

# Mandat for lovutvalg som skal utrede forslag til ny lov om kulturmiljø

## 1. Bakgrunn

I Meld. St. 16 (2019-2020) Nye mål i kulturmiljøpolitikken. Engasjement, bærekraft og mangfold er det varslet at det skal utarbeides en ny kulturmiljølov. Gjeldene kulturminnelov ble vedtatt 9. juni 1978 og er blant de eldste forvaltningslovene i Norge. Siden 1978 har det skjedd en rekke endringer i samfunnet som har betydning for forvaltningen av kulturmiljø. Det gjelder blant annet endringer i arealbruk og demografi, i forvaltningens oppgaver og organisering, i forvaltningslovgivningen (miljølovgivningen, lovgivningen om Den norske kirke, kommunenes og fylkeskommunenes rettslige posisjon m.m.), og i samenes og de nasjonale minoritetenes rettslige og politiske stilling. Det har også skjedd en internasjonal rettsutvikling på kulturmiljøfeltet.

En rekke av bestemmelsene i kulturminneloven har blitt endret etter 1978, men det er aldri foretatt noen systematisk gjennomgang av lovens struktur eller materielle og prosessuelle bestemmelser. Det er behov for en grunnleggende revisjon av reglene i kulturmiljøloven basert på erfaringene med dagens lov og samfunnsutviklingen. Utvalgets oppdrag er å utrede hvordan loven kan forbedres som et redskap for å ta vare på kulturmiljøet.

## 2. Utvalgets arbeid

### 2.1 Mål og føringer

Utvalget skal utarbeide forslag til en ny lov om kulturmiljø som skal være kunnskapsbasert, bærekraftig og bidra til en effektiv forvaltning. Utredningsarbeidet skal ta utgangspunkt i en gjennomgang av dagens kulturminnelov og regulering av kulturmiljø i andre lover, og erfaringer med disse regelverkene. De nasjonale målene for kulturmiljøpolitikken som følger av Meld. St. 16 (2019-2020) Nye mål i kulturmiljøpolitikken. Engasjement, bærekraft og mangfold skal legges til grunn for arbeidet.

Utvalget må i utredningen drøfte hva som defineres som kulturminner og kulturmiljø, og klargjøre og presisere kulturmiljøets verdier, uavhengig av samfunnsutviklingen. Gjeldende og fremtidige samfunnsutfordringer for kulturmiljøet, og hvilken betydning utfordringene bør ha for utformingen av kulturmiljøregelverket, må også utredes.

Utredningen skal bygge på en avveining mellom kulturmiljøverdier og andre samfunnsmessige hensyn. Det gjelder blant annet næringsinteresser slik som landbruk og andre private eieres interesser. Der det er naturlig skal utvalget synliggjøre hvordan disse avveiningene er foretatt. Utvalget skal vurdere hvorvidt det vil være hensiktsmessig å ta inn i loven hvordan kulturmiljøverdier bør prioriteres og avveies opp mot andre samfunnsmessige hensyn, for eksempel med en formulering om at kostnadene ved tiltak for å bevare kulturmiljøverdier skal stå i et rimelig forhold til den samfunnsmessige nytten.

Utredningen skal ivareta og understreke prinsippet om kulturmiljø som et sektorovergripende ansvar, jf. kulturminneloven § 1 tredje ledd. Det er en fordel om utvalget tydeliggjør ansvarsfordelingen mellom sektorer og kulturmiljøforvaltningen som følger av prinsippet og hva ansvaret innebærer.

Utredningen skal bidra til en mer helhetlig klima- og miljøforvaltning. Samordning av kulturmiljø og naturmangfold skal også styrkes, jf. Meld. St. 16 (2019-2020).

Det er et mål at utredningen sikrer god samordning med tilstøtende regelverk. Særlig gjelder dette plan- og bygningsloven, naturmangfoldloven og trossamfunnsloven, men også annet regelverk kan være relevant. Dette innebærer også at eventuelle forslag om særlige

saksbehandlingsregler i størst mulig grad må samordnes med saksbehandlingsreglene i annet relevant regelverk. Slike regler skal være brukervennlige og bidra til en effektiv forvaltning.

Utredningen må ta høyde for fremtidige muligheter for digitalisering av kunnskapsgrunnlag og saksbehandlingsprosesser, og for teknologiutvikling i metodebruk og informasjonsinnhenting.

Lovforslaget skal sikre at kulturmiljøforvaltningen organiseres og utøves i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser. Selv om det i eksisterende lovgivning er gjort justeringer for å oppfylle forpliktelsene, er det behov for en gjennomgang og vurdering av hvordan forpliktelsene bør ivaretas i en ny lov.

Det faller utenfor mandatet å vurdere kulturminner og forvaltning som reguleres av Svalbardmiljøloven og kulturmiljø på Jan Mayen.

Det er et viktig mål å få en mer systematisk og brukervennlig lov. Utvalget skal legge vekt på å skape klare regler som er enkle å praktisere. Regelverket skal være oversiktlig og tilgjengelig for både forvaltningen og allmenheten. Lovforslaget må utformes i tråd med anbefalingene i Justis- og beredskapsdepartementets veileder «Lovteknikk og lovforberedelse» (2000), jf. utredningsinstruksen punkt 4-1. Det bør inneholde klare og entydige definisjoner av sentrale begreper. Begrepene kulturmiljø, kulturminner og landskap, slik disse er definert i Meld. St. 16 (2019-2020), skal benyttes.

Lovforslaget skal ta utgangspunkt i det grunnleggende prinsippet om at kommuner og fylkeskommuner er selvstendige folkevalgte organer som får sine oppgaver fra Stortinget gjennom lov eller forskrift, og ikke ved delegering slik systemet er i dagens kulturminnelov.

Utvalget står fritt til å vurdere om det i enkelte tilfeller er mer hensiktsmessig å gi regler i forskrift i stedet for lov, og om det er behov for lovhjemler som gir forvaltningen fullmakt til å gi utfyllende bestemmelser. Det kan foreslå endringer i andre lover som det er nærliggende å ta opp. Kulturmiljø må ivaretas gjennom en kombinasjon av vern, hevd og bruk, og utvalget bør angi om også andre virkemidler enn lov og forskrift i enkelte tilfeller kan være hensiktsmessige.

## **2.2 Enkelte sentrale spørsmål utvalget skal vurdere**

### **a. Reglene om vern av kulturmiljø**

Utvalget skal foreta en fullstendig og helhetlig gjennomgang og vurdering av reglene om vern av kulturmiljø i dagens kulturminnelov. Det er behov for å vurdere om fredningsinstitutter som automatisk fredning og vedtaksfredning fortsatt er formålstjenlige og skal opprettholdes i sin nåværende form. Om utvalget foreslår å beholde automatiske fredningsgrenser, må det drøfte de kriteriene som legges til grunn for grensene. Mulige konsekvenser av å endre reglene om automatisk fredning og fredningsgrensene må utredes.

Andre spørsmål utvalget må ta stilling til er blant annet om lovforslaget bør ha bestemmelser om ulike grader av vern og alternative måter å etablere vern på, om vernebestemmelsene i større grad bør gjelde mer helhetlige kulturmiljø enn enkeltminner, og om det bør være mer enhetlige fredningsregler for ulike typer kulturminner og kulturmiljø enn det som er tilfellet i dagens kulturminnelov.

Utvalget må vurdere hvordan løse kulturminner, særlig de som i dag er definert som statens eiendom, skal reguleres. Et særlig spørsmål er om den nye loven bør gi grunnlag for vern av bevegelige kulturminner som fly, kjøretøy og skinnegående materiell.

Utvalget må også se på kulturmiljøforvaltningens bruk av avtaler, lister og registre over kulturminner og kulturmiljø som verktøy i saksbehandlingen. Det er behov for en vurdering og klargjøring av hvilken rettslig betydning disse verktøyene har og forholdet til bestemmelser om vern, blant annet ut fra et rettssikkerhetsperspektiv.

#### **b. Regler om visse typer kulturminner og kulturmiljø**

*Kirker som kulturminner.* Utvalget skal utrede forslag til regler om sikring av kulturhistoriske verdier på kirkefeltet som er enklere og mer enhetlige enn dagens regelverk. Blant annet må det drøfte om det er grunn til å ha særlige lovbestemmelser om vern av kirker, gravplasser og kirkers omgivelser, eller om regelverket bør samordnes med generelle regler om vern av kulturminner og kulturmiljøer. I denne sammenhengen må utvalget også vurdere dagens system med vern gjennom Riksantikvarens liste over kulturhistorisk verdifulle kirker som ikke er fredet (de listeførte kirkene), og alternative måter å ivareta slike kirkebygg på.

Forskrift 18. desember 2020 nr. 2827 om forvaltning av kulturhistorisk verdifulle kirker (kirkebyggforskriften), som er gitt med hjemmel i trossamfunnsloven, samt rundskriv Q-06/20, legger i dag føringer for forvaltningen av de kulturhistorisk verdifulle kirkebygningene og kirkenes omgivelser. I trossamfunnslovens forarbeider, Prop. 130 L (2018-2019), er det lagt til grunn at dagens regelverk er overgangsbestemmelser i påvente av blant annet endringer i kulturminneloven, og at det vil bli vurdert om bestemmelser om forvaltningen av kulturhistorisk verdifulle kirker mest hensiktsmessig bør inntas i kulturminneloven. Utvalget må i dette arbeidet se hen til kirkens eget regelverk for forvaltning av kirker, både når det gjelder saksbehandlingsregler og hensynet til balansen mellom bruk og vern.

Spørsmål knyttet til krigsgraver skal ikke behandles, jf. gravplassloven § 23 a og forskrift 13. april 2015 nr. 370 om krigsgraver.

*Samisk kulturmiljø og nasjonale minoriteters kulturmiljø.* Utvalget skal vurdere om det er behov for særlige regler for å sikre at samisk kulturmiljø og nasjonale minoriteters kulturmiljø ivaretas på en god måte og i samsvar med Norges internasjonale forpliktelser.

*Verdensarv.* Forpliktelsene etter Unescos konvensjon for vern av verdens kultur- og naturarv til å sørge for en langsiktig og bærekraftig forvaltning av Norges verdensarvområder ivaretas i dag gjennom det generelle regelverket. Dette er først og fremst reglene i kulturminneloven, plan- og bygningsloven og naturmangfoldloven. Utvalget skal drøfte om ansvaret for den norske verdensarven bør reguleres nærmere i den nye kulturmiljøloven. Det må blant annet se på sammenhenger med og behov for avgrensning mot regulering av de naturhistoriske verdiene som skal ivaretas etter konvensjonen, samt øvrig lovverk.

*Fredning av byggverk og anlegg i statens eie.* Utvalget skal vurdere om det bør gjøres endringer i reglene om forskriftsfredning av verneverdige statlige eiendommer, jf. kulturminneloven § 22a og forskrift 9. november 2011 nr. 1088 om fredning av statens kulturhistoriske eiendommer (SKE-forskriften). Et særlig spørsmål er blant annet om det er grunn til å ha egne dispensasjons- og saksbehandlingsregler ved fredning av slike eiendommer.

#### **c. Forholdet til plan- og bygningsloven**

Plan- og bygningsloven er både gjennom plansystemet og byggesaksregler en sentral lov for vern av kulturminner og kulturmiljø. Utvalget skal vurdere om dagens avgrensning mellom kulturminneloven og plan- og bygningsloven er hensiktsmessig for å ivareta kulturmiljøverdier, og påpeke eventuelle problemstillinger på dette området. Det bør ses hen til det pågående arbeidet med samordning mellom plan- og bygningsloven og sektorlover som ledes av Kommunal- og distriktsdepartementet.

#### **d. Kunnskap, kunnskapsutvikling og formidling**

Utvalget skal utrede om og i så fall hvordan behovet for kunnskap som grunnlag for en god og effektiv forvaltning bør innlemmes i den nye loven. Det skal også vurdere om lovforslaget bør ha bestemmelser som bidrar til kunnskapsutvikling om og formidling av kulturhistorie og kulturmiljø.

#### **e. Regulering av miljø- og kulturmiljørettslige prinsipper**

Et annet spørsmål utvalget må drøfte er om sentrale og relevante miljø- og kulturmiljørettslige prinsipper bør nedfelles i loven, og hvordan dette i så fall bør gjøres. Det vises som et eksempel til hvordan dette er gjort i naturmangfoldloven kap. 2 Alminnelige bestemmelser om bærekraftig bruk.

#### **f. Forurenser betaler-prinsippet**

«Forurenser betaler-prinsippet» skal legges til grunn for utredningen. Prinsippet innebærer på kulturmiljøfeltet at dersom noen bidrar til at kulturmiljø går tapt eller forringes, skal vedkommende betale det det koster å sikre kildeverdien for framtiden og for fellesskapet, jf. Meld. St. 16 (2019-2020) side 28. Utvalget må også utrede i hvilke tilfeller og i hvilken grad det bør gjøres unntak fra eller modifikasjoner i prinsippet, og i hvilke tilfeller staten eventuelt bør dekke kostnadene.

#### **g. Hensynet til naturmangfold**

Hensynet til kulturmiljøverdiene i verneområder er ivaretatt gjennom egne bestemmelser i naturmangfoldloven. Ved fredning av kulturmiljø er adgangen til å utforme vernebestemmelser av hensyn til naturmangfold i dag begrenset. Utvalget må utrede hvordan hensynet til naturmangfold kan ivaretas ved vern etter en ny kulturmiljølov.

#### **h. Immateriell kulturarv**

Forslaget til ny lov skal først og fremst gi grunnlag for vern av materiell, og ikke immateriell kulturarv. De to dimensjonene er likevel i noen grad knyttet sammen, for eksempel der immaterielle verdier kan knyttes til en fysisk lokalitet. Som et annet eksempel kan overføring av tradisjons- og handlingsbåren kunnskap være en forutsetning for bevaring og bruk av kulturminner og kulturmiljøer. Utvalget skal drøfte om, og eventuelt hvordan, lovforslaget bør ta høyde for sammenhengene mellom kulturmiljø og relevante deler av den immaterielle kulturarven.

#### **i. Finnerlønn og private søk etter kulturminner**

Utvalget skal utrede om det fortsatt er grunn til å ha en finnerlønnordning for løse kulturminner, jf. kulturminneloven § 13. I så fall må utvalget foreslå hvordan en slik ordning kan utformes på en mer hensiktsmessig og effektiv måte enn i dag. Det må også utrede om det blant annet av hensyn til kunnskapsaspektet og ressursbruken i forvaltningen er grunn til å gi nærmere regler om metallsøking og andre typer målrettede private søk etter kulturminner, herunder vrakdykking.

#### **j. Kulturmiljøforvaltningen – organisering og myndighet**

Utvalget skal komme med forslag til hvilke organer som bør ha kompetanse til å treffe vedtak etter kulturmiljøloven. Oppgaver overført fra Riksantikvaren til fylkeskommunene og Sametinget i forbindelse med regionreformen, som ble gjennomført fra 1. januar 2020 bør ligge fast, men utvalget kan vurdere overføring av ytterligere oppgaver.

Fra 2020 har Sametinget fått overført myndighet og oppgaver knyttet til samisk kulturmiljø fra Riksantikvaren gjennom forskrift 15. februar 2019 nr. 127 om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven, på samme måte som myndighet er overført til fylkeskommunene. Det er fastslått i Meld. St. 16 (2019-2020) at det i arbeidet med ny kulturmiljølov er nødvendig å utrede spørsmålet om Sametingets myndighet, herunder hvordan myndigheten skal overføres. Dette må utvalget følge opp.

#### **k. Utførsel, innførsel og tilbakelevering av kulturgjenstander**

Kulturminneloven §§ 23 og 23a-f med tilhørende forskrifter regulerer utførsel fra landet av kunst og kulturmateriale, innførsel og tilbakelevering av kulturgjenstander som er ulovlig utført fra en annen stat mv. Bestemmelsene gjennomfører internasjonale forpliktelser. Regelverket er fragmentarisk, uoversiktlig og lite pedagogisk.

Utvalget skal vurdere og klargjøre innførsels- og utførselsforbudets materielle virkeområde, herunder hvilke kulturgjenstander som omfattes, samt utrede om dagens bestemmelser om håndheving av disse forbudene er hensiktsmessige. Videre skal utvalget vurdere hvordan regelverket kan legge bedre til rette for enkle og effektive tilbakeføringsprosesser, herunder samordnes bedre med straffelovens inndragningsregler. Utvalget bør også se på om regelverket om utførsel og innførsel av kulturgjenstander og tilbakelevering av slike gjenstander kan gjøres mer brukervennlig gjennom større grad av samordning med annet lovverk av særlig relevans for kulturarvkriminalitet og ulovlig handel med kulturgjenstander, som brukthandeloven, godtroervervoven, mv.

Utvalget må også ta stilling til om det vil være mest hensiktsmessig at bestemmelsene om utførsel og innførsel av kulturgjenstander og om tilbakelevering av slike gjenstander fastsettes i en egen lov. I så fall må utvalget utforme et eget lovforslag for disse bestemmelsene.

#### **l. Ulovlighetsoppfølging, sanksjoner m.m.**

Utvalget skal foreslå regler som legger til rette for en effektiv håndheving og oppfølging av ulovligheter. Lovforslaget må ha adekvate sanksjonsmidler. Klima- og miljødepartementet har som ledd i oppfølgingen av Meld. St. 19 (2019-2020) Miljøkriminalitet igangsatt et arbeid med å vurdere om strafferammen i kulturminneloven bør endres. Ved utforming av forslag til straffebestemmelse, må det ses hen til resultatene av dette arbeidet.

Utvalget må også drøfte om lovforslaget i større grad enn dagens kulturminnelov bør ha egne virkemidler mot såkalt «spekulativt forfall», for å hindre at verdier vernet etter loven går tapt som følge av unnlatt ivaretagelse.

#### **m. Stedlig virkeområde**

Utvalget skal vurdere om lovens stedlige virkeområde skal omfatte havområdene under norsk jurisdiksjon utenfor Norges territorialfarvann.

### **3. Nærmere om gjennomføringen**

Utredningen skal gjennomføres i tråd med utredningsinstruksen. Det betyr blant annet at økonomiske og administrative konsekvenser av forslagene må utredes.

Utvalget skal innhente erfaringer og synspunkter fra berørte departementer, kulturmiljøforvaltningen og miljøer som har praktisk erfaring med regelverket og kunnskap om særlige problemstillinger underveis i arbeidet, for eksempel ved bruk av referansegrupper og/eller innspillmøter.

På områder der det er relevant, kan utvalget se nærmere på hvordan kulturmiljøforvaltningen er regulert i enkelte andre sammenlignbare land og hvilke erfaringer som er gjort der.

Utredningen skal ha en god struktur. Det skal være skrevet i et godt og klart språk.

Mandatet kan ved behov konkretiseres og utdypes av Klima- og miljødepartementet. Utvalget kan selv ta opp ønske om slike konkretiseringer eller utdypinger med departementet.

Budsjett for utvalget vil bli fastsatt av Klima- og miljødepartementet.

Utvalget skal avgi utredningen i form av en Norsk Offentlig Utredning (NOU) innen 1. september 2024.