kulturminnet.

c) Bruksverdi

Bruksverdi kan i seg selv ikke hjemle et vern. At kulturminnet fortsatt er i bruk kan derimot støtte et vern. En bygning som er forlatt vil sjeldent være et godt verneobjekt. Det er viktig at vern kan støtte fortsatt, men om nødvendig også endret bruk. «Vern gjennom bruk» ble i sin tid lansert av Forbundet Kysten, en av våre medlemsorganisasjoner, og har siden blitt et viktig prinsipp for Stiftelsen Norsk Kulturarv, Kulturminnefondet og feltet generelt. I dag er begrepet mer og mer viktig for å understreke behovet for allianse med eiere og brukere for å sikre kulturminnet i fremtiden. Dette tilsier at forvaltningen må i større grad tillate endringer som gjør at kulturminnet fortsatt er i bruk, for at de skal bli bevart, se her innspillene fra Norsk kulturarv.

4. Prinsipper for god kulturmiljøforvaltning

Formålsbestemmelsen i dagens kulturminnelov § 1 annet og tredje ledd bestemmer etter lovendring i 1992:

«Det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale og som varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet.

Når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål».

I sin tid var bestemmelsen viktig, men den bør klart sett tydeliggjøres og utbygges i den nye loven, ikke minst tredje ledd.

Det er et sentralt spørsmål om en ny kulturmiljølov bør inneholde prinsipper for en god kulturmiljøforvaltning, gjerne ut fra bærekraftig bruk, særlig for ulike offentlige myndigheter. Naturmangfoldloven §§ 4-14 oppstiller en rekke prinsipper. Det er ikke noen grunn til at kulturmiljøfeltet ikke skal stille liknende prinsipper og krav.

Et viktig kulturminne/kulturmiljø, er i motsetning til arter og naturtyper, helt unikt. En art kan være sårbar og tiltak kan sikre at bestanden sikres. For kulturmiljøforvaltningen er det påkrevd å sikre at viktige kulturminner/kulturmiljøer, i alder, type og beliggenhet i hele landet sikres, ikke minst ut fra representativitet. Noen bestemmelser synes aktuelle:

a) Offentlig kunnskap om kulturminner/kulturmiljøer

Kommunene har i dag nær intet formelt ansvar for vern av kulturminnene/kulturmiljøene, hvis ikke det gjelder regulering, byggesakskrav i forhold til estetikk, fasadevern/vedlikehold og rivning, foruten egne kommunale bygninger og museale samlinger. Kommunene har i dag heller ingen plikt til å kartlegge generelt kulturminnene/kulturmiljøene i kommunen, med unntak at slik plikt kan etableres i forbindelse med påkrevd registrering av automatisk fredete kulturminner i forbindelse med reguleringsplan. De færreste kommuner har også kulturhistorisk/antikvarisk kompetanse. Uten kunnskap og oversikt og kulturminnene går lett tapt i regulerings- og byggesaker, hvis ikke de fanges opp av fylkeskommunen eller Riksantikvaren.

Utvalget bør derfor vurdere om det bør lovfestes at kommunene plikter å utarbeide kommuneplaner, kommunedelplaner eller andre oversikter over verneverdige kulturminner og kulturmiljøer i kommunen. En slik plikt er helt avgjørende for at dagens § 1 tredje ledd kan fungere.

b) Plikt til å vurdere verdien av kulturminner/kulturmiljøer i forvaltningen

Den nåværende § 1 tredje ledd må forsterkes for alle offentlige myndigheter som treffer vedtak, ikke bare kommunene. En slik plikt bør utvides til å først sikre at en har et forsvarlig kunnskapsgrunnlag om kulturminner/kulturmiljøer i området som kan bli berørt av offentlige vedtak og om nødvendig konsultere kulturmiljøforvaltningen i god tid før vedtak blir gjort (som i dag er Riksantikvaren, Sametinget for samiske kulturminner og fylkeskommunene). Konsultasjon vil sikre disse myndighetenes vurdering av verneverdi. En slik bestemmelse vil på mange måter fange opp et «føre-var-prinsipp».

Etter Kulturvernforbundets syn bør pliktbestemmelsen i selve skjønnsutøvelsen bygges ut etter relevansen av verneverdi. Høy verneverdi (typisk nasjonal verdi og viktig regional verdi – som er tersklene for å fremme innsigelse i arealsaker) tilsier at verdiene vektlegger tyngre enn bare middels lokal verdi.

Det er mulig en bør vurdere å ta inn tilsvarende formuleringer som i naturmangfoldloven § 14 vektlegging av andre viktige samfunnsinteresser og samiske interesser.

c) Immateriell kulturarv

Dagens kulturminnelov tar ikke opp i seg sammenhengen med den immaterielle kulturarv. Hadde vi hatt en egen kulturlov på fagfeltet ville det være et naturlig ankerfeste. De andre mest relevante lover på fagfeltet er arkivloven (under KUD) og lover innen utdanningsområdet (under KD). Vi viser også til at Norges husflidslag som er en av våre organisasjoner og flere andre også tok dette opp på innspillmøtet.

Kulturvernforbundet ber derfor utvalget vurdere en lovbestemmelse i den nye loven som pålegger offentlige myndigheter å sikre dokumentasjon og kunnskap om viktige håndverk og fagteknikker i tilknytning til fredete anlegg.

d) Medvirkning

Alle kulturminner/kulturmiljøer har en eier, og ofte flere brukere. Vedtak som berører kulturminner/kulturmiljøer gjelder disse direkte. Naboer, allmenheten generelt, velforeninger, en rekke frivillige organisasjoner med kulturarv/kulturvern som formål har

ofte også stor interesse i å bli hørt og involvert i slike prosesser. Kulturmiljømeldingen understreket nettopp betydning av disses medvirkning. Utvalget bør vurdere bestemmelser som ut over forvaltningsloven sikre andre en parter en mulighet til å medvirke før viktige vedtak blir tatt.

e) Verdensarv

Flere har påpekt at det er et paradoks at våre internasjonale forpliktelser etter Verdensarvkonvensjonen av 1972 ikke har fått et uttrykk i nåværende kulturminnelov fra 1978. Det skyldes muligens at Norge først ratifiserte konvensjonen i 1977 og første norske verdensarvsteder kom i 1979 (Bryggen i Bergen og Urnes stavkirke). Verdensarvstatus er først mulig etter strenge kriterier som innebærer omfattende prosesser og vern. Det er imidlertid en utfordring at offentlige myndigheter kan tillate tiltak som setter verdensarvstedene i fare, senest fiskeoppdrettsanlegg på Vega i forhold til verdensarvstedet Vegaøyan.

Etter vår mening bør loven innledningsvis ha en bestemmelse som uttrykker at staten har et særlig ansvar for å sikre verdensarvstedene i forhold til tiltak og trusler som kan svekke verdensarvverdiene og at alle offentlige myndigheter plikter å avstå fra et hvert tiltak som kan true slike verdier (føre-var-plikt). Det bør også vurdere om loven bør inneholde en bestemmelse om den immaterielle kulturarv.

5. Automatisk fredete kulturminner

Kulturminneforbundet anbefaler som nevnt å beholde dagens regime for vern av arkeologiske kulturminner fra før år 1537. Som påpekt i møtet vårt med utvalget innebærer dagens forvaltning at verneverdi avklares i reguleringsaker og bygge-/tiltakssaker. I svært mange tilfeller vil utviklingstiltak bli tillatt på vilkår og kulturminnet slettes på vilkår om arkeologisk utgraving, typisk der verneverdien av slike kulturminner ikke er høy, f.eks. kokegroper fra jernalder som ellers er sikret i området.

Det mest omdiskuterte punkt på feltet, ikke minst i forhold til landbruket, er om grunneier/kommune tar kostnadene for dette eller om staten dekker dette direkte ved «særlige grunner» eller «mindre private tiltak» etter § 10 første ledd. Etter vårt syn er det viktig at det settes av tilstrekkelige midler for slik dekning.

Vi går imidlertid inn for at en del typer arkeologiske kulturminner og rester av bygninger og anlegg fra tiden år 1537 – 1649 også gis et vern som automatisk fredet. Det er særdeles få stående bygninger fra denne tiden (som er fredet etter dagens § 4 tredje ledd). Vi står i fare for å miste kunnskap om periode på over hundre år, hvor de skriftlige kilder er sparsomme, hvis ikke kulturminner av bestemte typer og kvaliteter, under jorda og/eller delvis over jorda, blir sikret. Det kan være rester av en bygning, f.eks. grunnmur eller et historisk vegfar. Slik bestemmelse vil derfor utelukke typer av ikke tilstrekkelige viktige menneskelige spor, f.eks. pløyespor, spor etter stolpehull.

Når det gjelder grensen for automatiske fredete stående bygninger i § 4 tredje ledd, mener vi grensen bør flyttes til før år 1750. Det vil uansett være tale om et svært begrenset antall bygninger.

6. Metallsøking

Bruk av metallsøkere har blitt svært utbredt, og flere tusener har dette som hobby. De aller fleste respekterer regelverket om å ikke søke og grave opp metallgjenstander på automatisk fredete kulturminner og varsle om funn ved f. eks. søking og funn i pløyselaget på landbruksareal. I mange

områder er det også et godt samarbeid med organiserte metallsøkerforeninger og vedkommende arkeologiske museum/fylkeskommune. Riksantikvaren har etter hvert fått et godt samarbeid med en av våre medlemsorganisasjoner, Norges metallsøkerforening som har om lag 800 medlemmer.

Dagens lov regulerer ikke dette. Forbundet går inn for at bruk av metallsøkere reguleres i den nye loven, hvor lovbestemmelsen tar opp i seg de viktigste prinsippene som er nedfelt i Riksantikvarens retningslinjer på området. Det bør også gis en forskriftmulighet, som også kan åpne et mer organisert samarbeid med foreningen og forvaltningen, som i noen grad kan utvide slik metallsøking og oppgraving av funn.

7. To klasser fredningsvedtak – bygninger og anlegg

Kulturvernforbundet går inn for at dagens hjemler for fredning av bygninger/anlegg/områder med prosessregler videreføres, som sikrer at Riksantikvaren fortsatt kan frede slike kulturmiljøer når nasjonale verdier foreligger. Riksantikvaren er i ferd med å utvikle og vedta bevaringsstrategier på dette området. Vi legger til grunn at en i fremtiden bare vil frede et begrenset antall bygninger/anlegg og områder, der fredningslistene er svært mangelfulle i forhold til representativitet.

Dagens regelverk er imidlertid utilstrekkelig til å vår viktige bygningsarv, da kommunene i dag ikke bruker virkemiddelet regulering med hensynssone. Vi går derfor inn for at loven hjemler en ny fredningskategori (B-fredning), hvor en bygnings eksteriør og eventuelt også interiørmessig, i en forenklet prosess, uten å følge dagens fredningsprosess som er lik reguleringsvedtak, når grunnen eller eiendommen ikke fredes. Det vil sikre at viktige bygninger/anlegg fra år 1750 (forutsatt automatisk fredning for bygninger 1650-1749 vedtas) kan sikres for fremtiden. Fylkeskommunen bør kunne tildeles slik myndighet. Fortidsminneforeningen, som er en av våre medlemsorganisasjoner ser også behov for en slik bestemmelse. Også Forbundet Kysten ser et særskilt behov for å verne mer av vår kystbebyggelse; brygger, naust m.v. Denne typer bygninger er særlig utsatt for klimaendringer med vær og vind og tapes med en prosent på over 6 % hvert år. En slik fredningsbestemmelse vil ikke minst være viktig for denne type sårbare bygninger.

Vi foreslår for øvrig at dagens § 25 om kommunenes pliktige melding til fylkeskommunen ved rivning eller vesentlig endring av bebyggelse fra før år 1850 også utvides til en tiltaksplikt for eier av bygningen.

8. Nytt EU-direktiv

Kulturvernforbundet er svært bekymret over at EU har nytt direktiv for bygningers energi-ytelse (EBPD), 2021/802, som vil oppheve direktiv 2018/844/EU. Etter vårt syn vil det nye direktivet være skadelig for svært mye av vår verneverdige bebyggelse ved at alle bygninger som det ikke er gitt unntak for må oppgraderes til energiklasse E innen 2030. Vi står i fare for å miste mye av norsk bygningskultur. Se nærmere:

<https://ec.europa.eu/energy/sites/default/files/proposal-recast-energy-performance-buildings-directive.pdf>

Norge står fritt til å vedta unntaksbestemmelser, og vi forventer at regjeringen etter forslag fra Riksantikvaren vedtar brede unntaksbestemmelser for fredet og verneverdig bebyggelse.

9. Innspill fra Norsk Kulturarv

Kulturvernforbundet viser ellers til skriftlige innspill fra Stiftelsen Norsk kulturarv til utvalget, som vi naturlig nok støtter fullt for å sikre eiere av fredete bygninger bedre rammevilkår og forutsigbarhet for fremtidig eierskap og bruk.

17.1.23 Jørn Holme