

Masteroppgave

NTNU
Norges teknisk-naturvitenskapelige
universitet
Det humanistiske fakultet
Institutt for historiske studier

Erlend Stav

Bryggene i Kjøpmannsgata

En regulering til besvær?

Masteroppgave i kulturminneforvaltning

Trondheim, våren 2014



Forord

Med denne masteroppgaven er min tid som fulltidsstudent over. Jeg har gjennom mine 5 år med kulturminneforvaltningsstudier ved NTNU lært utrolig mye, og vil gjerne takke NTNU, Institutt for historiske studier, og alle foreleserne ved bachelor- og masterprogrammet i kulturminneforvaltning for å ha gitt meg mange gode opplevelser og nye perspektiver.

Jeg vil videre takke min veileder Aud Mikkelsen Tretvik for god oppfølging og støtte gjennom våren.

Videre må jeg takke alle mine medstudenter på masterseminar og lesesal, både for gode samtaler og gode innspill på min oppgave.

Jeg må også takke Hanne, som har vært tålmodig med mitt fravær, støttet meg når jeg har hatt det tungt, og gitt meg den avvekslingen jeg så sårt har trengt.

Til slutt må jeg takke mamma og pappa, som har stilt seng og rom til disposisjon og gitt meg mat ved enhver anledning.

Innhold

Forord	i
1. INNLEDING	1
2. DE TRE FAKTORENE	5
2.1. Kulturminnevern	5
2.2. Bryggerekka i Kjøpmannsgata	9
Elvehavna	9
2.3. Kulturminneloven.....	15
Kulturminnelovens formål	15
Øvrige paragrafer	19
2.4. Fredning	20
Vedtaksfredning	20
Kulturmiljøfredning	23
Medvirkning i fredningsprosesser	24
Særskilte bestemmelser	27
2.5. Plan- og bygningsloven.....	28
Ansvar og medvirkning.....	30
Planprogram	34
2.6. Kommunalt kulturminnevern	35
Kommunal planstrategi	35
Kommuneplan	36
Reguleringsplan.....	40
Saksgang ved utarbeidelse av reguleringsplan.....	44
3. METODE OG KILDEKRITIKK	45
3.1. Metodisk tilnærming	45
3.2. Feltobservasjon.....	45
3.2. Tekstanalyse	46

Kulturminneteori	46
Bryggehistorie	46
Lovforståelse	47
3.3. Intervjuer	48
4. DE BESTE RAMMENE FOR VERN GJENNOM BRUK.....	51
4.1. Intro - Verdien i bryggerekka.....	51
4.2. Bryggene som bruksressurs – vern gjennom bruk	53
4.3. På hvilket nivå skal avgjørelsene tas?	56
4.4. Medvirkning	58
4.5. Virkning	61
5. TIL DET BESTE FOR BRYGGENE?	63
KILDER	65

1. INNLEDING

Som student ved mastergradsprogrammet i kulturminneforvaltning ved NTNU gjennomførte jeg en to måneders praksisperiode, høsten 2013, hos Byantikvaren i Trondheim kommune. På et møte i Trondheim bystyre 31. oktober 2013, to uker inn i min praksisperiode, ble Byantikvarens forslag til kulturminneplan vedtatt. Som en del av kulturminneplanen ble det lagt opp til et revitaliseringsprosjekt av bryggene i Kjøpmannsgata. Med dette som bakteppe kom naturlig nok bryggene til å spille en stor rolle i praksisperioden min. Bryggerekka i Kjøpmannsgata er ett av Trondheims viktigste kulturmiljø, med kvaliteter som gjør det svært verneverdig. Bryggene beretter den litt underkommuniserte historien om handels- og sjøfartsbyen Trondheim, og er en viktig del av byens visuelle karakter. Det har blitt anslått at nærmere 15 % av Midtbyens samlede gulvareal ligger i byens fire bryggerekker, og mye av dette arealet står i dag ubrukt. Den manglende bruken, av flere eiere begrunnet med for strenge rammer og begrensinger, medfører at både bryggene og deres kulturhistoriske verdier trues av forfall. Siden 1981 har bryggerekka vært regulert til bevaring gjennom Midtbyplanen.

I løpet av praksisperioden ble jeg invitert med på et seminar, holdt som en del av forprosjektet til opprettelsen av et bygningsvernsenter i Trondheim. I et av seminarets foredrag kunne NTNU-professor Dag Kittang fortelle om Riksantikvar Roar Hauglids besøk i Trondheim i 1967, hvor Riksantikvaren visstnok skal ha sagt at bryggene rettferdiggjorde en fredning.¹ Jeg kom senere over flere påstander vedrørende muligheten for fredning av bryggene, blant annet fra Riksantikvarene Stephan Tschudi-Madsen og Jørn Holme.² Også i Trondheims «første kulturminneplan» *Trondheims bybilde 1978*, utarbeidet av et oppnevnt antikvariske utvalg, ble det fremmet forslag om at kommunens «kulturkontor» skulle søke bryggene i Kjøpmannsgata, fredet.³

Grunnen til at bryggene i Kjøpmannsgata ble en så stor del av min praksisperiode, er som sagt at de for tiden befinner seg i en utfordrende situasjon, som flere gode krefter prøver å bøte på. Gjennom årene med kulturminneforvaltningsstudier har landskaps- og kulturmiljøvern, og fokuset på helhet og sammenheng som preger dette feltet, tiltalt meg. Jeg har også hatt stor

¹ Jeg kunne senere verifisere Dag Kittangs påstand. I Adresseavisen onsdag 12. april 1967, var Roar Hauglids utsagn gjengitt i artikkelen «Bryggerekkene bør bevares!» på side 2

² Stephan Tschudi-Madsen i Adresseavisen tirsdag 4. november 1980 i artikkelen «Gammeldags å rive hus av trafikkmessige hensyn» på side 3

Jørn Holme i Adresseavisen lørdag 20. mars 2010 i artikkelen «Holme på fuktig bytur» del 3, side 3

³ Trondheim kommune 1978: *Innstilling fra Antikvarisk utvalg, Trondheims bybilde 1976*: 3

glede av studieprogrammets juridiske kurs innen kulturminnerett og planlovgivning. Mine erfaringer med bryggene i Kjøpmannsgata gjennom praksisperioden, kombinert med mine faglige interesser, gjorde at bryggerekka ble et naturlig tema for min masteroppgave.

Med bakgrunn i flere Riksantikvarers påstander om bryggene som fredningsverdige, og antikvarisk utvalgs innstilling fra 1978 om at kommunen skulle jobbe for en fredning av bryggerekka, har jeg tillatt meg å føre tanken om fredning videre i denne oppgaven. Hva om bryggene hadde blitt fredet som et kulturmiljø? Kunne en fredning faktisk medført mer bruk av bryggene? Eller vil den gjeldende reguleringsplanen, eller eventuelt en ny reguleringsplan, være til det beste for bryggene? Med disse spørsmålene som utgangspunkt kom jeg fram til min problemstilling:

Hva vil skape de beste rammene for vern gjennom bruk av bryggene i Kjøpmannsgata, kulturmiljøfredning eller planregulering?

For å kunne svare tilstrekkelig på hovedproblemstillingen måtte jeg vurdere et sett med underproblemstillinger: Hva gjør bryggene verneverdige? Hvordan kan de brukes? Hvem skal bestemme hvordan de best kan vernes? Hvilke begrensinger og muligheter vil en kulturmiljøfredning medføre? Og hvordan har den gjeldende reguleringen til bevaring fungert?

Formålet med min masteroppgave er å bidra til å belyse hva som kan være god, aktiv bruk og et godt vern av bryggene langs Kjøpmannsgata. Dette er faglig interessant fordi det tillater meg å problematisere vern gjennom bruk med et konkret og relevant eksempel. Jeg vil også få mulighet til å måle to juridiske «verneverktøy» opp mot hverandre: vern gjennom planregulering og vern gjennom kulturmiljøfredning. Oppgaven fordrer et kritisk blikk på lovtekstene og en diskusjon av lovenes formål, funksjon og effekt. En slik sammenstilling vil åpne for diskusjoner knyttet til lokalt kontra statlig styrt vern, og de økonomiske begrensingene og muligheten knyttet til de to ulike formene for vern. Det vil også være faglig relevant å kunne debattere hvorfor vi verner og hvilke kriterier vi legger til grunn for vern.

Samfunnsmessig vil problemstillingen også være relevant. Bryggene er en viktig del av bybildet i Trondheim, og vi kan anta at en velbevart bryggerekke er viktig for et flertall av byens befolkning. Om bryggene blir stående ubrukte, kan et eskalerende forfall utgjøre en brann- og sikkerhetsrisiko. Dette kan forhindres gjennom aktiv bruk av bryggene.

Oppgaven er oppdelt slik: den begynner med en redegjørelse for det teoretiske grunnlaget for mine vurderinger - kulturminneteori, bryggene, lovverket - i kapittel 2, før en kort redegjørelse for metodene som jeg har anvendt i kildeinnsamlingen i kapittel 3. Oppgaven ender med en drøfting hvor jeg forsøker å besvare min problemstilling i kapittel 4, og noen oppsummerende tanker i kapittel 5. Litt forenklet vil jeg si at oppgaven kan forstås som et regnestykke: den omfatter de tre faktorene bryggene, plan- og bygningsloven og kulturminneloven og den har et svar. Svaret er at bryggene må brukes, men hva fører til riktig svar? At bryggene vernes gjennom kommunens planarbeid, eller at bryggene fredes som et kulturmiljø?

I denne oppgaven har jeg benyttet meg av flere begrep som kan behøve en oppklaring, enten fordi de er sentrale i oppgaven, eller på grunn av deres kompleksitet. De svært sentrale begrepene *kulturminner* og *kulturmiljø* forklarer jeg med utgangspunkt i, og i redegjørelsen for, kulturminneloven. Begrepet *juridisk vern* må i denne oppgaven forstås som alle bestemmelser gitt med hjemmel i lov, med det formål å bevare et kulturminne eller kulturmiljø. I forvaltningslitteratur omfatter betegnelsen *kommune* noen ganger både kommuner og fylkeskommuner, men i denne oppgaven, hvor fylkeskommunene med sitt delegerte kulturminneansvar ligger nærmere statsforvaltningen enn lokalforvaltningen, brukes kommunebegrepet kun om det laveste og minste forvaltningsnivået: lokalkommunen.

Jeg har som forutsetning i denne oppgaven at bryggene i Kjøpmannsgata må brukes, og at vernebestemmelsene må utformes på en måte som tar hensyn til *brukerne*. Ved første øyekast kan det virke som om *bruker*begrepet ikke behøver utdypning, men i denne oppgaven har jeg valgt å bruke en utvidet forståelse av begrepet, hvor brukere ikke kun forstås som personer med formell bruksrett, og jeg vil derfor utdype begrepet nærmere. Blant arkitekter har det lenge vært en kjensgjerning at innsiden av et hus tilhører eieren, mens husets fasade inngår i en større visuell-helhet, og derfor fyller en funksjon for, og brukes av, fellesskapet. Spesielt for et større kulturmiljø, som bryggerekka i Kjøpmannsgata, vil det være nødvendig å anvende et utvidet brukerbegrep. Med utgangspunkt i bryggenes tunge fysiske og visuelle tilstedeværelse i bybildet og deres historiske betydning for byen, kan vi si at bryggerekka brukes på flere måter enn rent praktisk-funksjonelt, og at fellesskapet også har en bruksinteresse knyttet til estetikk, miljø og identitet.

2. DE TRE FAKTORENE

2.1. Kulturminnevern

Det organiserte kulturminnevernet i Norge har gjennom 160 år utviklet seg fra å være en «gutteklubb» i Kristiania til å bli et sentralisert statlig kulturminnevern, regulert med en egen kulturminnelov og med et eget direktorat. Utvikling har ikke skjedd bare på organisasjonsnivå; også som fagfeltet har kulturminnevernet utviklet seg gjennom endringer i begrepsbruken, forståelsen av hva som er verneverdig, og prinsippene for hvordan kulturminner skal vernes. Kulturminnevernets rådende paradigmer har naturlig nok preget meg etter fem år med kulturminneforvaltningsstudier. Denne oppgaven, som omhandler kjernespmåål innen kulturminneforvaltningen, er derfor bygd opp rundt teorier for hva som er verneverdig og hva god vernepraksis innebærer, som i dag er allment akseptert innenfor fagfeltet. I dette kapitlet ønsker jeg å redegjøre for forandringene, både gjennom brudd og kontinuitet, som har ført fram til dagens rådende kulturminneteori, med et spesielt fokus på utviklingen av kulturmiljøvernet, som er styrende for denne oppgaven.

I 1844 ble *Foreningen til Norske Fortidsmindemærkers Bevaring* stiftet av kunstmalerne J.C. Dahl og Joachim Frich.⁴ Foreningen hadde sitt utgangspunkt i de nasjonalromantiske strømningene som preget den norske kultureliten på 1800-tallet. I foreningens formålsparagraf gikk det fram at foreningen skulle «*oppspore, undersøge og vedligeholde Norske Fortidsmindesmærker*». Og det var spesielt de fortidsminnemerkeene som kunne fortelle om forfedrenes «*Kunsthærdighed og Kunstsands*» som skulle tas vare på og gjøres kjent for «*Almenheden*».⁵

Selv om foreningen ikke var en forkjemper for et statlig kulturminnevern, ble spiren til kulturminnelovverket og riksantikvarembetet plantet i løpet av de første 50 årene av Fortidsminneforeningens liv. Dette skjedde til tross for foreningens arbeid og holdninger.⁶ I 1860 etablerte Stortinget, etter oppfordring fra foreningen, en stilling som «*inspektør for Rikets Oldtidslevninger*», stillingen ble etter hvert omdefinert til *antikvar*.⁷ Stillingen var fra 1860 til 1899 besatt av Nicolay Nicolaysen. Da riksantikvarembetet ble opprettet i 1912, var det i realiteten snakk om en statliggjøring av stillingen Nicolay Nicolaysen fylte på slutten av

⁴ Lidén, Hans-Emil. *Fra antikviteten til kulturminne. Trekk fra kulturminnevernets historie i Norge*. Universitetsforlaget/Pensumtjeneste 1999 (1991): 30

⁵ Lidén 1999 (1991): 31

⁶ Fagerland, Tor Einar, Paasche, Knut (red.) *1537- Kontinuitet eller brudd? Fagerland, Tor Einar «Fra monument til miljø: Norsk kulturminnevern 1844-2010»*. Tapir 2011: 95

⁷ Fagerland 2011: 94

1800-tallet, sier Tor Einar Fagerland.⁸ I tillegg til opprettelsen av riksantikvarstillingen ble de to første lovene for vern av kulturminner vedtatt i løpet av 1900-tallets første par tiår. I 1905 kom «Lov om Fredning og Bevaring af Fortidslevninger», som sikret alle løse kulturminner og offentlige bygninger fra før 1537 automatisk vern. Loven gjaldt ikke for førreformatoriske bygninger i privat eie.⁹ I 1920 fikk vi også en norsk bygningsfredningslov. Loven åpnet for fredning av bygninger fra etter 1536, så lenge disse var eldre enn 100 år og hadde *kunstnerisk* eller *historisk verdi*.¹⁰

I forarbeidene til fornminneloven ble bevaringen av nasjonale verdier brukt som et viktig argument for opprettelsen av loven.¹¹ Også i fredingsarbeidet etter 1920-loven kan vi kjenne igjen de samme holdningene hos antikvarene. Det var i hovedsak to typer bygninger som ble fredet i denne perioden: den sosiale og økonomiske elitens praktfulle trepaléer, og innlandsbøndernes laftede stuer og uthus.¹² Vi kan konkludere med at enkelte verdier stod sterkt innenfor kulturminnevernet på starten av 1900-tallet. Overordnet var *nasjonal* verdi et viktig vilkår for at noe skulle vernes. Bygninger skulle også gjerne ha *kunstnerisk* eller *historisk verdi*. Dette er verdier vi kjenner igjen i dagens kulturminnevern. Selv om vi i dag legger noe annet i begrepet, er *nasjonal verdi* fortsatt et vilkår for vern i kulturminneloven. Det samme er *historisk verdi* og til en viss grad også kunstnerisk verdi som er beslektet med begrepet *arkitektonisk* verdi.¹³

Hans-Emil Lidén skriver at en analyse av fredningslisten fra 1967, når arbeidet med revisjonen av bygningsfredningsloven tok til, viser at synet på hva som var bevaringsverdig stort sett forble det samme fra 1920-tallet fram til 1960-årene.¹⁴ Det foregikk likevel en viss utvikling innen kulturminnefeltet i etterkrigsårene, en utvikling som slo ut i full blomst mot slutten av 60-tallet. For det første endret forståelsen av hva som var verneverdig seg, en endring som hadde sin egentlige opprinnelse allerede ved århundreskiftet i kretsen rundt H. M. Schirmer og miljøene ved folkemuseene.¹⁵ Synet på hva som var bevaringsverdig ble utvidet til å omfatte de mer «*hverdaglige og folkelige sidene*» ved fortiden.¹⁶ Nå var det ikke lenger bare storhetstid og en idealisert innlandsbyggeskikk som skulle vernes. Også de

⁸ Fagerland 2011: 101

⁹ Christensen, Arne Lie. *Kunsten å bevare. Om kulturminnevern og fortidsinteresse i Norge*. Pax forlag 2011: 96

¹⁰ Fagerland 2011: 102

¹¹ Fagerland 2011: 96-101

¹² Christensen 2011: 101

¹³ Lov om kulturminner av 9. juni 1978 (kulturminneloven): § 2

¹⁴ Lidén 1999 (1991): 78

¹⁵ Lidén 1999 (1991): 59-60, 79

¹⁶ Lidén 1999 (1991): 79

materielle sporene etter husmenn, småkårsfolk og arbeiderklassen ble ansett som verdifulle. Dette var bakteppet for den utvidelsen av synet på hva som var bevaringsverdig som kom så tydelig fram fra siste del av 1960-tallet. I denne perioden skulle nye idealer komme til å prege kulturminnevernet, og feltet skulle få en bredere folkelig appell.¹⁷ Trolig som en motsats til den aggressive moderniseringen og den «*internasjonale kommersialiseringen*» som hadde preget det norske samfunnet i etterkrigsårene, oppstod etter hvert bevegelser i flere norske byer for å bevare gamle, forfalne, bydeler og nabolag som på 50-tallet hadde vært ansett som saneringsverdig slum.¹⁸ Bevaringsaksjonene, som ofte var ledet av studenter, arkitekter og intellektuelle, hadde bred folkelig støtte og engasjerte gjerne lokalbefolkningen i urbane bydeler til dugnadsarbeid og demonstrasjonstog for å verne sitt nabolag. Denne utviklingen hvor hverdagsromantikk og nostalgi tilsynelatende ble stadig viktigere for folks selvforståelse, og engasjerte til bred oppslutning om kulturminnevernet, beskrev Stephan Tschudi-Madsen på følgende måte i 1976:

Vi kan kort si det slik at mens man før vernet og bevarte av historiske og estetiske grunner, har vernetanken i dag fått et helt annet sosialt menneskelig og samfunnsmessig idégrunnlag.¹⁹

Samtidig med det økte fokuset på sosialhistorie, tradisjon og lokal tilhørighet, kom også miljøbevegelsen til å påvirke kulturminnevernet. Tanker om vern og gjenbruk var viktige innenfor begge vernebevegelsene, og det utvidede *miljø*begrepet; bestående i en økt vektlegging av helhet, skulle komme til å sette sitt preg på kulturminnevernet. Etter hvert ble kulturminnevernet knyttet nært opp mot miljøforvaltningen også på offentlig nivå. I 1973 ble Riksantikvaren overført til det nyopprettede Miljøverndepartementet fra det daværende Kirke- og undervisningsdepartementet.²⁰ Tor Einar Fagerland skriver at miljødreiningen innen kulturminnevernet fikk sitt *organisatoriske uttrykk* ved flyttingen av Riksantikvaren og sitt *juridiske uttrykk* med den nye kulturminneloven fra 1978.²¹ Ved revideringen av kulturminneloven i 1992 fikk *miljø*begrepet en enda større betydning for kulturminnevernet. Loven ble endret til å gi en definisjon av kulturminner som tydeliggjorde sammenhengen

¹⁷ Fagerland 2011: 103

¹⁸ Christensen 2011: 128

¹⁹ Bull, Lisen, Tschudi-Madsen, Stephan (red.). *Arkitekturvernåret 1975. Innhugg og rapport*. Stephan Tschudi-Madsen «Hva er verneverdig?». Dreyers forlag 1976: 13

²⁰ Holme, Jørn (red.). *Kulturminnevern. Lov, forvaltning, håndhevelse. Bind I*. Even Gaukstad og Jørn Holme «Hovedaktørene i kulturminneforvaltningen». Økokrim 2005: 138

²¹ Fagerland 2011: 103-104

mellom fysiske miljøer og kulturminner, begrepet *kulturmiljø* ble introdusert, og loven fikk en ny paragraf som tillot fredning av miljøer.²²

På 1960-tallet gjorde også nye syn på restaurering og vedlikehold av kulturminner seg gjeldende. Arkitektene skulle ikke lenger være kunstnere som ombygde og tilbakeførte bygninger etter et idealisert syn på hva som var ekte og hva som var estetisk vakkert. Arkitektene skulle anse seg selv som forvaltere av bygningene som nå skulle anses som kilder. de skulle bedrive «*pleie av monumentene*».²³ Dette innebar at bygninger skulle bevares som de framstod, som historiske kilder, samtidig som restaureringsarbeidene skulle gjennomføres på en slik måte at de la til rette for funksjonelle løsninger og fortsatt bruk av bygningene. Utover på 1970-tallet skjedde det også en endring i samfunnsplanleggenes og lovgivernes syn på hvilken rolle eldre bygninger skulle spille; det bestående ble i stadig større grad sett på som en ressurs som burde «*vedlikeholdes av samfunnsøkonomiske grunner*».²⁴ Denne utviklingen var trolig nært knyttet til den holdningsendringen som hadde foregått i samfunnet for øvrig, som førte til folkelig engasjement for bevaring av eldre hus og bydeler av trivsels- og miljømessige grunner.

I følge Åse Moe Torvanger var bruksproblematikk et hensyn allerede under den første bygningsfredningsprosessen i 1920-årene, men bruk ble neppe vektlagt på samme vis som i dag.²⁵ Etter hvert har *vern gjennom bruk* blitt et viktig prinsipp innen kulturminnevernet. Tanken er at bygninger som blir stående tomme og ubrukte forfaller, mens bygninger som fyller en funksjon, blir vedlikeholdt. Moderne bruk av kulturminner vil også være utfordrende. I mange tilfeller er det ikke aktuelt å opprettholde opprinnelig bruk av vernede bygninger, og en bruksendring, som ofte vil medføre inngrep og endringer, blir nødvendig. Typiske inngrep vil være tilpasninger til krav om klima, energi og tilgjengelighet gitt i byggt teknisk forskrift og endringer av interiør og planløsninger for å muliggjøre ny bruk.

Bruk av verneverdige bygninger kan også være av en slik art, eller omfang, at bygningens verneverdier trues. Flere sentrale aktører innen kulturminnevernet har ytret seg kritisk til det økte presset på viktige kulturminneverdier som bruk noen ganger medfører. I boken *Fra antikviteten til kulturminner* beklager nærmest Hans-Emil Lidén, det han opplevde som et overdrevent stort fokus på *bruk og opplevelse* på bekostning av autentisitet og kildeverdi, i

²² Miljøverndepartementet. Odelstingsproposisjon nr. 51 (1991-92): 23

²³ Lidén 1999 (1991): 82

²⁴ Lidén 1999 (1991): 94

²⁵ Holme, Jørn (red.). *Kulturminnevern. Lov, forvaltning, håndhevelse. Bind I.* Åse Moe Torvanger «Fredete og bevaringsverdige bygninger og anlegg». Økokrim 2005: 99

vernarbeidet rundt årtusenskiftet.²⁶ Arne Lie Christensen deler i sin bok fra 2011 *Kunsten å bevare* Lidéns bekymring, men viderefører også kritikken til å omfatte det han oppfatter som en overdreven tiltro til kulturminneverdier som økonomisk ressurs, en utvikling som er nært knyttet til *vern-gjennom-bruk*-paradigmet.²⁷

2.2. Bryggerekka i Kjøpmannsgata

Bryggerekka i Kjøpmannsgata er et hovedelement i min problemstilling. Det er en påstand fra min side at bryggerekka er bevaringsverdig, og påstanden er en forutsetning for oppgavens berettigelse. Det er trolig få som vil bestride påstanden, og bryggene har blitt ansett som bevaringsverdige nok av Trondheim kommune til at de i dag har et juridisk vern gjennom planregulering. Men jeg ønsker likevel å tydeliggjøre den betydningen bryggene har hatt for Trondheim, som grunnlag for hvorfor de er bevaringsverdige.

Elvehavna

De eldste stående bryggene i Trondheim stammer fra siste halvdel av 1700-tallet. Likevel vet vi at brygger, eller sjøboder, langs Nidelva har vært en del av bybildet siden tidlig middelalder. De første menneskene som slo seg ned ved Nidelva, gjorde det ved en liten vik skjermet fra elven av en sandrygg, like ved elvens utløp.²⁸ Ut mot den lille viken bygde de jordplattformer og etter hvert små hus på pæler, hvor skip kunne losses.²⁹ Vi finner skriftlige kilder allerede fra middelalderen som beretter om brygger langs Nidelva. Den eldste av de skriftlige beretningene er *Sverres saga* som flere ganger henviser til bryggene i Nidaros.³⁰ Den andre kilden som forteller oss om brygger langs elva, er Magnus Lagabøters bylov av 1276. Loven legger føringer for hvordan tilreisende kjøpmenn og bryggeiere skal drive handel i Nidelva.³¹ I Lagabøters bylov finner vi også en detaljert instruksjon for hvordan det skal gås vakt i Nidaros i julehøytida. Dette gir et innblikk i middelalderbyens gateløp og

²⁶ Lidén 1999 (1991): 107-108

²⁷ Christensen 2011: 240-244

²⁸ Kavli, Guthorm. *Trondheim bygger gjennom 1000 år*. Schibsted 1996: 11-12

²⁹ Kavli 1996: 17

³⁰ Gundersen, Dag og Hødnebo, Finn. *Norges Kongesagaer bind 3. Sverres Saga*. Gyldendal Norsk Forlag 1979. Lest på Bokhylla.no. Henvisninger til brygger i Trondheim funnet ved hjelp av søkeord «bryggene»

http://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2011050508085

³¹ Robberstad, Knut. *Magnus Lagabøters bylov*. Cammermeyers Boghandel 1923: 35

utforming. Bryggene gis en begrenset utstrekning fra «Kongsgården ut til Kroken».³² *Kroken* som nevnes i Lagabøters bylov er trolig vikingtidshavnen *Skipakrok*.

Trondheims betydning som by blir gjerne koblet til byens historie som politisk og åndelig hovedstad med erkebispesete og Nidarosdomen; eller kunnskapsbyen med Katedralskolen, *det Kongelige Norske Videnskapers Selskab*, NTH, NTNU og Sintef. Men byen kunne neppe fylt disse funksjonene og spilt den rollen den har gjort om det ikke var for den betydelige verdiskapningen byens handelsstand alltid har stått for. Trondheims plassering har gjort byen til et naturlig knutepunkt mellom kyststrøk og innland, nord og sør, øst og vest. Byens borgere har handlet med fisk og tran, tjære, trelast og etter hvert kobber. Når byen gjennomgikk større kriser som pestutbrudd, branner eller ved erkestolens fall i 1537, var handelen viktig både som næringsgrunnlag og begrunnelse for å holde liv i byen. Gjennom 850 år spilte Nidelva og den såkalte «*elvehavna*» en viktig rolle for handelen i byen. Handelen var viktig for byen og Kjøpmannsgata viktig for handelen.

Henry Berg gir oss i boken *Trondheim før Cicignon* et innblikk i de spesielle bryggegårdene som lå langs østsiden av middelalderens *Kaupmannastrete*. Gatens hovedtrekk finner vi igjen i dagens *Krambugata*. I motsetning til i dag, hvor den munner ut i Schjoldagerveita, har gaten vært betraktelig lengre. Ved *Øvre allmenning*, dagens Peter Egges plass, gjorde Krambugata en bøy mot øst og fulgte Kjøpmannsgata et godt stykke sørover, før den trolig svingte ned til elven.³³ Fra tidlig middelalder og frem til 1681 hadde bryggene vært bygd sammen med uthus, staller og fjøs samt våningshusene, til et langstrakt bygningskompleks som strakte seg fra Nidelva og omtrent opp til den nåværende Krambugata, som våningshusene hadde fasade mot. Noen av tomtene kan ha vært opp mot 130 meter lange.³⁴

Bebyggelsesstrukturen som utviklet seg i løpet av senmiddelalderen, var stort sett identisk med dagens bebyggelsesmønster i bryggerekken.³⁵ Det eldste bildet av bryggene vi kjenner, er Maschius kobberstikk fra 1674. Bildet gir et godt inntrykk av byggemåten og tomtene i datidens by, et uttrykk som trolig hadde utviklet seg fra tidlig middelalder. Man ser blant annet at tre av bryggene har langsiden mot elva, og at svalgang langs elva var utbredt. Selv om sticket viser at enkelte av bryggene ligger på tvers, er de aller fleste plasserte med gavlen

³² Robberstad 1923: 23-24

³³ Berg, Henry. *Trondheim før Cicignon*. A. Holbæk Eriksen & co Forlag 1951: 15

³⁴ Berg 1951: 15

³⁵ Larsen, Knut Einar. *Sjøpakkhusene eller «bryggene» i Trondheim*. Særtrykk av Foreningen til norske fortidsminnemerkeres bevarings årbok 1984: 74

mot elva slik alle bryggene ligger i dag. Dessuten viser sticket at, som i dag, sto bryggene på pæler ute i elva.



Figur 1. Jacob Mortenssøn Maschius - Kobberstikk av Trondheim anno 1674

I 1681 ble Trondheim rammet av den altomfattende «Hornemanns-brannen» og nærmest hele byen, inkludert bryggebebyggelsen avbildet på Maschius stikk, brant ned.³⁶ Byen måtte bygges opp igjen; dette var en gylden anledning til å gi byen en ny og moderne utforming. Kong Christian V ga oppdraget med å tegne en ny byplan til offiserene Johan Caspar von Cicignon og Anthony Coucheron. Byplanen de utarbeidet i 1681, ga Trondheim et byplanmønster som vi fortsatt kan se hovedtrekkene av i dag.³⁷ Byplanen skulle utarbeides med tre viktige hensyn: byen skulle være lett å forsvare, den skulle framstå som en moderne og vakker by etter barokkens idealer, og ikke minst, den skulle gjøre byen brannsikker. Guthorm Kavli beskriver Cicignons byplan på følgende vis:

*Med suveren forakt for det bestående gatenett lager Cicignon virkelig en helt ny og original plan som har vært bestemmende for utbyggingen av byen de siste 300 år. Han deler byen inn i fire kvarterer, skilt med gater i 60 alens bredde. I deres skjæringspunkt legger han den åpne plassen Torget, med sidebredde på 170 alen.*³⁸

Rent bortsett fra selve omorganiseringen av bystrukturen som byplanen betydde, må anleggelsen av den nye Kjøpmannsgata anses som Cicignons mest originale grep. Kjøpmannsgårdene langs den gamle Søgaden lå som en sammenhengende bygningsmasse

³⁶ Kavli 1996: 39

³⁷ Kavli 1996: 40-41

³⁸ Kavli 1996: 42

med brygge mot elva og våningshusets fasade mot gata. I den nye byplanen ble kjøpmennenes våningshus og bryggene adskilt. Våningshusene ble plassert på Kjøpmannsgatas vestsida, mens bryggene, naturlig nok, ble liggende på gatas østside, langs elva. Ved enden av de store vest-øst gående hovedgatene ble det regulert inn allmenninger, som brøt opp bryggerekka. Kjøpmannsgata ble også oppdelt i to gateløp, adskilt av en bakkeskråning beplantet med en trerække ment som gnistfang, i tilfelle brann. I likhet med Munkegata og Kongens gate fikk Kjøpmannsgata en bredde på 60 alen.³⁹ Formålet var å hindre spredning av brann fra bryggene til byen – som tilfellet var i 1681- eller fra byen til de verdifulle forrådene i bryggene.⁴⁰

Den store bybrannen i 1681 må ha vært svært skremmende for byens befolkning, og branngatene i Cicignons byplan var ikke de eneste brannhemmende tiltakene som ble innført. I 1689 fikk Trondheim en ny brannanordning.⁴¹ Fra da av ble det forbudt å bruke bart lys eller lagre lett antenkelige varer i bryggene, og folk fikk ikke lenger lov til å bevege seg fritt langs bryggene på kvelds- og nattestid. Knut Einar Larsen skriver at dette var en indirekte årsak til at det ble bygget brygger på Bakklandet, ettersom den nye brannanordningen bare var gjeldende på «bysiden» av elva.⁴² I løpet av 1700- og de første årtiene av 1800-tallet vokste det frem en sammenhengende bryggerekke også på Bakklandet.

Nidelva var som tidligere nevnt den foretrukne havna for fastboende og tilreisende handelsfolk. Byen møtte riktignok fjorden mot nord, men området mellom Brattøra og Sanden var lite egnet som havn da grunt vann og lang fjære hindret større båter å legge til. Fra midten av 1700-tallet begynte likevel enkelte av byens handelsmenn å bygge brygger ut mot fjorden.⁴³ Det ble etter hvert oppført flere brygger langs Sandgata og Fjordgata, hvor forholdene for skipsfart og lossing av varer stadig ble bedre. Det hele kulminerte med oppføringen av Olsenmoloen i 1860-årene og stadsingeniør Dahls oppmudring av nye Brattøra i 1887.⁴⁴ Helt frem til 1850-årene var Kjøpmannsgata byens viktigste handelsgate og havneområde hvor de mest velbemidlede kjøpmenn både eide våningshus og brygger. Men fra da av overtok Fjordgata og bryggene der denne sentrale posisjon.⁴⁵

³⁹ Trondheim kommune 1978: 45

⁴⁰ Kavli 1996: 42

⁴¹ Hals, Harald (red.) et.al. *300 år med Cicignon*. Steinar Supphellen «Bybrannen og bystyringa». Trondheim 1981: 77

⁴² Larsen 1984: 75

⁴³ Larsen 1984: 75-76

⁴⁴ Bratberg, Terje. *Trondheim byleksikon. «Brattøra»*. Kunnskapsforlaget 1996: 98-99

⁴⁵ Larsen 1984: 75-76

Branner har ført til at bryggenes antall er blitt redusert opp gjennom tiden, mens et par brygger ble forlangt revet av sivilforsvarsmessige grunner under andre verdenskrig. Noen få av de eksisterende bryggene i Kjøpmannsgata stammer helt eller delvis fra 1700-tallet, men de fleste er blitt reist, eller om- og påbygget i løpet av 1800-tallets første halvdel.⁴⁶ Bryggerekken i Fjordgata kan med sikkerhet sies å ikke inneholde bygningsdeler fra før 1841 da en stor bybrann den 21. april dette året rev med seg alle bryggene i strøket.⁴⁷

Lafting vært den tradisjonelle byggemåten for bryggene i Trondheim, og flere av bryggene i Kjøpmannsgata ble helt opp til siste halvdel av 1800-tallet oppført i laftverk. Da det ble innført murtvang i Trondheim gjennom «Lov angaaende Bygningsvæsenet i Trondhjem» i 1845, ble bryggene unntatt fra murtvangsbestemmelsen. Og heller ikke da Trondheim fikk en ny bygningslov i 1869, ble det krevd at bryggene skulle oppføres i mur. I 1904 ble det innført en murtvanglov i alle norske byer, og til tross for heftige debatter i Stortinget i 1905 og 1906, ble ikke bryggene i Trondheim unntatt fra bestemmelsene denne gangen.⁴⁸ Gjennom 1900-tallet ble det oppført flere «brygger» i betong langs Fjordgata, Sandgata, Kjøpmannsgata og på Bakklandet. Noen av de gamle trebryggene ble revet av den tyske okkupasjonsmakten, mens flere brygger har gått med i branner, hvor brannene i Kjøpmannsgata i 1967 og 1983 og brannen i Fjordgata i 2007 var spesielt ødeleggende. De nyoppførte betongkonstruksjonene har gjerne blitt oppført med, i det minste et uttalt, formål om å tilpasses den øvrige bryggebebyggelsen.

Bygningstiljøet *bryggerekka i Kjøpmannsgata* avgrenses i dag av Bakke bru i nord og Gamle bybru i sør og omfatter 25 eiendommer. Bryggerekka brytes opp av allmenninger i enden av Dronningens gate og Kongens gate, på samme vis som i Cicignons byplan fra 1681. Det store flertallet av tomtene er bebygd med trebrygger på 4-5 etasjer i laft og bindingsverk, reist mellom 1740 og 1904.⁴⁹ De resterende bygningene som i dag utgjør bryggerekka i Kjøpmannsgata, er moderne konstruksjoner fra etterkrigstida, bygd i stål og betong. Selv om disse bygningene ikke ble bygd på samme måte eller for det samme formål som de gamle trebryggene, har de en utforming som i større eller mindre grad er tilpasset den øvrige bryggebebyggelsen. Det todelte gateløpet, med en «*hovedgate*» og en «*bryggegate*», adskilt av en bakkeskråning med en nivåforskjell på gjennomsnittlig 3 meter, eksisterer fortsatt.⁵⁰ I

⁴⁶ Larsen 1984: 77

⁴⁷ Kavli 1996: 90

⁴⁸ Larsen 1984: 78

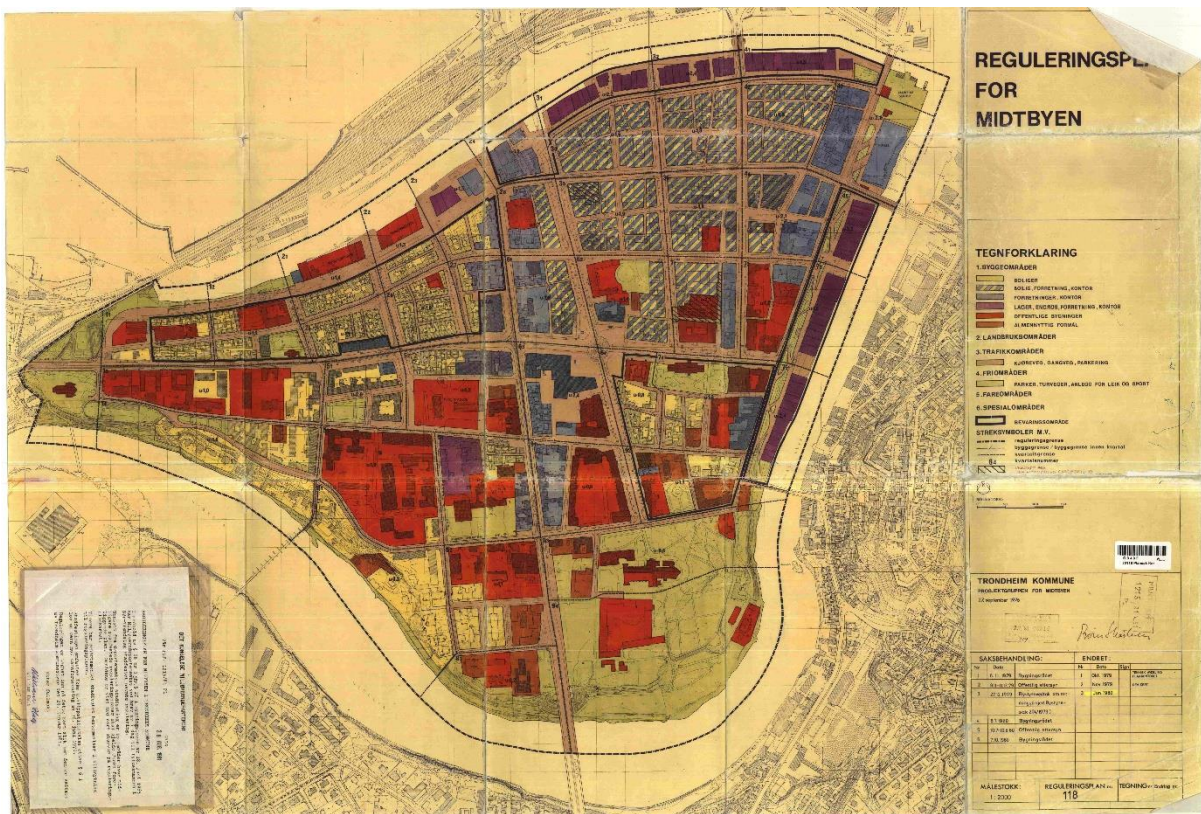
⁴⁹ Trondheim kommune 1976. *Antikvarisk register 1976. Kjøpmannsgata*. Trondheim 1976.

<https://www.trondheim.kommune.no/antikvariskregister1976/>

⁵⁰ Larsen 1984: 75

motsetning til bryggerekka som har beholdt mye av sitt originale særpreg, har husene langs Kjøpmannsgatas vestside gjennomgått større endringer og har mistet mye av sin kulturhistoriske verdi. Senest tydeliggjort gjennom saken vedrørende Kjøpmannsgata 36.⁵¹

Alle de fire bryggemiljøene i Trondheim, Sandgata, Fjordgata, Bakklandet og Kjøpmannsgata, er regulert som bevaringsområde- eller hensynssone kulturmiljø i kommuneplanens arealdel og i gjeldende reguleringsplaner. Men mens de øvrige bryggemiljøenes bruks- og arealformål har blitt tilpasset nye behov og delvis omregulert, har bryggerekka i Kjøpmannsgata blitt beskyttet mot strukturelle og funksjonelle endringer, og bestemmelsene i Midtbyplanen fra 1981, som regulerer bryggerekka til bevaringsområde med arealformål *lager, forretning, kontor*, har blitt opprettholdt. De siste 30 årene har mange av bryggene blitt modernisert med ventilasjonsanlegg og personheis, og nesten alle bryggene har fått installert sprinkelanlegg. Den 31. oktober 2013 ble byantikvarens *Temaplan for kulturminner og kulturmiljøer 2013-2025* vedtatt i Trondheim kommunes bystyre. I kulturminneplanen ble behovet for en vitalisering av bryggerekka i Kjøpmannsgata fremhevet, dette ble også understreket av bystyret under deres behandling av planen.



Figur 2. Plankart - Midtbyplanen 1981

⁵¹ Hansen, Herman. *Verneverdig bygg kan bli revet*. Adresseavisen 28.02.2014: 15

2.3. Kulturminneloven

Kulturminneloven er den viktigste loven for vern av kulturminner og kulturmiljø av nasjonal og regional verdi. Kulturminneloven har beskyttelse av kulturminneverdier som sitt hovedformål. Loven består av 27 gjeldende paragrafer, inndelt i seks kapitler. Lovens paragrafer definerer hva vi i dag regner som kulturminner, bestemmer når kulturminner kan fredes og angir hvordan fredninger gjennomføres og følges opp. Kulturminner og kulturmiljø kan være fredet på to måter; enten automatisk fredet som en følge av lovens bestemmelser, eller gjennom vedtaksfredning. For bryggene i Kjøpmannsgata er alternativet en kulturmiljøfredning hjemlet i kulturminnelovens § 20.

Kulturminneloven forvaltes av Klima- og miljødepartementet ved Riksantikvaren, men mye av ansvaret er delegert til fylkeskommunene, som blant annet gir dispensasjon fra fredninger og fatter vedtak om midlertidig fredning.⁵² Kulturminneloven bygger på to tidligere lover, fornminneloven fra 1951 og bygningsfredningsloven fra 1920.⁵³ Lovverket for vern av kulturminner har utviklet seg mye siden den første loven for vern av fortidslevninger ble vedtatt, og utviklingen har skjedd i takt med utviklingen av kulturminnevernet som fagfelt. Hvor tett lovtøkstene har fulgt, og følger, de rådende paradigmene i kulturminnevernet kan diskuteres, men vi kan spore en tydelig utvikling i både teori og lovverk.

Kulturminnelovens formål

Kulturminnelovens kapittel I. *Formål og virkeområde* består av to paragrafer. Disse paragrafene er særdeles viktige da de setter premissene for samfunnets forhold til kulturminner. § 1. *Lovens formål* er formålsparagrafen i kulturminneloven og kan betraktes som en statlig programerklæring for kulturminnevernet. Den bygger på de politiske føringene som ligger bak lovens utarbeidelse, og den må brukes som grunnlag for å forstå andre bestemmelser i loven.⁵⁴ Paragrafen sier oss mye om hvilke verdivurderinger som bør avgjøre om vi anser et kulturminne som verneverdig. I paragrafens første setning understrekes kulturminnenes betydning som *vår kulturarv* og betydningen de har for vår *identitet* gis som begrunnelse for vern.⁵⁵ I setningens siste passus blir vernepolitikk beskrevet som *«ledd i en*

⁵² Holme, Jørn (red.) 2005. Bind I: 139-140

⁵³ Holme, Jørn (red.). *Kulturminnevern. Lov, forvaltning, håndhevelse. Bind II.* Jørn Holme «Generelt om loven». Økokrim 2005: 10

⁵⁴ Kahn, Michael. *Lærebok i kulturminnerett.* Tapir Akademisk Forlag 2007: 130

⁵⁵ Kulturminneloven § 1

helhetlig miljø- og ressursforvaltning».⁵⁶ Med dette må vi forstå kulturminnene som ressurser som skal forvaltes på lik linje og i samsvar med ressurser knyttet til natur og miljø. Michael Kahn påpeker i boken *Lærebok i kulturminnerett* at denne formuleringen setter kulturminneloven i en større sammenheng. Ettersom kulturminneforvaltningen regnes som en del av miljøforvaltningen, må også kulturminneretten anses som en disiplin under miljøretten. Slik får miljørettens nøkkelbegreper også anvendelse i tilknytning kulturminneloven.⁵⁷ Dette understøttes selvsagt også av det faktum at Klima- og miljødepartementet er øverste myndighet innenfor den offentlige kulturminneforvaltningen.

Andre ledd i kulturminnelovens § 1 sier at «*det er et nasjonalt ansvar å ivareta disse ressurser som vitenskapelig kildemateriale*».⁵⁸ Her framhever lovteksten kildeverdien i kulturminnene, og fremmer denne verdien som et viktig argument for vern. Videre sier paragrafen at kulturminneressursene skal ivaretas fordi de utgjør et «*varig grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet*».⁵⁹ Dette framstår som et viktig argument for at vi skal ha et offentlig kulturminnevern.

Det siste leddet i § 1 understreker tyngden i kulturminneloven med følgende formulering «*når det etter annen lov treffes vedtak som påvirker kulturminneressursene, skal det legges vekt på denne lovs formål*».⁶⁰ Denne formuleringen gir at kulturminnevern er et *sektorovergripende* ansvar. Dette vil vi si at offentlige myndigheter som kommer i kontakt med kulturminner, slik de er definert i kulturminneloven, har et ansvar for å tilgodese kulturminnene når de fatter vedtak etter en annen lov.⁶¹ Vi kan merke oss at det i lovteksten henvises til «*denne lovs formål*» som vi finner nettopp i kulturminnelovens § 1. I første ledd av § 1 henvises det til lovens § 2 for en definisjon på *kulturminner* og *kulturmiljøer*. § 2 gir, som vi skal se, en *vid* definisjon på begrepet kulturminner. Dette innebærer at offentlige myndigheter skal ta hensyn til alle typer kulturminner, ikke bare de som kan fredes gjennom kulturminneloven. Jeg vil redegjøre nærmere for den *vide* og *snevre* definisjonen av kulturminner i de kommende avsnittene.

Kulturminnelovens § 2. *Kulturminner og kulturmiljøer – definisjoner* er det nærmeste vi kommer et fasitsvar på hva kulturminner er, under forutsetning at kulturminneloven ikke er oppe til diskusjon. Første ledd i § 2 gir en tydelig definisjon på hva vi bør forstå med

⁵⁶ Kulturminneloven § 1

⁵⁷ Kahn 2007: 131

⁵⁸ Kulturminneloven § 1

⁵⁹ Kulturminneloven § 1

⁶⁰ Kulturminneloven § 1

⁶¹ Kahn 2007: 133

kulturminner. Definisjonen, som ofte blir gjengitt når begrepet kulturminne skal forklares, lyder som følger:

*Med kulturminner menes alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til.*⁶²

Lovens definisjon av *kulturminner* er unektelig vid. «*Alle spor*» omfatter alle tenkelige materielle etterlatenskaper eller synlige naturinngrep etter mennesker. Tilsynelatende ingenting utelukkes. Setningens siste passus «*herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til*» åpner dessuten for at også naturobjekter og lokasjoner vil kunne regnes som kulturminner om de har hatt en immateriell funksjon for mennesker.

Michael Kahn skriver at det kan være nyttig å skille mellom «*kulturminner i vid forstand*» og «*kulturminner i snever forstand*».⁶³ Den første forståelsen av kulturminner er den som blir gitt av definisjonen i § 2 første ledd. Den snevre forståelsen av kulturminner er den som blir gitt av kulturminnelovens §§ 4 og 15, dette er de kulturminnene som er fredet, eller som det finnes grunnlag for å frede.⁶⁴ Kahn påpeker at delingen av kulturminnebegrepet i en vid og snever definisjon ikke brukes i loven, men at det kan fungere som et godt verktøy å benytte når vi arbeider med loven.

Andre ledd i § 2 er spesielt interessant i denne oppgaven, hvor vi vurderer kulturmiljøfredning som verneverktøy. Paragrafen gir følgende definisjonen på kulturmiljø:

*Med kulturmiljøer menes områder hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng.*⁶⁵

Dette leddet ble lagt til 3. juli 1992 og var del av en større oppdatering av kulturminneloven. Hovedformålet med endringen av kulturminneloven i 1992 var å innføre *kulturmiljø*begrepet, selv om oppdateringen også omfattet andre endringer. I odelstingsproposisjon nr. 51 (1991-92) la Miljøverndepartementet fram sitt forslag til endring av loven. Dokumentet er i dag en god kilde til Stortingets hensikt med lovendringen. Vi kan blant annet lese at formålet var å følge utviklingen innenfor kulturminnevernet for øvrig og åpne for at *større fysiske sammenhenger* og *helhetlige miljøer* kunne sikres gjennom fredning.⁶⁶ I odelstingsproposisjonen kan vi også lese hva Stortinget legger i begrepet *kulturmiljø*. Her blir

⁶² Kulturminneloven § 2

⁶³ Kahn 2007: 128-129

⁶⁴ Kahn 2007: 128-129

⁶⁵ Kulturminneloven § 2

⁶⁶ Miljøverndepartementet. Odelstingsproposisjon nr. 51 (1991-92): 3

det forklart at kulturmiljøbegrepet språklig sett omfatter både bygningsmiljøer og kulturlandskap.⁶⁷ I lovteksten er tilstedeværelsen av *kulturminner* et premiss for at noe skal regnes som et kulturmiljø.

Med den vide definisjonen av kulturminner redegjort for, forstår vi at begrepet *kulturmiljø* som det blir brukt i lovteksten, kan omfatte et stort spekter av miljøer. I departementets vurderinger i odelstingsproposisjonen står det blant annet at begrepet kulturmiljø «skal (...) dekke alle typer kulturlandskap (...) fra det intensivt dyrkede til marginalt utnyttede skog- og utmarksområder», og det poengteres at kulturmiljøbestemmelsene også skal omfatte «områder som det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til».⁶⁸ Kulturminnelovens § 2 gir med andre ord svært vide definisjoner på *kulturminner* og *kulturmiljø*.

Det tredje, og siste, leddet i kulturminnelovens § 2 fungerer som en avgrensning av de vide definisjonene på kulturminner og kulturmiljøer gitt i de forløpende leddene. I første setning presiseres det at loven skal verne *kulturhistorisk* eller *arkitektonisk verdifulle* kulturminner og kulturmiljøer.⁶⁹ Vi ser altså at ikke nødvendigvis «alle spor etter menneskelig virksomhet» er verneverdige. Kun *kulturhistorisk* eller *arkitektonisk verdifulle* kulturminner er verneverdige. Men hva innebærer det at noe har en arkitektonisk- eller kulturell verdi? Kahn forteller at dette har variert, og at holdninger, politisk avgjørelser og lovgivning har preget de faglige verdivurderingene som har blitt gjort.⁷⁰ Det dreier seg i hovedsak om verdispørsmål, og slike verdivurderinger alltid vil være preget av en viss grad av subjektiv fortolkning og skjønn. Både hvilke verdier et kulturminne innehar og hvor tungtveiende disse verdiene er, blir spørsmål som må vurderes for å avgjøre om kulturminnet er verneverdige. Noen verdivurderinger har Stortinget likevel gjort. Ved å sette alder som et vilkår for automatisk vern jf. §§ 4, 12, 14, underbygges indirekte betydningen av alder når et kulturminne skal vurderes som verneverdige. Det vil ellers være opp til rette myndighet å gjøre en verdivurdering.

⁶⁷ Ot. prp. nr. 51 (1991-92): 3

⁶⁸ Ot. prp. nr. 51 (1991-92): 10

⁶⁹ Kulturminneloven § 2

⁷⁰ Kahn 2007: 129

Øvrige paragrafer

Lovens kapittel II *Automatisk fredete kulturminner* er med sine åtte aktive paragrafer en av kulturminnelovens mest omfattende kapitler. Kapitlet fastsetter hvilke kulturminner som er fredet kun på bakgrunn av alder, uten behov for vedtak gitt av ansvarlig myndighet. Dessuten redegjøres det for forhold som knytter seg til automatisk fredete kulturminner, og saksbehandlingen i slike saker. Kulturminner som kan regnes fredet etter disse paragrafene, omfatter blant annet bygninger, ruiner, og andre materielle spor etter mennesker både på land og i vann. Ettersom denne masteroppgaven ikke omhandler automatisk fredete kulturminner, vil ikke paragrafene i kulturminnelovens kapittel II være viktige, og jeg vil ikke gå i dybden på innholdet i dette kapitlet. Men ettersom noen av definisjonene og rammene satt i dette kapitlet har betydning for forståelsen av andre paragrafer i kulturminneloven, vil jeg gå kjapt gjennom §§ 3 – 11.

§ 3. *Forbud mot inngrep i automatisk fredete kulturminner* fastslår at ingen kan sette i gang tiltak som er egnet til å *skade, forandre* eller *utilbørlig skjemme* et automatisk fredet kulturminne. Paragrafen understreker at om marken over et automatisk fredet kulturminner har blitt brukt til beiting eller som innmark, kan den fortsatt nyttes til nevnte formål såfremt det ikke forets pløying eller annet jordarbeid *dypere enn tidligere*.⁷¹

§ 4. *Automatisk fredete kulturminner* fastsetter hvilke kulturminner som må regnes som automatisk fredete. I første ledd, bokstavene a-j, gis en oppramsende, men ikke utfyllende, liste over typer kulturminner som må regnes som fredet om de stammer fra før 1537. Samiske kulturminner eldre enn 100 år må også regnes som automatisk fredet, jf. § 4, andre ledd. Paragrafens tredje ledd gir at stående byggverk fra perioden 1537-1649 også regnes som automatisk fredet. For sistnevnte kulturminner vil bestemmelser fra § 15 og § 15a få tilsvarende anvendelse som for vedtaksfredete kulturminner.⁷²

§ 6. *Sikringssone* fastsetter at automatisk fredete kulturminner, etter § 4, alltid vil ha en sikringssone på fem meter fra kulturminnets synlige ytterkant, så lenge ikke annet er fastsatt av fylkeskommunen eller Sametinget.⁷³

§§ 5, 8-11 knytter seg i hovedsak til plikter og regler knyttet til automatisk fredete kulturminner, og hvilke hensyn som skal tas når kontakt med automatisk fredete kulturminner

⁷¹ Kulturminneloven § 3

⁷² Kulturminneloven § 4

⁷³ Kulturminneloven § 6

kan påtenkes. Flere av disse paragrafene vil være aktuelle når det kommunale planarbeidet berører automatisk fredete kulturminner.⁷⁴

De neste to kapitlene i kulturminneloven omhandler løse og marine kulturminner. Men en grundigere redegjørelse for disse momentene vil bli utelatt fra denne oppgaven. Det er ikke utenkelige at det finnes spennende gjenstander på elvebunnen langs bryggerekka, ettersom bryggene faktisk har fungert som lossested for fiskebåter og handelsskip gjennom 1000 år, men denne tematikken er så stor at den bør behandles i en annen oppgave, og muligens også innen et annet fagfelt. Kapittel III. *Løse kulturminner* fastsetter *eiendomsretten til løse kulturminner* og redegjør for *vern, finnerlønn med videre* i sine to paragrafer. Kapittel IV. *Skipsfunn og fartøyvern* er heller ikke relevant for verne vurderinger knyttet til bryggene i Kjøpmannsgata, og jeg vil ikke gå i detalj på innholdet i dette kapitlets to paragrafer.

2.4. Fredning

Vedtaksfredning

Kapittel V. *Fredning ved enkeltvedtak* er, for denne oppgaven, det viktigste kapitlet i kulturminneloven. Kapitlets paragrafer §§ 15 - 21 omhandler den «aktive» delen av det offentlige kulturminnevernet. Når kulturminnemyndighetene skal vedta en fredning av et kulturminne, som ikke faller inn under bestemmelsene i kapittel II, III, IV, henter de lovhjemlene til vedtaket i kapittel V. Kapitlet inneholder åtte paragrafer som gir hjemler for fredning av byggverk, anlegg og miljøer, og fastsetter hvilke tiltak myndighetene kan kreve, og eventuelt gjennomføre i tilknytning et verneverdig kulturminne eller kulturmiljø. Ettersom en kulturmiljøfredning er ett alternativ for bryggerekka i Kjøpmannsgata, er spesielt § 20 interessant. Men vi må likevel se litt nærmere på noen av de andre paragrafene i kapitlet, da de kan ha betydning for § 20.

§ 15. *Fredning av bygninger, anlegg m.v. fra nyere tid* handler, i motsetning til tidligere kapitler, ikke om hva som kan regnes som kulturminner, men fastslår heller hvilke kulturminner forvaltningen kan vurdere som fredningsverdige. Paragrafen er grunnlaget for at Riksantikvaren kan fungere som et utøvende, og ikke bare overvåkende organ. Det er med hjemmel i denne paragrafen Riksantikvaren, gjennom skjønn, kan vurdere noe som fredningsverdige. I paragrafens første setning, første ledd, kan vi lese «*Departementet kan*

⁷⁴ Kulturminneloven §§ 5, 8-11

frede», denne retten er delegert til Klima- og miljødepartementets utøvende faginstans Riksantikvaren.⁷⁵ Videre i første ledd kan vi lese at *byggverk* eller *anlegg* kan fredes dersom de innehar «*kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi*».⁷⁶ Dette er et begrepspar vi kjenner igjen fra kulturminnelovens § 2, og som vi har redegjort for tidligere. I neste setning presiseres det at fast inventar omfattes av et fredningsvedtak, mens løst inventar kan bli tatt med i fredningsbestemmelsene, men da må hver enkelt gjenstand spesifiseres.

§ 15, annet ledd, viser til § 4 bokstavene a til j, som eksempler på kulturminner som kan fredes, foruten «*særskilte anlegg som parker, hageanlegg, alleer mv. og offentlige minnesmerker og andre steder som viktige historiske minner knytter seg til*».⁷⁷ Det presiseres i lovteksten at fredningsvedtak kan fattes uavhengig av alder. Enkelte av kulturminnene gitt i § 4 er av en slik art at de ikke kan regnes som *byggverk* eller *anlegg*, men heller må regnes som arkeologiske kulturminner og spor i landskapet. Dette kan tolkes som at kulturminnelovens § 15 i praksis kan brukes til å frede arkeologiske kulturminner og landskapselementer som er for unge til å underlegges bestemmelsene for automatisk fredning.⁷⁸ Her kan det selvsagt argumenteres for at formuleringen «*byggverk og anlegg*» bør anses som en presisering som ekskluderer de arkeologiske kulturminnene.

I § 15, tredje ledd finner vi en interessant formulering. Dette leddet ble lagt til kulturminneloven ved lovendringen 3. juli 1992 og lyder som følger:

*I fredningsvedtaket kan departementet forby eller på annen måte regulere alle typer tiltak som er egnet til å motvirke formålet med fredningen.*⁷⁹

Dette åpner for at rettsvirkningene av fredningsvedtaket kan gis i egne fredningsbestemmelser, som kan utarbeides særskilt for den enkelte fredning.⁸⁰ Vi skal se at vi finner igjen en lignende formulering i § 20. Siste ledd i § 15 fastsetter hva eier av et vedtaksfredet byggverk eller anlegg kan gjøre av mindre tiltak, dersom det i fredningsvedtaket «*ikke er gitt nærmere regler for fredningens innhold*», som vi forstår som de spesifikke fredningsbestemmelser som det ble åpnet for å gi i det foregående leddet.⁸¹

⁷⁵ Forskrift av 30. april 1990 nr. 351 *Delegering av myndighet etter kulturminneloven*

⁷⁶ Kulturminneloven § 15

⁷⁷ Kulturminneloven § 15

⁷⁸ Holme, Jørn (red.). *Kulturminnevern. Lov, forvaltning, håndhevelse. Bind II*. Marie Finne og Jørn Holme «Kapittel V – Fredning ved enkeltvedtak». Økokrim 2005: 151

⁷⁹ Kulturminneloven § 15

⁸⁰ Holme (red.) 2005. Bind II: 153

⁸¹ Kulturminneloven § 15

§ 15a. *Dispensasjon* gir kulturminneforvaltningen tillatelse til å gjøre unntak fra bestemmelsene i en vedtaksfredning. Myndigheten til å behandle dispensasjonssøknader etter § 15a er delegert til fylkeskommunene og Samisk kulturminneråd.⁸² Paragrafen lyder som følger:

*Departementet kan i særlige tilfeller gjøre unntak fra vedtak om fredning og fredningsbestemmelser for tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredete kulturminnet. Blir det satt vilkår for dispensasjonen som fordyrer arbeidet, skal eier eller bruker få helt eller delvis vederlag for denne utgiftsøkningen.*⁸³

Michael Kahn deler i sin bok *Lærebok i kulturminnerett* dispensasjonsprosessen opp i tre faser. Først må det vurderes om det er snakk om et tillatt tiltak, for eksempel vanlig vedlikehold. Om tiltaket regnes som tillatt, vil det ikke være behov for dispensasjon. Deretter må det vurderes om det dreier seg om et *særskilt tilfelle*. Det må finnes svært gode grunner for at det skal dispenseres fra begrensingene gitt av en fredning. Om det virkelig er et *særskilt tilfelle* det søkes dispensasjon for, må det vurderes om det dreier seg om et *vesentlig inngrep*. Behovet for et tiltak må da vurderes opp imot innvirkningen tiltaket vil ha på kulturminnet og dets verdier.⁸⁴

Bestemmelsene i §§ 16 - 18 og 21 omhandler vedlikehold, oppfølging og skjøtsel av fredete byggverk, anlegg og større miljøer. §§ 16 - 18 gir kulturminneforvaltningen hjemler for å kreve, og gjennomføre, tiltak egnet til å sikre, utbedre eller gjenreise fredete kulturminner. Den siste paragrafen i kapittel V, § 21, angir kulturminnemyndighetenes rett til å gjennomføre skjøtselstiltak i områder fredet etter §§ 19 og 20. Jeg vil ikke gå nærmere inn på disse paragrafene i denne oppgaven.

§ 19 gir Riksantikvaren myndighet til å frede et område rundt et kulturminne. En områdefredning kan ha en utstrekning *så langt det er nødvendig*. Det oppgis to mulige premisser for innføring av en områdefredning: områdefredningen må være nødvendig for å *bevare virkningen av kulturminnet i miljøet*, eller den må være nødvendig *for å beskytte vitenskapelige interesser*.⁸⁵ Det kan vedtas områdefredning både for automatisk fredete kulturminner, vedtaksfredete kulturminner og for skipsfunn. Videre sier § 19 at Riksantikvaren kan forby eller regulere enhver ferdsel eller virksomhet i fredningsområdet. Paragrafens siste ledd gir hjemmel til å dispensere fra fredningsbestemmelsene.

⁸² Forskrift av 30. april 1990 nr. 351 *Delegering av myndighet etter kulturminneloven*

⁸³ Kulturminneloven § 15a

⁸⁴ Kahn 2007: 260-265

⁸⁵ Kulturminneloven § 19

Fylkeskommunen og samisk kulturminneråd er dispensasjonsmyndighetene.⁸⁶ De samme vilkårene gjelder for innvilgelse av dispensasjon etter § 19, som etter §§ 15 og 20,⁸⁷

Kulturmiljøfredning

Med hjemmel i kulturminnelovens § 20 kan kulturminneforvaltningen frede kulturmiljøer, som bryggerekka i Kjøpmannsgata. Både fylkeskommunen, Sametinget og Riksantikvaren kan være ansvarlig for første del av fredningsprosessen, og disse vil normalt avtale seg imellom hvem som skal stå for den første delen av fredningsarbeidet.⁸⁸ Kulturmiljøer kan ikke fredes automatisk, bare gjennom forskrift. Paragrafen ble som tidligere nevnt lagt til kulturminneloven ved lovendringen i 1992, fram til da hadde kulturminneloven hovedsakelig vært en vernelov for enkeltobjekter. Loven tillot vern av bygningsmiljøer med hjemmel i daværende annet ledd i § 15 og vern av landskapet omkring et kulturminne med hjemmel i de tidligere områdefredningsbestemmelsene i § 21.⁸⁹ Disse paragrafene viste seg å være for begrensede. Etter hvert som helhetstenkning og miljøspørsmål ble stadig viktigere for kulturminnevernet, økte behovet for en lovendring. I 1987 ble begrepet *kulturmiljø* for første gang brukt i norsk sammenheng, under forarbeidene til revisjonen av kulturminneloven.⁹⁰ Begrepet redegjøres for i sammenheng med kulturminnelovens § 2. Siden 1992 har åtte kulturmiljøer blitt fredet, og flere fredningsforslag er under utarbeiding.

Kulturmiljøfredninger vedtas ifølge § 20, første ledd, av *Kongen*, som i dette tilfellet må forstås som Kongen i statsråd. I første punktum, siste passus, gis det som vilkår for kulturmiljøfredninger at de vedtas «for å bevare områdets kulturhistoriske verdi».⁹¹ Som vist i redegjørelsen for § 2 vil innholdet i begrepet *kulturhistorisk verdi* avhenge av en skjønnsmessig vurdering fra forvaltningen. Lovteksten presiseres at *naturelementer* kan omfattes i en kulturmiljøfredning om de «bidrar til å skape områdets egenart».⁹²

Det er i realiteten få begrensinger på hva som kan fredes som kulturmiljø. Et kulturmiljø vil være verneverdig ut i fra summen av, og samspillet mellom, flere kulturminner, som definert i § 2. *Nasjonal verdi* vil som for vedtaksfredninger ellers være et viktig premiss for en fredning

⁸⁶ Forskrift av 30. april 1990 nr. 351 *Delegering av myndighet etter kulturminneloven*

⁸⁷ Holme (red.) 2005. Bind II: 173

⁸⁸ Riksantikvaren (A). *Veileder fra Riksantikvaren. Fredning og forvaltning av kulturmiljøer etter kulturminneloven*. 2010: 4

⁸⁹ Holme (red.) 2005. Bind II: 173

⁹⁰ Kommunal- og miljøvernkomiteen. Innstilling til Stortinget nr. 135 (1987-88): 11

⁹¹ Kulturminneloven § 20

⁹² Kulturminneloven § 20

og kulturminnemyndigheten har som et uttalt formål at et *representativt utvalg* av landets kulturminner og kulturmiljøer skal fredes. Om et kulturmiljø anses som truet, kan det bidra til gjøre en fredning aktuell.⁹³ Andre ledd i § 20 gir, som § 15, tredje ledd, at kulturminnemyndighetene kan utarbeide bestemmelser til fredningsforskriften som kan «*forby eller regulere enhver virksomhet og ferdsel i fredningsområdet som er egnet til å motvirke formålet med fredningen. Det samme gjelder fradeling eller bortfeste av grunn til virksomhet som nevnt i først punktum*».⁹⁴ § 20, siste ledd, gir fylkeskommunen/Sametinget, jf. ansvarsforskriften § 12, hjemmel til å innvilge dispensasjon fra bestemmelsene i en kulturmiljøfredning om *særlige tilfeller* tilsier det.⁹⁵ I forarbeidene til 1992-revisjonen av kulturminneloven kan vi lese at *særlige tilfeller* skal forstås som «*tiltak som er nødvendig av hensyn til formålet med fredningen og tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning*».⁹⁶ Kulturminnelovens § 22, punkt 4, gir Riksantikvaren og fylkeskommunen adgang til å treffe vedtak om midlertidig fredning om det foreligger fare for viktige verdier ved et kulturminnet kan forringes.⁹⁷ Vedtaket om midlertidig fredning kan påklages til Klima- og miljødepartementet.⁹⁸

Medvirkning i fredningsprosesser

Kulturminnelovens kapittel VI. *Særskilte bestemmelser* inneholder en rekke paragrafer med stor bredde i innhold og formål. De fleste av paragrafene vil ikke være relevante for problemstillingen i denne oppgaven, og jeg vil kun gå gjennom disse rent summarisk. § 22 derimot, som omhandler «*regler for saksbehandling*» ved fredningsvedtak, vil jeg gå litt nærmere inn på, supplert med utvalgte paragrafer fra forvaltningsloven, og med grunnlag i Riksantikvarens veileder for kulturmiljøfredninger, nettopp for å belyse saksgangen i en kulturmiljøfredning.

§ 22. *Regler for saksbehandling* angir saksbehandlingsreglene for arbeid med fredning etter §§ 15, 19 og 20 i kulturminneloven. Jeg vil fokusere på hvordan bestemmelsene i § 22, sammen med enkelte paragrafer fra forvaltningsloven, får betydning for utarbeidelsen av en kulturmiljøfredning etter § 20. Kulturmiljøfredninger regnes som *forskrifter* etter

⁹³ Riksantikvaren (A): 3-4

⁹⁴ Kulturminneloven § 20

⁹⁵ Kulturminneloven § 20

⁹⁶ Ot. prp. nr. 51 (1991-92): 24

⁹⁷ Kulturminneloven § 22

⁹⁸ Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven) av 10. februar 1967 § 28

forvaltningslovens § 2, bokstav c. I forvaltningsloven kan vi leses at vi med *forskrift* må forstå «*et vedtak som gjelder rettigheter eller plikter til et ubestemt antall eller en ubestemt krets personer*».⁹⁹ Som en følge av dette kommer forvaltningslovens kapittel VII. *Om forskrifter* til anvendelse ved kulturmiljøfredninger. Forvaltningslovens § 38 gir fire krav som gjelder for forskrifter, også kulturmiljøfredninger: de skal henvise til de bestemmelser de er hjemlet i, de skal fortelle hvilket forvaltningsorgan som har gitt forskriften, de skal kunngjøres i Norsk Lovtidend, og forskriften skal betegnes som forskrift i kunngjøringen.¹⁰⁰ Ettersom kulturmiljøfredninger regnes som forskrifter, kan ikke vedtak om kulturmiljøfredning påklages.¹⁰¹

Både forvaltningsloven og kulturminneloven legger som nevnt føringer for saksbehandlingen i forbindelse med utarbeidelsen av en kulturmiljøfredning. Begge lovene tydeliggjør behovet for bred medvirkning tidlig i utarbeidelsen av en fredningsforskrift. Forvaltningslovens § 37, første ledd, gir at «*forvaltningsorganet skal påses at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes*».¹⁰² I dette ligger det en forventning om at forvaltningsmyndigheten som utarbeider et fredningsforslag går i dialog med aktører som kan bidra til å avklare faglige og forvaltningsmessige spørsmål.¹⁰³ Videre fastslår § 37, andre ledd, at offentlige og private institusjoner og organisasjoner med formål eller interesser som kan tenkes berørt, «*skal gis anledning til å uttale seg før forskriften blir utferdiget*». Disse bestemmelsene i forvaltningsloven tydeliggjør nødvendigheten av tidlig og bred medvirkning i arbeidet med en kulturmiljøfredning.

Kulturminnelovens § 22 bestemmer at ved oppstarten av arbeidet med en kulturmiljøfredning skal det tas kontakt med berørte kommuner for å «*drøfte avgrensing av området*» og «*innhold i fredningsbestemmelser*» samt for å klarlegge forhold knyttet til kommunenes planarbeid.¹⁰⁴ § 22, andre ledd, gir at varsel om oppstart av arbeid med fredningsforskrift skal kunngjøres i minst to aviser som er alminnelig lest på stedet, og at private parter «*så vidt mulig*» skal varsles ved brev og gis en *rimelig frist* til å komme med merknader.¹⁰⁵ Denne kunngjøringen regnes formelt som starten på fredningsarbeidet. Riksantikvaren anbefaler i sin veileder for

⁹⁹ Forvaltningsloven § 2

¹⁰⁰ Forvaltningsloven § 38

¹⁰¹ Kahn 2007: 283

¹⁰² Forvaltningsloven § 37

¹⁰³ Riksantikvaren 2010 (A): 5

¹⁰⁴ Kulturminneloven § 22

¹⁰⁵ Kulturminneloven § 22

kulturmiljøfredninger at det også avholdes folkemøter i forbindelse med varsel om oppstart.¹⁰⁶ Etter kunngjøringen har blitt utsendt, og fristen for å komme med merknader har utløpt, vil fredningsmyndigheten utarbeide et fredningsforslag. Forslaget skal tilfredsstillende de nevnte kravene til forskrifter gitt av forvaltningslovens § 38, formålet med fredningen skal begrunnes, omfanget av den foreslåtte fredningen skal vises på kart, og praktiske forhold vedrørende tilgang på informasjon og frister for høringsuttalelser skal klargjøres. Forslaget bør forelegges Riksantikvaren, før det sendes ut på lokal høring.¹⁰⁷

Fredningsforslaget sendes så på høring og legges ut til offentlig ettersyn. Det skal kunngjøres i Norsk Lysingsblad og minst to aviser som er alminnelig lest på stedet at forslaget ligger ute til offentlig ettersyn hos den berørte kommunen og forvaltningsmyndigheten. Berørte brukere, kommunene, og andre myndigheter og organisasjoner med særlig interesse i saken skal underrettes om fredningsforslaget ved brev. Jf. kulturminnelovens § 22, punkt 2, skal det gis en *rimelig frist* for uttalelse på minimum seks uker fra kunngjøringen.¹⁰⁸ I Riksantikvarens veileder for kulturmiljøfredninger påpekes det at det bør holdes et offentlig møte i sammenheng med høringen og det offentlige ettersynet «*så snart det kan forventes at adressatene og andre interesserte har satt seg inn i saken*».¹⁰⁹ Om høringsrunden fører til at forvaltningsmyndigheten velger å utvide eller skjerpe fredningsforslaget, må det nye forslaget legges ut til en ny høring.¹¹⁰

Etter kulturminnelovens § 22, punkt 3, skal fredningsforslaget forelegges kommunestyret «*før vedtak om fredning treffes*».¹¹¹ I Riksantikvarens veileder utdypes bestemmelsene med at fredningsforslaget skal oversendes med kopi av høringsuttalelsene og at kommunestyret gis en frist for uttalelse på minimum seks uker. Uttalelsene fra høringsrunden skal være kommentert av forvaltningsmyndigheten, og det skal framgå om eventuelle justeringer av fredningsforslaget vurderes.¹¹²

Etter den politiske behandlingen i kommunestyret skal forvaltningsmyndigheten igjen kommentere de innkomne innspillene, og eventuelt justere fredningsforslaget. Om justeringen

¹⁰⁶ Riksantikvaren 2010 (A): 5

¹⁰⁷ Riksantikvaren 2010 (A): 8

¹⁰⁸ Kulturminneloven § 22

¹⁰⁹ Riksantikvaren 2010 (A): 8

¹¹⁰ Riksantikvaren 2010 (A): 8

¹¹¹ Kulturminneloven § 22

¹¹² Riksantikvaren 2010 (A): 8-9

må anses som skjerpene, skal forslaget ut på ny lokal høring. Forslaget oversendes så til Riksantikvaren med kommentarer og eventuelle justeringer.¹¹³

Riksantikvaren vurderer det innkomne fredningsforslaget med kommentarer og gjør eventuelle justeringer, men ikke i skjerpene retning. Riksantikvaren sender så forslaget til berørte departementer og sentrale organisasjoner for *sentral høring*. Etter en nye runde med vurdering av innkomne uttalelser og eventuelle justeringer i fredningsforslaget, oversender Riksantikvaren fredningsforslaget til Klima- og miljødepartementet.¹¹⁴

Departementet forbereder så saken, og legger den fram for Kongen i statsråd. Om fredningsforslaget vedtas, regnes det, som sagt, som en forskrift, og vedtaket kan derfor ikke påklages. Etter vedtak har Klima- og miljødepartementet ansvar for at fredningsvedtaket formidles. Vedtaket skal *tinglyses* jf. § 22, punkt 5, i kulturminneloven, *kunngjøres* i Norsk Lovtidend jf. § 38, bokstav c, i forvaltningsloven, og sentrale høringsinstanser, berørte brukere og kommuner skal gjøres kjent med vedtaket. Departementet sender også den vedtatte fredningsforskriften med kart til Riksantikvaren og den aktuelle fylkeskommunen, som igjen sørger for at de lokal høringsinstansene varsles og at vedtaket kunngjøres lokalt.¹¹⁵

Særskilte bestemmelser

§ 22a gir at bygninger og anlegg i statens eie kan fredes gjennom forskrift. Paragrafen ble lagt til kulturminneloven i 2000, og hensikten var å gi en forenklet fredningsprosess for disse bygningene. Myndigheten til å vedta fredningsforskrift etter § 22a er lagt til Riksantikvaren.¹¹⁶ §§ 23 – 23f omhandler urettmessig utførsel og innførsel av verdifulle *kulturgjenstander*, og disse paragrafene har ingen relevans for denne oppgaven.

Lovens § 25 fastslår *meldeplikten* for offentlige organer. Paragrafen konkretiserer og tydeliggjør det nasjonale, og sektorovergripende, ansvaret for kulturminner som blir fremmet i § 1. Første ledd fastslår at «*statlige, fylkeskommunale og kommunale organer*» som kommer i kontakt med saker som berører kulturminner i snever forstand, har plikt til å melde fra til «*vedkommende myndighet*».¹¹⁷ Paragrafens andre ledd fastslår kommunenes plikt til å

¹¹³ Riksantikvaren 2010 (A): 9

¹¹⁴ Riksantikvaren 2010 (A): 9

¹¹⁵ Riksantikvaren 2010 (A): 9

¹¹⁶ Holme, Jørn (red.) *Kulturminnevern. Lov. Forvaltning. Håndhevelse*. Bind II. Finne m. fl. «Kapittel VI – Særskilte bestemmelser». Økokrim 2005: 187-190

¹¹⁷ Kulturminneloven § 25

videresende alle søknader om rivning eller vesentlig endring av byggverk eller anlegg oppført før 1850 til den samme «vedkommende myndighet».¹¹⁸ I begge tilfeller skal fylkeskommunen eller Sametinget forstås som *vedkommende myndighet*.¹¹⁹

Kulturminnelovens § 26 fastslår forvaltningsmyndighetenes rett til å kreve avholdt *rettslig skjønn* for å avklare eventuelt erstatningsansvar knyttet til et fredningsvedtak etter §§ 19 eller 20.¹²⁰ Rettslig skjønn er en skjønnsmessig vurdering av et forhold styrt av en dommer.¹²¹ Det er kun staten, ved Klima- og miljødepartementet, som kan begjære forhåndsskjønn. Bestemmelsen fastsetter at erstatningsansvaret skal avgjøres i samsvar med *vanlige rettsgrunnsetninger* «som tilsvarende reglene for erstatning for landskapsvernområder etter naturvernloven».¹²² Paragrafen er tuftet på prinsippet om at fredninger i utgangspunktet ikke utløser erstatningsansvar for staten.¹²³ Det vil kun være aktuelt for forvaltningen å vurdere sitt erstatningsansvar om fredningen kan tenkes å medføre et *vesentlig inngrep* i eiers eller leiers bruks- eller råderett.¹²⁴

§ 27 omhandler straff for kulturminnekriminalitet og er ikke relevant for denne oppgaven. § 28 avklarer «rette myndighet etter loven» og trenger ikke noen videre utdyping i denne oppgaven. Myndighet og kompetanse har blitt avklart hvor det har vært nødvendig.

2.5. Plan- og bygningsloven

Plan- og bygningsloven er den eneste loven, foruten kulturminneloven, som kan benyttes til å gi større kulturmiljø som bryggene langs Kjøpmannsgata, juridisk vern. Med sine godt og vel 200 paragrafer, fordelt over seks deler og 35 kapitler, er loven omfattende. Lovens formål er å regulere arealforvaltningen og byggevirksomheten i Norge. Flere av lovens paragrafer kan tas i bruk for å verne kulturminner, og Riksantikvaren fastslår i sin veileder at plan- og bygningsloven «er det viktigste verktøyet for å kunne ta vare på mangfoldet av kulturminner, kulturmiljøer og landskap».¹²⁵ Dagens plan- og bygningslov er relativt ung, men den er ikke den første norske bygningsloven. Allerede i Magnus Lagabøters bylov fra 1276 ble det gitt

¹¹⁸ Kahn 2007: 135

¹¹⁹ Klima- og miljødepartementet. *Forskrift om faglig ansvar etter kulturminneloven* (ansvarsforskriften). § 1

¹²⁰ Kulturminneloven § 26

¹²¹ Lov om skjønn og ekspropriasjonssaker (skjønnsprossessloven) av 1. juni 1917 § 1

¹²² Holme (red.) 2005. Bind II: 214

¹²³ Holme (red.) 2005. Bind II: 18

¹²⁴ Holme (red.) 2005. Bind II: 214

¹²⁵ Riksantikvaren (B). *Kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Plan og bygningsloven*. 2010: 13

byggningsrettslige bestemmelser som var egnet til å minske brannfaren i norske byer og kjøpsteder. Byloven av 1276 var ingen ren byggningslov, det skulle gå enda 551 år før den første byggningsloven dukket opp. I 1827, 1830 og 1845 fikk henholdsvis Christiania, Bergen og Trondheim sine egne lover egnet til å regulere byggningsvesenet. I 1845 kom også «*Den alminnelige byggningslov*» som gjaldt for alle landets byer og tettsteder. Lovene ble så avløst av nye byggningslover i 1924, 1965 og 1985, før dagens lov ble vedtatt 27. juni 2008.¹²⁶ Fra og med *Byggningsloven av 18. juni 1965* har det vært mulig å regulere områder til bevaring på grunnlag av antikvarisk eller kulturell verdi.¹²⁷

Loven består av to hoveddeler: en plandel som regulerer det offentlige planarbeidet og en byggningsdel med bestemmelser vedrørende søknadsplikt, kontroll og godkjenning av bygge- og anleggsarbeider. Tidligere hadde Miljøverndepartementet ansvaret for plan- og byggningslovens plandel, men fra 1. januar 2014 har Kommunal- og moderniseringsdepartementet overtatt det overordnede ansvaret for både plandelen og byggningsdelen.¹²⁸ Kommunene er planmyndighet ifølge loven, og fyller slik en viktig rolle i kulturminneforvaltningen.¹²⁹ Plan- og byggningslovens plandel gir kommunene hjemmel til å selv ta vare på viktige kulturminner og kulturmiljø, et ansvar de bør, og er pliktige til, å ta på alvor. Og det er nettopp gjennom kommunalt planarbeid de fleste kulturminner i Norge får sitt vern. Innføring av vernetiltak hjemlet i lovverket vil noen ganger bety større inngrep i private eierforhold og virksomheter. Det kan være en fordel om slike avgjørelser tas på lokalpolitisk nivå av politikere som, i teorien, representerer og er nært på de som kan tenkes berørt av tiltenkte vernetiltak. Foruten at plan- og byggningsloven tillater kommunene å selv styre vernearbeidet som de berøres av, åpner planarbeid også for medvirkning fra lokalbefolkning, foreninger og kulturminneforvaltningen.¹³⁰ I denne oppgaven, hvor jeg vurderer plan- og byggningsloven som juridisk verneverktøy for et gitt bygningsmiljø vil jeg fokusere på lovens plandel. Det er likevel en paragraf fra byggesaksdelen som kan være et viktig verktøy for å sikre verneverdige bygninger. Med hjemmel i § 31-3 kan kommunen kreve at eiere holder sine bygninger «*i en slik stand at det ikke oppstår fare for skade på, eller vesentlig ulempe for person, eiendom eller miljø, og slik at det ikke virker skjemmende i seg selv eller i forhold til*

¹²⁶ Tyrén, Carl Wilhelm. *Plan- og byggningsloven. Kommentartutgave*. Universitetsforlaget 2010: 37

¹²⁷ Jf. Byggningsloven av 18. juni 1965 § 25. *Reguleringsformål*, punkt 6 *Spesialområder*.

¹²⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Nytt, større og moderne*.

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/pressesenter/pressemeldinger/2014/nytt-storre-moderne.html?id=748605>
lastet ned 06.04.2014

¹²⁹ Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 (plan- og byggningsloven) §§ 3-2 - 3-3

¹³⁰ Riksantikvaren 2010 (B): 11

omgivelsene». ¹³¹ Jeg vil ikke gå gjennom lovens paragrafer kronologisk, men heller ta for meg paragrafene i en rekkefølge som vil være logisk for et planarbeid.

Ansvar og medvirkning

Plan- og bygningslovens kapittel 1. *Fellesbestemmelser* og 2. *Krav om kartgrunnlag, stedfestet informasjon mv.* utgjør lovens alminnelige del, med bestemmelser som gjelder både for plandelen og bygningsdelen. Bestemmelsene i den alminnelige delen omhandler lovens formål, virkeområde, og generelle krav til hensyn og saksbehandling. ¹³²

Plan- og bygningslovens kapittel 3, og enkelte bestemmelser i kapittel 10-12, fastsetter kommunenes rettigheter og ansvar knyttet til det kommunale planarbeidet. Ansvar til planmyndighetene, stat, fylke og kommune, gis det nærmere bestemmelser for i §§ 3-2 - 3-7. Ettersom denne oppgaven dreier seg om et konkret bygningsmiljø som berøres av det kommunale planarbeidet, vil jeg begrense min redegjørelse til de bestemmelsene som er mest relevante for dette. § 3-3. *Kommunens planoppgaver og planleggingsmyndighet* fastsetter formålet med den kommunale planleggingen og kommunenes hovedansvar for alt planarbeid. Første ledd i § 3-3 lyder:

Kommunal planlegging har til formål å legge til rette for utvikling og samordnet oppgaveløsning i kommunen gjennom forvaltning av arealene og naturressursene i kommunen, og ved å gi grunnlag for gjennomføring av kommunal, regional, statlig og privat virksomhet. ¹³³

Dette er formålet med lovregulert kommunal planlegging. Kommunene skal forvalte sine *arealer og naturressurser* på en måte som tilgodeser både private aktører, kommunenes egen oppgaveløsning og statlige og regionale mål. ¹³⁴ Det neste leddet i § 3-3 fastslår kommunestyrenes myndighet og ansvar i planarbeidet. Kommunene blir pålagt å organisere «arbeidet med den kommunale planleggingen etter kapittel 10 til 12». ¹³⁵ Kommunestyrene skal selv vedta den kommunale planstrategien, kommuneplaner og reguleringsplaner, men kan delegerer deler av planarbeidet knyttet til organisering og praktisk gjennomføring, og myndigheten til å vedta mindre reguleringsplaner som samsvarer med kommuneplanens arealdel jf. § 12-12, andre ledd. I de to siste leddene i § 3-3 framheves kommunenes ansvar

¹³¹ Plan- og bygningsloven § 31-3

¹³² Tyrén 2010: 38

¹³³ Plan- og bygningsloven § 3-3

¹³⁴ Tyrén 2010: 84

¹³⁵ Plan- og bygningsloven § 3-3

for å ivareta barns interesser i planarbeidet og sikre at kommunene har tilgang til planfaglig kompetanse.

De resterende paragrafene i plan- og bygningslovens kapittel 3 gir lignende bestemmelser som de over, rettet mot regional planmyndighet, stat og for samkjøring av eventuelle felles planoppgaver mellom kommune, regional planmyndighet og stat.

Plan- og bygningslovens kapittel 5 må anses som ett av de viktigste kapitlene i lovens plandel. Planarbeidet på statlig, regionalt og kommunalt nivå berører oss både som samfunn og som individer. Bred *medvirkning* fra private og offentlig aktører i planprosessene er viktig for å utarbeide planer til det beste for fellesskapet. I § 5-1 kan vi lese at «*enhver som fremmer planforslag, skal legge til rette for medvirkning. Kommunen skal påse at dette er oppfylt i planprosesser som utføres av andre offentlige organer eller private*». ¹³⁶ Denne formuleringen understreker viktigheten av «*størst mulig offentlighet og reel medvirkning i planprosessene*», ansvaret til den som stiller et planforslag, og kommunenes overordnede ansvar for å påse at det legges til rette for medvirkning. ¹³⁷ Paragrafen tydeliggjør behovet for bredt forankrede planprosesser hvor alle parter og aktører får komme til ordet tidlig i planarbeidet. I Kommunal- og moderniseringsdepartementets rundskriv H-2/14 fra februar 2014 presiseres det at «*en viktig forutsetning for kommunenes ansvar for å vedta bindende arealplaner, er at lovens bestemmelser om medvirkning, samarbeid, samråd, offentlighet og informasjon følges opp*». ¹³⁸

Den neste paragrafen i kapittel 5, § 5-2, definerer to begrep som går igjen i flere paragrafer i plan- og bygningsloven og som er særdeles viktige for å sikre størst mulig medvirkning i planprosessene. Dette er begrepene *høring* og *offentlig ettersyn*. Disse presenteres på følgende måte i de to første leddene av § 5-2:

Når loven her bestemmer at et planforslag skal sendes på høring, skal forslaget sendes til alle statlige, regionale og kommunale myndigheter og andre offentlige organer, private organisasjoner og institusjoner, som blir berørt av forslaget, til uttalelse innen en fastsatt frist.

¹³⁶ Plan- og bygningsloven § 5-1

¹³⁷ Tyrén 2010: 101

¹³⁸ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. Rundskriv H-2/14: Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven: 2

*Når loven her bestemmer at et forslag skal legges ut til offentlig ettersyn, skal minst ett eksemplar av forslaget være lett tilgjengelig for alle, slik at enhver kan sette seg inn i det.*¹³⁹

I § 5-2 første ledd presenteres en liste med aktører som skal kontaktes ved en høring. *Statlige, regionale og kommunale myndigheter*, bør ifølge Tyrén forstås som «*etater eller instanser som har forskjellige former for regulering og lignende utøvelse av offentlig myndighet på relevant saksområde som sin viktigste funksjon*».¹⁴⁰ For eksempel vil det for en plan som vedrører et erklært verneverdig kulturmiljø som bryggerekka i Kjøpmannsgata, være relevant å inkludere Riksantikvaren og Sør-Trøndelag fylkeskommune i en høringsrunde. *Andre offentlige organer* kan forstås som et samlebegrep for statlige, regionale og kommunale instanser som ikke nødvendigvis har direkte myndighet, men som likevel kan anses å ha interessefelt som berøres av en plan. Her kan vi tenke oss utdannings- og forskningsinstitusjoner, museer og offentlig eide selskaper med en samfunnsmessig funksjon som for eksempel Statsbygg og Trondheim Havn. Tyrén påpeker at forskjellen på *offentlige myndigheter* og *andre offentlige organer* ikke alltid vil være tydelig, men at det først og fremst er rollen vedkommende instans har i forhold til planen som vil være avgjørende.¹⁴¹ På samme vis eksisterer det heller ikke et klart skille mellom *private organisasjoner og institusjoner*. I begge tilfeller kan begrepene tolkes på en slik måte at de omfatter et vidt spekter med aktører, dette har trolig vært en tiltenkt upresisjon i lovteksten for å sikre vid medvirkning i planarbeidet. Det vil være opp til planmyndighetene å avgrense høringsutsendelsene, men lovteksten fordrer bred medvirkning.¹⁴²

Det andre leddet i § 5-2 omhandler begrepet *offentlig ettersyn*. Dette innebærer at dokumentene i en plansak gjøres *praktisk* tilgjengelige for allmennheten, både i fysisk eksemplar og jf. § 5-2, tredje ledd, via elektroniske medier.¹⁴³ Formålet med det offentlige ettersynet er at parter som ikke har blitt regnet som berørt av den aktuelle planen, og derfor utelatt fra høringsrunden, selv skal kunne sette seg inn i planarbeidet og fremme eventuelle innspill. Det siste leddet i § 5-2 henviser til «*bestemmelsene for den enkelte plantype*» for nærmere krav til høringsrunder og offentlig ettersyn.¹⁴⁴ For kommuneplaner gis slike bestemmelser i §§ 11-13 – 11-14, og for reguleringsplaner gis de i §§ 12-9 – 12-11. Jeg vil komme nærmere innpå kommuneplaner og reguleringsplaner senere.

¹³⁹ Plan- og bygningsloven § 5-2

¹⁴⁰ Tyrén 2010: 103

¹⁴¹ Tyrén 2010: 103

¹⁴² Tyrén 2010: 103

¹⁴³ Tyrén 2010: 103-104

¹⁴⁴ Plan- og bygningsloven § 5-2

En annen bestemmelse i plan- og bygningsloven som skal sikre medvirkningen fra, og interessene til, offentlige myndigheter er § 5-3. *Regionalt planforum*. I følge paragrafen *bør* det opprettes regionale planforum, Tyrén påpeker at denne formuleringen innebærer ingen plikt til å etablere et regionalt planforum, men den må oppfattes som en sterk oppfordring.¹⁴⁵ Hensikten med de regionale planforumene er at de skal kartlegge og samordne de ulike interessene som det må tas hensyn til på et tidlig tidspunkt i planleggingen.¹⁴⁶

Gjennom planforumsamarbeid og høringsrunder har de ulike offentlige organene mulighet til å medvirke aktivt i kommunale planprosesser, men gjennom *innsigelsesretten* som gis av plan- og bygningslovens § 5-4, har de mulighet til å framtvinge konkrete endringer i planforslag. Det kan kun fremmes innsigelser mot de kommunale arealplanene, som tilsvarer kommuneplanens arealdel, reguleringsplaner og detaljreguleringer.¹⁴⁷ Innsigelsene fremmes i sammenheng med at planforslag legges ut til høring jf. §§ 11-14 og 12-10. I § 5-4, første ledd, går det fram at berørte *statlige* og *regionale* organ kan fremme innsigelser til planforslag hvor regionale eller nasjonale anliggender berøres, eller hvor virkningen av en foreslått plan er av «*vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde*».¹⁴⁸

Kommunal- og moderniseringsdepartementet har etter samråd med de andre fagdepartementene utarbeidet en liste over myndigheter med innsigelseskompetanse. Om regionale eller nasjonale kulturminneinteresser er truet, er det først og fremst fylkeskommunene, Sametinget og Riksantikvaren som er gitt ansvaret med å fremme innsigelse.¹⁴⁹ Ansvaret faller i første rekke på fylkeskommunen og Sametinget, men dersom nasjonale kulturminneinteresser er truet og de nevnte organer ikke ønsker å fremme innsigelse, skal Riksantikvaren ta dette ansvaret.¹⁵⁰ I § 5-4, andre ledd, går det fram at *andre kommuner* som kan tenkes berørt av et planforslag, også har rett til å fremme innsigelser. I Riksantikvarens veileder til plan- og bygningsloven slås det fast at innsigelser «*skal bygge på kulturminnefaglig vurdering og tilråding, og være begrunnet ut fra kulturhistoriske kriterier og fagkunnskap*», til grunn for innsigelsene skal det ligge vedtatte nasjonale mål og retningslinjer.¹⁵¹

¹⁴⁵ Tyrén 2010: 105

¹⁴⁶ Riksantikvaren 2010 (B): 13

¹⁴⁷ Tyrén 2010: 106

¹⁴⁸ Plan- og bygningsloven § 5-4

¹⁴⁹ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Rundskriv H-2/14*: 9-10

¹⁵⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Rundskriv H-2/14*: 4

¹⁵¹ Riksantikvaren 2010 (B): 21

Når en kommune har mottatt en innsigelse på et planforslag, kan den enten velge å imøtekomme innsigelsen gjennom dialog med innsigelsesmyndighet og eventuelle planjusteringer, eller den kan velge å se bort fra innsigelsen og vedta planen. Om kommunen vedtar planen uten å imøtekomme innsigelsen, skal det normalt foretas en mekling jf. § 5-6.¹⁵² Fylkesmannen skal ha ansvar for meklingen. Om meklingen ikke fører fram, skal fylkesmannen sende planen til Kommunal- og moderniseringsdepartementet for behandling. Når departementet mottar et planforslag med innsigelse til behandling, kan det treffe tre vedtak: planen kan godkjennes uten at innsigelsen tas til følge, planen kan oppheves, eller planen kan godkjennes med endringer og innsigelsen tatt helt eller delvis til følge.¹⁵³

I § 5-5 gis det en rekke begrensinger i adgangen til å fremme innsigelser. Noen av disse begrensingene, gitt i første ledd, knytter seg til forhold som allerede har vært tatt opp og akseptert i en planprosess i løpet av de ti foregående år. Den kanskje mest interessante bestemmelsen finner vi i paragrafens tredje og siste ledd, fordi den forteller mye om hvor tungt aktiv *medvirkning* gjennom hele planprosessen vektlegges i plan- og bygningsloven. Bestemmelsen gir at et offentlig organ med innsigelseskompetanse vil miste retten til å fremme innsigelse dersom «*kravet til deltakelse i planprosessen etter § 3-2 ikke er oppfylt*».¹⁵⁴

Den nye regjeringen ønsker tilsynelatende å øke viktigheten av bred medvirkning og samarbeid i planarbeidet, eller eventuelt få ned bruken av innsigelser. I kommunal- og moderniseringsdepartementets relativt ferske rundskriv *H-2/14* og i det medfølgende brevet fra Jan Tore Sanner vektlegges det at potensielle konflikter kartlegges og avklares så tidlig som mulig i planarbeidet og at bruken av innsigelser begrenses med hensyn til lokaldemokratiet og effektivitet i saksbehandlingen.¹⁵⁵

Planprogram

Plandelen i plan- og bygningsloven gir ikke bare myndighetene hjemmel til å vedta planer, den inneholder også strenge krav til hvordan planene skal utarbeides. I plan- og

¹⁵² Plan- og bygningsloven § 5-6

¹⁵³ Plan- og bygningsloven §§ 11-16 og 12-13

¹⁵⁴ Plan- og bygningsloven § 5-5

¹⁵⁵ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Rundskriv H-2/14: 5-6*

Sanner, Jan Tore. *Rundskriv H-2/14 – Supplering av rundskriv T-2/13. Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven.*

http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2014/rundskriv-h-214---supplering-av-rundskri.html?regj_oss=1&id=751306 lastet ned 06.04.2014

byggningslovens kapittel 4. *Generelle utredningskrav* fastsetter §§ 4-1 – 4-3 hvilke hensyn planmyndighetene vil være pliktige til å forholde seg til i oppstarten av en *planprosess*. Et viktig krav til arbeidet med enhver regional plan eller kommuneplan av et visst omfang, er at det utarbeides et *planprogram*. Dette gis av plan- og bygningslovens § 4-1. *Planprogram*. I første ledd står det at «for alle regionale planer og kommuneplaner og for reguleringsplaner som kan ha vesentlige virkninger for miljø og samfunn» skal det utarbeides et planprogram.¹⁵⁶ Carl Wilhelm Tyrén påpeker at minstekravet for et planprogram er at det redegjør for formålet med planarbeidet, planprosessen og opplegget for medvirkning.¹⁵⁷

I noen tilfeller vil det ikke alltid være nødvendig å utarbeide et planprogram. Dersom oppstarten av planarbeidet sammenfaller med arbeidet med den kommunale *planstrategien*, kan planprogrammet inngå i den kommunale *planstrategien*. Planprogrammet skal gjøre rede for planens «formål, hovedinnhold og virkninger», forhold til andre planer, og det skal gis en vurdering av planens virkning for miljø og samfunn som eventuelt kan medføre en konsekvensutredning etter § 4-1, tredje ledd.¹⁵⁸ Allerede i arbeidet med planprogrammet åpnes det for at berørte aktører kan komme med innspill. Dette gis av § 4-1, andre ledd, tredje setning, hvor det stadfestes at forslag til planprogram «sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn».¹⁵⁹ Begreper som jeg har redegjort for i kapittel 2.3.1. *Ansvar og medvirkning*.

2.6. Kommunalt kulturminnevern

Kommunal planstrategi

Kommunene er pliktige til å utarbeide en *kommunal planstrategi* i løpet av hver valgperiode. Planstrategien må vedtas i løpet av det første året av perioden.¹⁶⁰ Den kommunale planstrategien skal klargjøre hvordan kommunen skal drive planarbeidet i løpet av valgperioden. I § 10-1 første ledd, andre setning, kan vi lese at planstrategien bør omfatte «en drøfting av kommunens strategiske valg knyttet til samfunnsutvikling, herunder langsiktig arealbruk, miljøutfordringer, sektorenes virksomhet og en vurdering av kommunens

¹⁵⁶ Plan- og bygningsloven § 4-1

¹⁵⁷ Tyrén 2010: 95

¹⁵⁸ Plan- og bygningsloven § 4-2

¹⁵⁹ Plan- og bygningsloven § 4-1

¹⁶⁰ Plan- og bygningsloven § 10-1

planbehov i valgperioden».¹⁶¹ Det vil være naturlig at kulturminner og kulturmiljø drøftes når det redegjøres for *miljøutfordringer* i planstrategien, med tanke på det sektorovergrepene ansvaret for kulturminneressursene, jf. kulturminnelovens § 1, og plan- og bygningslovens egen formålsparagraf § 1-1. Det skal også legges opp til en bred *medvirkning* i arbeidet med den kommunale planstrategien. Dette gis blant annet av § 10-1, andre ledd, som sier at «kommunen skal i arbeidet med kommunal planstrategi innhente synspunkter fra statlige og regionale organer og nabokommuner».¹⁶² Med tanke på kulturminneinteressene vil det være spesielt viktig at fylkeskommunen som kulturminnemyndighet trekkes inn. I Riksantikvarens veileder for plan- og bygningsloven påpekes det at kommunen og den regionale kulturminneforvaltningen, i arbeidet med planstrategien, bør vurdere om kommunen har behov for overordnet strategi for kulturminner og hvilke kulturmiljøer som eventuelt bør ivaretas gjennom regulering.¹⁶³ Plan- og bygningslovens § 10-1, siste ledd, klargjør at arbeidet med den kommunale planstrategien «kan slås sammen med og være en del av» utarbeidelsen av *kommuneplanen*. Dette åpner for at kommunene kan bruke den *kommunale planstrategien* som utgangspunkt for sitt *planprogram* for kommuneplanen.¹⁶⁴

Kommuneplan

Plan- og bygningsloven fastslår i § 11-1, første ledd, at enhver kommune skal ha en kommuneplan. Planen skal omfatte en samfunnsdel og en arealdel. I § 11-1, andre ledd, kan vi lese at kommuneplanen skal «*ivareta både kommunale, regionale og nasjonale mål, interesser og oppgaver, og bør omfatte alle viktige mål og oppgaver i kommunen*».¹⁶⁵ Foruten at noen av de regionale og nasjonale målene og oppgavene gir seg i plan- og bygningslovens kapitler 6-8, vil også pålegg og retningslinjer gitt av annet lovverk måtte tilgodeses.¹⁶⁶ Planleggingen skal stimulere og samordne utviklingen i kommunen, og sikre befolkningen muligheter til medvirkning. I Riksantikvarens veileder for plan- og bygningsloven sies det om kommuneplanen at «*dette plannivået gir en god anledning til å se landskaps- og kulturminneinteressene i kommunen i sammenheng og prioritere viktige områder*».¹⁶⁷ Tredje ledd i § 11-1 gir at kommunene kan utarbeide *kommunedelplaner* for bestemte områder,

¹⁶¹ Plan- og bygningsloven § 10-1

¹⁶² Plan- og bygningsloven § 10-1

¹⁶³ Riksantikvaren 2010 (B): 32

¹⁶⁴ Tyrén 2010: 141

¹⁶⁵ Plan- og bygningsloven § 11-1

¹⁶⁶ Tyrén 2010: 143

¹⁶⁷ Riksantikvaren 2010 (B): 46

temaer eller virksomhetsområder.¹⁶⁸ I Riksantikvarens veileder understrekes nødvendigheten av tidlig kontakt med, og medvirkning fra, lokale interesser og statlige og fylkeskommunale organer under utarbeidelsen av en kommuneplan.¹⁶⁹ Jf. § 11-12, andre ledd, skal medvirkning sikres allerede i oppstarten av arbeidet med kommuneplanen ved at «berørte offentlige organer og andre interesserte varsles».¹⁷⁰ I tillegg skal både *planprogram* og *planforslag* legges ut til høring og offentlig ettersyn.¹⁷¹

Samfunnsdelen skal «*ta stilling til langsiktige utfordringer, mål og strategier*» for både *kommunesamfunnet* og kommunen som organisasjon.¹⁷² Tyrén skriver at vi med *langsiktige utfordringer* også må forstå miljømessige utfordringer.¹⁷³ Hensynet til kulturminner og kulturmiljøer vil være en selvsagt del av de miljømessige utfordringene, og bør derfor drøftes og innarbeides i en kommuneplans samfunnsdel. Kommuneplanens samfunnsdel skal videre «*legges til grunn for kommunens egen virksomhet*», og den skal gi «*grunnlag for kommunens prioritering av ressurser, planleggings- og samarbeidsoppgaver og konkretisere tiltakene innenfor kommunens økonomiske rammer*».¹⁷⁴

Arealdelen skal være en «*arealplan for hele kommunen*» som viser sammenhengen mellom samfunnsutviklingen lagt opp til i samfunnsdelen og framtidig arealbruk i kommunen.¹⁷⁵ Tyrén beskriver den som et verktøy for gjennomføring av samfunnsdelen.¹⁷⁶ Arealdelen skal «*angi hovedtrekkene i arealdisponeringen*» og hvilke *rammer* og *betingelser* som skal være gjeldende for framtidige tiltak og arealbruk. Dette innebærer at den ikke skal være for detaljert, men utformet i et langsiktig perspektiv og fleksibel nok til å kunne tilpasses nye behov.¹⁷⁷ Arealdelen skal omfatte «*plankart, bestemmelser og planbeskrivelse*» som beskriver og fastsetter de forskjellige momentene i arealdisponeringen. Plankartet skal «*i nødvendig utstrekning vise hovedformål og hensynssoner for bruk og vern av arealer*».¹⁷⁸ Formuleringen *nødvendig utstrekning* må tolkes som at det i plankartet ikke skal være flere restriksjoner enn det er behov for. Restriksjonene som gis av planen, må komme tydelig fram i plankartet

¹⁶⁸ Plan- og bygningsloven § 11-1

¹⁶⁹ Riksantikvaren 2010 (B): 33

¹⁷⁰ Plan- og bygningsloven § 11-12

¹⁷¹ Plan- og bygningsloven §§ 11-13 og 11-14

¹⁷² Plan- og bygningsloven § 11-2

¹⁷³ Tyrén 2010: 145

¹⁷⁴ Plan- og bygningsloven § 11-3

¹⁷⁵ Plan- og bygningsloven § 11-5

¹⁷⁶ Tyrén 2010: 149

¹⁷⁷ Riksantikvaren 2010 (B): 34

¹⁷⁸ Plan- og bygningsloven § 11-5

gjennom angivelser og symboler for arealformål og hensynssoner.¹⁷⁹ Første ledd, andre punktum i § 11-5 sier at «*det kan utarbeides arealplaner for deler av kommunens områder*», såkalte *kommunedelplaner*.¹⁸⁰ Kommuneplanens arealdel skal fungere som en grovmasket oversikt over hvilken arealbruk som kan tillates, mens det derimot kan gis et høyere detaljnivå i eventuelle kommunedelplaner.

Gjennom kommuneplanens arealdel angis som sagt hovedtrekkene i arealdisponeringen innad i kommunen: hvilke nye tiltak som kan settes i verk og hvilke hensyn som skal ivaretas ved disponeringen av arealene. Kommuneplanene spiller derfor en viktig rolle også for vern av kulturminner og kulturmiljøer.

Det finnes i hovedsak tre måter å sikre kulturminner og kulturmiljø på gjennom en kommuneplan. For det første kan det, etter plan- og bygningslovens § 11-9, utformes *generelle bestemmelser* til kommuneplanens arealdel. Disse bestemmelsen er i utgangspunktet ikke direkte knyttet til bestemte arealer, men kan gjelde for nærmere angitte områder eller tiltak.¹⁸¹ Paragrafen inneholder åtte punkter med slike bestemmelser. Flere av disse kan brukes for å verne kulturminneverdier. For eksempel kan bestemmelsene i punkt 6 og 7 brukes til å gi føringer knyttet til hensyntaking til miljø, estetikk, kulturminner og kulturmiljø, mens bestemmelsene i punkt 1 og 8 kan benyttes til å sette krav til utarbeidelse av reguleringsplaner eller særskilte undersøkelser av visse områder.¹⁸²

Kommuneplanenes arealdel «*skal i nødvendig utstrekning vise arealformål*» ifølge plan- og bygningslovens § 11-7.¹⁸³ Dette må forstås som at det skal angis arealformål for hele planområdet.¹⁸⁴ Arealformålene med tilhørende bestemmelser kan også brukes til å verne kulturminner og kulturmiljø. Det er seks generelle arealformål som kan benyttes i kommuneplanens arealdel for å vise hva arealene kan disponeres til. De samme hovedformålene går også igjen i § 12-5 *Arealformål i reguleringsplan*. Alle arealformålene kan i tillegg deles inn i underformål. Til arealformålene kan det videre, i «*nødvendig utstrekning*», gis bestemmelser etter §§ 11-10 og 11-11 til, henholdsvis de fire første og de to siste arealformålene. Selv om hverken arealformålene eller de medfølgende bestemmelsene gitt av §§ 11-10 og 11-11 har formuleringer som er direkte rettet mot kulturminneinteressene,

¹⁷⁹ Tyrén 2010: 149

¹⁸⁰ Plan- og bygningsloven § 11-5

¹⁸¹ Riksantikvaren 2010 (B): 45

¹⁸² Plan- og bygningsloven § 11-9

¹⁸³ Plan- og bygningsloven § 11-7

¹⁸⁴ Tyrén 2010: 155

kan de brukes for å sikre kulturminner og kulturmiljø. Utover den åpenbare muligheten arealformålene gir til å regulere hva et areal kan disponeres til, kan det også gis bestemmelser for utbyggingsvolum og uteareal, byggeforbud, og ferdselsforbud med hjemmel i §§ 11-10 og 11-11.¹⁸⁵

Plan- og bygningslovens tredje og kanskje viktigste virkemiddel for å sikre kulturminneverdier i kommuneplanens arealdel er angivelse av *hensynssoner* etter § 11-8. Hensynssonene skal brukes i sammenheng med arealformålsbestemmelsene, men hvor arealformålene fastslår tiltenkt bruk av et område, vil hensynssonebestemmelsene brukes til å gi restriksjoner på tiltak og virksomhet som kan tenkes skadelig for viktige verdier som kulturminner.¹⁸⁶ Etter § 11-8 kan det opprettes hensynssoner i seks ulike kategorier, disse er oppgitt i paragrafens bokstaver a) til f). Til de enkelte hensynssonene kan det knyttes retningslinjer og bestemmelser. I Riksantikvarens veileder til plan- og bygningsloven trekkes fire av hensynssonekategoriene fram som egnet til å beskytte kulturminneinteresser. § 11-8, bokstav c), brukes til å angi områder hvor det skal vises *særlige hensyn*. Områder med viktige kulturminneverdier vil det være aktuelt å merke som «*soner med særlige hensyn til kulturmiljø*».¹⁸⁷ Hensynssone d) kan brukes til å angi områder for båndlegging i påvente av et vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover. Dette kan være aktuelt for kulturminner og kulturmiljøer som søkes fredet eller regulert til bevaring.¹⁸⁸ Etter bokstav e) i § 11-8 kan områder i kommuneplanen merkes av som soner med krav om felles planlegging. Ved å sikre en samlet tilnærming til et område ved framtidige tiltak, kan også kulturminneinteressene tilgodeses.¹⁸⁹ Til sist gir paragrafens bokstav f) at det kan angis soner i kommuneplanens arealdel «*hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde*», her kan vi for eksempel tenke oss en bevaringsplan.¹⁹⁰

Den nåværende arealdelen i Trondheim kommunes kommuneplan ble vedtatt i bystyret 21. mars 2013 og skal gjelde fra 2012 til 2024. I plankartet kan vi se at bryggerekka i Kjøpmannsgatas arealformål, etter plan- og bygningslovens § 11-7, er merket av som *I. Bebyggelse og anlegg: eksisterende sentrumsformål*, i tillegg er området angitt som *hensynssone: bevaring kulturmiljø* med hjemmel i § 11-8 c).¹⁹¹ I bestemmelsene og

¹⁸⁵ Plan- og bygningsloven §§ 11-10 og 11-11

¹⁸⁶ Tyrén 2010: 162

¹⁸⁷ Plan- og bygningsloven § 11-8

¹⁸⁸ Riksantikvaren 2010 (B): 41

¹⁸⁹ Riksantikvaren 2010 (B): 42

¹⁹⁰ Plan- og bygningsloven § 11-8

¹⁹¹ Trondheim kommune 2013 (A). *Kommuneplanens arealdel. Plankart 1:20 000*. Sist revidert 20.12.2013

retningslinjene for hensynssoner i kommuneplanens arealdel er det blant annet bestemt at «alle planforslag og søknader om tiltak som berører verdier knyttet til kulturmiljø (...) skal forelegges byantikvaren» og at nye tiltak innenfor hensynssonene medfører krav til dokumentasjon av kulturminneverdier og redegjørelse for hvordan disse skal ivaretas. For hensynssonen i Midtbyen, som bryggerekka er del av, gjelder ytterligere bestemmelser med krav til detaljregulering ved nybygg og hensyn til områdets karakter og visuelle kvaliteter.¹⁹² Det er også gitt flere *generelle bestemmelser* til kommuneplanens arealdel, med hjemmel i plan- og bygningslovens § 11-9. Under tittelen *Kulturminner og kulturmiljø* i kommunens dokument med bestemmelser og retningslinjer, finner vi tre bestemmelser som retter seg spesifikt mot kulturminneverdier. Disse understreker kulturminnelovens bestemmelser, gir at bebyggelse markert som *antikvarisk verdifull* i kommunens *Aktsomhetskart kulturminner* skal søkes bevart, og at «kravene til universell utforming oppfylles der dette er mulig».¹⁹³

Reguleringsplan

Som jeg redegjorde for i det foregående kapitlet, er det viktig at kulturminner og kulturmiljøer tas hensyn til i det kommunale planarbeidet. Kommuneplanene, kommunenes overordnede styringsdokument, skal foruten de kommunale interessene ivareta regionale og nasjonale mål, også de som vedrører kulturminnevernet. Men kommuneplanene fungerer først og fremst som «grovmaskede» anvisninger for bruk; vernehensyn skal vises, men det ligger i kommuneplanens natur at dette blir på et overfladisk og lite detaljert, nivå. For å sikre et godt vern av viktige kulturminneinteresser er det derfor nødvendig med reguleringsplaner. I en kommuneplans arealdel kan det legges opp til at det skal utarbeides reguleringsplaner for nærmere angitte områder, eller det kan legges føringer for at tiltak i et gitt område medfører krav til utarbeidelse av reguleringsplan. I tillegg står både kommunene og andre parter fritt til å utarbeide reguleringsplaner, enten for å legge til rette for nye formål og tiltak, eller for klarlegge forhold knyttet til vern og bruk. Reguleringsplanforslag fremmet med andre formål enn kulturminnevern, kan endres gjennom planprosessen slik at hensyn til kulturminner eller kulturmiljø tas. Som kjent er de fleste verneverdige kulturminnene og kulturmiljøene i Norge, inkludert bryggerekka i Kjøpmannsgata, vernet nettopp gjennom reguleringsplan. I dette kapitlet skal jeg redegjøre for reguleringsplanen som verneverktøy.

¹⁹² Trondheim kommune 2013 (B). *Bestemmelser og retningslinjer. Kommuneplanens arealdel 2012-2024*: 24

¹⁹³ Trondheim kommune 2013 (B): 9

Hjemlene for å utarbeide og vedta reguleringsplaner finner vi i kapittel 12 i plan- og bygningsloven. Definisjonen på en reguleringsplan gis i § 12-1: «*reguleringsplan er et plankart med tilhørende bestemmelser som angir bruk, vern og utforming av arealer og fysiske omgivelser*». ¹⁹⁴ Reguleringsplaner skal utarbeides for de områder der det er gitt av kommuneplanens arealdel eller hvor det følger av lov. I tillegg skal det utarbeides reguleringsplaner for «*større bygge- og anleggstiltak og andre tiltak som kan få vesentlige virkninger for miljø og samfunn*». ¹⁹⁵ Det legges opp til en viss grad av skjønn fra kommunenes side for når det vil være aktuelt å utarbeide reguleringsplaner, i bestemmelsene til kommuneplanens arealdel kan det fastsettes når tiltak vil utløse krav om reguleringsplan. ¹⁹⁶ I de *generelle bestemmelsene* til arealdelen i Trondheim kommunes kommuneplan opprettholdes lovens formulering vedrørende krav til reguleringsplan avhengig av et tiltaks omfang og virkning, men det åpnes for at en viss byggevirksomhet kan tillates utført uten reguleringsplan:

Tiltak med maksimalt 4 nye boenheter i områder vist som eksisterende boligbebyggelse krever normalt ikke utarbeiding av reguleringsplan dersom volum og form tilpasses omkringliggende bebyggelse og forholdet til transportnett og øvrige bestemmelser ivaretas. ¹⁹⁷

Forslag til reguleringsplaner kan utarbeides av private aktører, men det er opp til kommunene som planmyndighet å avgjøre om et planforslag skal tas opp til behandling. ¹⁹⁸ Det finnes to typer reguleringsplaner: *områderegulering* og *detaljregulering*, disse redegjøres det for i henholdsvis §§ 12-2 og 12-3.

Områdereguleringer utarbeides der det er behov for mer detaljerte avklaringer av arealbruken enn det som går frem av kommuneplanens arealdel, og de tar som regel for seg flere eiendommer eller større områder. Denne typen reguleringsplaner utarbeides primært av kommunen, for eksempel for å tilrettelegge for bruksendring av et område eller av vernehensyn. Som tidligere nevnt kan det gis bestemmelser i kommuneplanens arealdel som medfører krav til områdevis planlegging, dette kan medføre at private tiltakshavere som ellers ville nøyde seg med en detaljregulering, tvinges til å utarbeide en områderegulering.

¹⁹⁴ Plan- og bygningsloven § 12-1

¹⁹⁵ Plan- og bygningsloven § 12-1

¹⁹⁶ Tyrén 2010: 184-185

¹⁹⁷ Trondheim kommune 2013 (B): 6

¹⁹⁸ Plan- og bygningsloven §§ 12-2 og 12-3, 12-11

Områdereguleringer som kan få «*vesentlige virkninger for miljø og samfunn*» vil utløse krav til konsekvensutredninger etter § 4-2.¹⁹⁹

Detaljreguleringer og områdereguleringer deler de samme krav til utforming, innhold og planprosess gitt i plan- og bygningslovens kapittel 12. Den største forskjellen er at detaljreguleringer favner mindre områder enn områdereguleringer.²⁰⁰ Både myndigheter og private kan utarbeide detaljreguleringsplaner, som er den vanligste planformen for både utbyggingsprosjekter og verneformål.²⁰¹ I § 12-3, siste ledd, understrekes det at for å kvalitetssikre planprosessen skal detaljreguleringsplaner «*utarbeides av fagkyndige*».²⁰² Detaljreguleringene må forholde seg til hovedtrekk og rammer i overordnede planer som kommuneplanens arealdel og områdereguleringer, enten de utarbeides for å endre eller detaljere deler av en gjeldende plan. Om et privat detaljreguleringsforslag avviker for mye fra en overordnet plan, kan det medføre krav om at det må gjennomføres en konsekvensutredning etter § 4-2.²⁰³

Som redegjort for tidligere, vil kulturminneverdier kunne tydeliggjøres og gis et visst vern gjennom kommuneplanens arealdel, men det vil i mange tilfeller være ønskelig å gi tydelige og konkrete vernebestemmelser for enkelte kulturminner og kulturmiljø, og da kan kommuneplanens arealdel fort bli for grovmasket. Reguleringsplaner er en ypperlig måte å gi bestemmelser og retningslinjer med relativt høy detaljeringsgrad, for tydelig avgrensede kulturminner og kulturmiljø. Det finnes tre måter å sikre kulturminneverdier på gjennom reguleringsplan, som jeg redegjør for i det følgende.

Som for kommuneplanens arealdel skal det angis *arealformål* for hele planområdet i en reguleringsplan.²⁰⁴ De seks hovedformålene oppgitt i § 12-5 sammenfaller stort sett med arealformålene som kan gis kommuneplanens arealdel jf. § 11-7. Selv om også arealformål 2 avviker noe mellom de to plannivåene, ligger den største forskjellen i arealformål 5. *Landbruks-, natur- og friluftsførmål samt reindrift* (LNFR-områder). Hvor LNFR-områder må oppgis som et samlet arealformål jf. § 11-7, kan arealformålet vises «*samlet eller hver for*

¹⁹⁹ Plan- og bygningsloven § 12-2

²⁰⁰ Riksantikvaren 2010 (B): 57

²⁰¹ Tyrén 2010: 190

²⁰² Plan- og bygningsloven § 12-3

²⁰³ Plan- og bygningsloven § 12-3

²⁰⁴ Plan- og bygningsloven § 12-5

seg» i reguleringsplaner.²⁰⁵ I følge Tyrén er hensikten med åpningen for underdeling av LNFR-områder i reguleringsplaner at:

*LNFR-områdene, som utgjør størstedelen av landets areal, berører grensesnittet mellom mange sektorlover og plan- og bygningsloven, og det er viktig at loven er tilstrekkelig nyansert til å kunne fange opp de ulike behovene for styring og tilrettelegging for vern og utvikling.*²⁰⁶

En av disse sektorlovene er kulturminneloven. Som et mulig underformål til LNFR-områder finner vi «*områder for (...) vern av kulturmiljø eller kulturminner*».²⁰⁷ Arealformål LNFR-område med underformål «*vern av kulturmiljø eller kulturminne*» kan brukes for å sikre kulturminneverdier. Etter § 12-5, første ledd, andre punktum, kan arealformål med underformål «*kombineres innbyrdes og med hensynssoner*».²⁰⁸

Som arealformål kan også *hensynssoner* gis på reguleringsplannivå og det er de samme hensynssonene som kan brukes i kommuneplanens arealdel jf. § 11-8, som kan brukes i reguleringsplaner.²⁰⁹ Eventuelle hensynssoner skal samsvare med hensynssonene gitt i kommuneplanens arealdel, men kan også komme til på reguleringsplannivå og «*innarbeides i arealformål og bestemmelser som ivaretar formålet med hensynssonen*».²¹⁰

Det kan også gis bestemmelser til hensynssoner og arealformål i plan- og bygningsloven med hjemmel i § 12-7. Paragrafen gir en uttømmende liste på 14 bestemmelser som kan brukes til å sette rammene for hvilke tiltak, inngrep og virksomheter som kan tillates i planområdet. I følge Riksantikvarens veileder kan alle bestemmelsene ha betydning for vern, men bestemmelsene 1, 2, 6, 9 og 12 vil være best egnet.²¹¹ Bestemmelsene gitt i punkt 1 og 2 går på utforming av bygninger og bruk av areal, punkt 9 kan brukes som hjemmel for å kreve «*særlige drifts- og skjøtselstiltak*» for arealformålene 3, 5 og 6 i § 12-5, mens punkt 12 kan hjemle krav om *nærmere undersøkelser*.²¹² Paragrafens, punkt 6, fortjener noen utdypende bemerkninger. Den åpner for at det kan gis bestemmelser til reguleringsplaner «*for å sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør*».²¹³ Muligheten til å verne *interiør* gjennom reguleringsplaner er ny

²⁰⁵ Plan- og bygningsloven § 12-5

²⁰⁶ Tyrén 2010: 198

²⁰⁷ Plan- og bygningsloven § 12-5

²⁰⁸ Plan- og bygningsloven § 12-5

²⁰⁹ Plan- og bygningsloven § 12-6

²¹⁰ Plan- og bygningsloven § 12-6

²¹¹ Riksantikvaren 2010 (B): 59

²¹² Plan- og bygningsloven § 12-7

²¹³ Plan- og bygningsloven § 12-7

og har ikke vært til stede i tidligere plan- og bygningslover. Hensikten har vært å åpne for «*et mer allsidig lokalbasert kulturminnevern i tillegg til vern etter kulturminneloven*».²¹⁴

Saksgang ved utarbeidelse av reguleringsplan

I den følgende gjennomgangen av planprosessen for en reguleringsplan, tar jeg utgangspunkt i at planen utarbeides av kommunen. Planprosessen starter med at «*berørte offentlige organer og andre interesserte*», samt berørte grunneiere, rettighetshavere og naboer, varsles og med en kunngjøring av oppstarten av planarbeidet i *minst en avis* og gjennom elektroniske medier.²¹⁵ For planer som kan få «*vesentlige virkninger for miljø og samfunn*» skal det utarbeides planprogram jf. § 4-1.²¹⁶ Om reguleringsplanen stiller krav til planprogram skal det sendes på høring og legges ut til offentlig ettersyn, med en frist for uttalelser på minst seks uker. § 12-9, andre ledd, gir at dette skal skje «*senest samtidig med varsle om oppstart av planarbeidet*».²¹⁷ Etter at et eventuelt planprogram har blitt fastsatt skal det utarbeides et planforslag. Planforslaget skal følge de samme kravene til varsling, høring, offentlig ettersyn og minste frist for uttalelser som varsel av oppstart jf. § 12-8.²¹⁸ Jf. § 12-10, tredje ledd, tar kommunen saken opp til behandling med de innkomne merknadene, før planforslaget legges fram for kommunestyret til vedtak jf. § 12-12 første ledd, første setning. Om planforslaget vedtas skal direkte berørte brukere underrettes ved bred. Kommunestyrets vedtak kan påklages.²¹⁹

²¹⁴ Miljøverndepartementet. *Odelstingsproposisjon nr. 32 (2007-2008). Om lov om planlegging og byggesaksbehandling*: 234

²¹⁵ Plan- og bygningsloven § 12-8

²¹⁶ Plan- og bygningsloven § 12-9

²¹⁷ Plan- og bygningsloven § 12-9

²¹⁸ Plan- og bygningsloven § 12-10

²¹⁹ Plan- og bygningsloven § 12-12

3. METODE OG KILDEKRITIKK

3.1. Metodisk tilnærming

Hovedproblemstillingen i denne oppgaven handler i korte trekk om en sammenligning av egnetheten til to juridiske verneverktøy, anvendt på et konkret eksempel: bryggene i Kjøpmannsgata. Problemstillingen min har vært av en slik art at innsamling og analyse av større kvanta data ikke har vært fordelaktig. Dette betyr ikke at jeg ikke har gått gjennom et stort kildemateriale, men kildene har blitt analysert med henblikk på hva hver enkelt kilde inneholder. Jeg har hatt en kvalitativ tilnærming til forskningen i denne oppgaven, og jeg har i hovedsak benyttet meg av tre ulike metoder: Tekstanalyse som den primære forsknings- og undersøkelsesteknikken, supplert med intervjuer og observasjon. Min tilnærming til tekstanalysen har vært utpreget hermeneutisk, spesielt i analysen av lovene hvor det var viktig å få fram hensikten i og bak lovtekstene. Jeg har også gjennomført intervjuer med det jeg har regnet som sentrale aktører, først og fremst for å belyse utfordringene og konfliktene som ligger i juridisk vern av større bygningsmiljøer. Inspirasjonen til denne oppgaven fikk jeg som nevnt innledningsvis fra min praksis hos Byantikvaren i Trondheim. Gjennom praksisperioden gjorde jeg meg også noen erfaringer, som til tross for at de ikke har spilt en stor rolle i denne oppgaven, har utgjort et grunnlag for mine vurderinger og drøftinger. Disse erfaringene fikk jeg gjennom flere befaringer i bryggene, og samtale med private og offentlige aktører.

3.2. Feltobservasjon

Bryggene i Kjøpmannsgata har fungert som en slags saksstudie i denne masteroppgaven. I løpet av praksisperioden min hos Byantikvaren ble jeg godt kjent med bryggene gjennom en rekke befaringer, gjennomført med to ulike formål. De fleste befaringene, ble gjennomført som en del av Byantikvarens arbeid med å kartlegge bruken av bryggene. Før hver befaring gjennomførte vi søk i Trondheim kommunes byggesaksarkiv for å få en forståelse for den aktuelle bryggens bygningstekniske utvikling. Feltobservasjonene førte til at jeg kunne danne meg et visst bilde av de utfordringene mange bryggeiere står overfor, og hvilke muligheter som ligger i Kjøpmannsgatas brygger. Jeg var også med på to befaringer av bryggenes pælefundamenter, hvor fokuset var på bryggenes tekniske tilstand.

3.2. Tekstanalyse

Kulturminneteori

For å skape et bakteppe for redegjørelsen av lovverket, har jeg med en kort redegjørelse for utviklingen av kulturminneteorier og det offentlige kulturminnevernet i Norge. Dette var viktig for å skape en plattform som jeg kunne resonnerer og drøfte ut i fra. Kulturminneforvaltning har utviklet seg til et eget fagfelt, og det finnes en rekke bøker som har dette som tema. I arbeidet med denne oppgaven ble Jørn Holmes tobindsverk *Kulturminnevern. Lov, Forvaltning, Håndhevelse*, Arne Lie Christensens *Kunsten å bevare* og Hans-Emil Lidéns *Fra antikviteten til kulturminne* viktige kunnskapskilder for min redegjørelse for kulturminnevernets tilblivelse og begrunnelse.

Et viktig poeng med redegjørelsen for noen trekk ved kulturminnevernets utvikling var å skape en forståelsesramme for tolkingen av lovverket. Etter hvert som rådende paradigmer og diskurser innen kulturminneforvaltning har utviklet seg, har også politikken og lovverket fulgt utviklingen, om ikke parallelt. Stortingsforhandlingene viste seg derfor å bli svært viktige kilder for meg. Stortingsmeldingene *Bygnings- og fornminnevernet* (1986-87) og *Leve med kulturminner* (2004-05), og melding til Stortinget *Framtid med fotfeste* (2012-13) var sammen med enkelte proposisjoner og innstillinger til Stortinget viktige kilder til kulturminnevernets utvikling.

Bryggehistorie

Et premiss for denne masteroppgaven er at bryggerekka i Kjøpmannsgata er verneverdig. Dette er min egen oppfatning og den deles av flere, blant annet kommunalforvaltningen i Trondheim som siden 1981 har håndhevet en regulering til spesialområde bevaring av bryggene. Jeg har ønsket å framheve betydningen bryggene har hatt for byen og regionen og har derfor benyttet meg av flere historiebøker og artikler omhandlende Trondheim bys historie. To tekster var spesielt viktige for meg i forsøket på å belyse bryggenes historie og betydning: Knut Einar Larsens artikkel *Sjøpakkhusene eller «bryggene» i Trondheim* fra fortidsminneforeningens årbok 1984, og Guthorm Kavlis *Trondheim bygger gjennom 1000 år*.

Lovforståelse

Ettersom vektingen av to juridiske verneverktøy for kulturmiljøer er et sentralt moment i denne masteroppgaven, har det vært nødvendig for meg å forholde meg til og analysere lovtekster. Plan- og bygningsloven og kulturminneloven er de to lovene som gir hjemmel for de to typene områdevern jeg vurderer, og det er i hovedsak disse to lovene som har utgjort mine juridiske kilder. Lovverk må anses som tungtveiende kilder. Plan- og bygningsloven og kulturminneloven er begge formelle lover.²²⁰ For meg hadde lovene som kilder to sider: lovene er normative og angir gjeldende rettigheter og plikter, samtidig som de, supplert med andre kilder, gir et innblikk i rådende verdisyn. Bestemmelsene gitt i lovene setter rammer som private og offentlige aktører må rette seg etter i møte med vernede kulturmiljøer, og det ble derfor viktig for meg å analysere, forstå, og redegjøre for disse. I tillegg til de formelle lovene måtte jeg også analysere et knippe forskrifter. Forskriftene har for det meste hatt den samme kildeverdien som lovtekstene, bortsett fra fredningsforskriftene som har fungert ikke bare som retningslinjer og verdivurderinger, men også eksempler på hvordan en teoretisk kulturmiljøfredning av bryggene i Kjøpmannsgata kan utformes.

Det bør være et rådende prinsipp innenfor norsk lovgivning at lovtekstene formuleres på en måte som gjør at innholdet i lovene vil være begripelig og allment tilgjengelig, og at de innholdsmessig står på egne bein. Jeg kunne riktig nok analysert og tolket lovenes bestemmelser kun med utgangspunkt i lovtekstene, dette gjelder spesielt kulturminneloven som har en ryddig struktur og for en stor del er selvforklarende, men jeg har valgt å benytte meg av «støttelitteratur» for å sikre min forståelse av lovenes aktuelle bestemmelser.

Litteraturen jeg har brukt, kan samles i to bolker: lærebøker og Riksantikvarens veiledere. Michael Kahns *Lærebok i kulturminnerett* og Jørn Holmes tobindsverk *Kulturminnevern. Lov, Forvaltning, Håndhevelse* har vært sentrale i tolkingen av kulturminneloven, mens Carl Wilhelm Tyréns kommentarutgave til plan- og bygningsloven har vært svært nyttig. Riksantikvaren driver en aktiv formidlingspraksis, og direktoratets *veiledere* for kulturminnevern gjennom plan- og bygningsloven og innføringen av kulturmiljøfredninger har vært nyttige. Disse kildene har både hjulpet meg til å tolke bestemmelsene i lovverket, og ikke minst, hjulpet meg til å følge noen av de mer komplekse sidene ved lovverket, som enkelte paragrafers avhengighetsforhold til forskrifter og andre paragrafer.

²²⁰ Gisle, Jon. *Formell lov*. Lastet ned fra http://snl.no/formell_lov_27. februar 2014

Som nevnt kan en analyse av lovtekstene også si mye om de hensynene og verdivurderingene som ligger til grunn for lovenes bestemmelser. Her var Jørn Holmes bøker nyttige da disse kombinerte redegjørelse for kulturminneloven med drøfting av kulturminneteorier. Dette bidro til å tydeliggjøre utviklingen av kulturminnelovens verdigrunnlag. I tillegg var lovenes *forarbeider*, som innstillinger og proposisjoner til Stortinget, veldig viktige kilder for å forstå lovenes formål, utvikling og verdigrunnlag.

3.3. Intervjuer

Jeg har i arbeidet med denne oppgaven også gjennomført noen kvalitative intervjuer, rettet mot det jeg har ansett som kvalifiserte aktører. Ettersom tematikken i denne oppgaven fordrer en viss forståelse av relevant lovverk og forvaltningspraksis, anså jeg det ikke som hensiktsmessig å gjennomføre kvantitative-intervjuer av type «spørreundersøkelse». Selv om det utvidede *brukerbegrepet* har en sentral rolle i min drøfting, og jeg mener at fellesskapets interesser skal være tungtveiende i vernearbeidet, anser jeg det som usannsynlig at et tilfeldig utvalg informanter vil kunne komme med kvalifiserte uttalelser om hvilket lovverk som er best egnet. Med et litt annet fokus i denne oppgaven kunne det for eksempel vært interessant med en kvantitativ undersøkelse av hva slags bruk, et representativt utvalg av Trondheims befolkning, ville likt å sett i bryggene.

Jeg benyttet meg av to ulike intervjuformer: ett delvis strukturert intervju i form av fysisk møte og en serie med delvis strukturerte mailintervju. Mailintervjuene sendte jeg til lokalpolitikere med posisjoner i bygningsråd og kommunestyre. Jeg gjorde informantutvalget med hensikt å dekke bredden i partipolitisk tilhørighet og erfaringsgrunnlag. Foruten til politikere i Trondheim sendte jeg også spørsmål til politikere i kommunene Sokndal og Oslo, som har erfaringer med kulturmiljøfredninger. Formålet med å benytte meg av mailintervju som metode var å effektivt nå ut til en stor gruppe informanter, samt å gi informantene god tid til å tenke ut svar på det jeg anså som ganske krevende spørsmål. Jeg ønsket meg uttalelser, ikke utslipp.

Som forskningsmetode viste mailintervjuene seg å være utfordrende. Det var i hovedsak Trondheimspolitikere som hadde interesse av å svare, eller svarte tidsnok. Det var også vanskelig å utforme gode spørsmål knyttet til egnetheten av lovverket. Spørsmålene hadde en tendens til å enten bli for generelle, eller for kompliserte til at svarene ble tilfredsstillende. I ettertid ser jeg at jeg kanskje heller skulle gjennomført intervju som fysiske møter med

utvalgte lokalpolitikere fra Trondheim, da denne mer dynamiske intervjusituasjonen tillater justering og oppfølging av spørsmål. Det hadde også vært en fordel om jeg hadde hatt anledning til å jobbe meg bedre gjennom litteraturen før jeg laget spørsmålene, ettersom tidsbegrensinger medførte at spørsmålene ble utarbeidet og sendt ut på et tidlig tidspunkt i arbeidet med masteroppgaven, før jeg nødvendigvis hadde et godt nok fagliggrunnlag til å kunne kompensere for eventuell, manglende innsikt hos intervjuobjektene. Med litt bedre tid til forarbeid kunne jeg også ha gjennomført et prøveintervju, eventuelt også gjennomført både 1. og 2. gangs intervju med de samme personene.

Det ordinære intervjuet gjennomførte jeg med Byantikvar Gunnar Houen på hans kontor. Intervjuet var delvis strukturert, og utspilte seg mest som en samtale, og Houen hadde god forståelse for både tematikk og lovverk. Jeg tok opp intervjuet med digitalopptaker, for senere å lage en transkripsjon av intervjuet.

4. DE BESTE RAMMENE FOR VERN GJENNOM BRUK

4.1. Intro - Verdien i bryggerekka

Et premiss for denne oppgaven er som kjent at bryggene i Kjøpmannsgata er verneverdige. Gjennom den historiske redegjørelsen tidligere i denne oppgaven belyste jeg bryggenes funksjon og Elvehavnas betydning for byen. Det er flere påviselige forhold ved kulturmiljøet bryggerekka som gjør det verneverdig. Begrepet verneverdig er flertydig, og det er ingen god forvaltningspraksis å verne noe kun med det som begrunnelse. Det er nødvendig at forvaltningen også begrunner hvorfor noe er *verneverdig*, dette gjøres gjennom bruken av spesifiserte *verneverdier* eller *-kriterier*. Det er flere som har forsøkt å definere sett med vernekriterier, men det finnes ingen allment akseptert standard.

Verneverdier kan kategoriseres og inndeles på flere vis, men jeg har valgt å forholde meg til tre overordnende verdikategorier, som tilsvarer den inndelingen Riksantikvaren bruker: Kunnskaps- og kildeverdi, identitets- og opplevelsesverdi, og økonomisk verdi.²²¹ Disse kan igjen deles inn i flere underverdier. Det nærmeste vi kommer en offisiell standard, er kulturminnelovens formålsparagraf, § 1, andre ledd, som beskriver kulturminner som *ressurser* som skal ivaretas som «*vitenskapelig kildemateriale*» og «*grunnlag for nålevende og fremtidige generasjoners opplevelse, selvforståelse, trivsel og virksomhet*».²²² Verdibegrepene brukes riktignok ikke i paragrafen, men det er ikke urimelig å påvise en sammenheng mellom egenskapene oppramset i paragrafen og begrepene *kildeverdi* og *identitets- og opplevelsesverdi*. Med dette som bakgrunn skal jeg i det følgende forsøke å påvise bryggerekkas verneverdier.

Både som et samlet miljø og hver for seg er bryggene i Kjøpmannsgata spennende historiske *kilder*. Flere av bryggen har riktig nok gjennomgått større inngrep både utvendig og innvendig, men den opprinnelige utformingen preger fremdeles de fleste bryggene. Materialbruk og utforming forteller om tradisjonell byggeskikk, mens tilpasning til funksjon og topografiske forhold har gitt bryggerekka sitt særpreg. Flere av bryggene har også beholdt spennende bygningstekniske løsninger, blant disse kan vi nevne pælefundamentene, som er utformet på et vis som sikrer enkel utskifting av enkeltpæler, bryggenes heis- og vinsjanordninger, og planløsninger skapt for flytting og lagring av varer. Dimensjonene både

²²¹ Riksantikvaren. *Verdisetting og verdivekting av kulturminner*. Lasete ned fra http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/175723/1/Feltveileder_lokal_registrering.pdf

²²² Se side: 16

på de enkelte bryggene og i bygningsmiljøet som helhet forteller om den store vareflyten som har gått gjennom bryggene og verdiene som har blitt skapt og utgjort grunnlaget for vekst i både byen og bryggerekka. I det brede, todelte gateløpet, som understreker volumet på bygningsmassen, kan vi lese fortellinger om bybrann, gjenoppbygging, verdier, brannsikring og forsvarsstrategiske hensyn. Ved å studere og fortolke strukturelle, tekniske og arkitektoniske aspekter ved bryggene, kan man lære mye om handels- og teknologihistorie. Kunnskap om fortidige løsninger, som det ikke er utenkelig at kan bidra til å løse moderne utfordringer, for eksempel fundamentering på bygninger langs et elveløp.

Opplevelsesverdien i bryggerekka er svært høy. Arkitekturen, dimensjonene på bryggene, og forholdet til gateløpet, byen og elva skaper et unikt kulturmiljø. Som enkeltstående bygninger kan noen av bryggene, spesielt de som ikke har gjennomgått større endringer, som Huitfeldtbrygga eller Lorckbrygga, by på særegne små tidsreiser. Potensialet er stort for å formidle bryggehistorie, men også for å utforme spennende arkitektoniske løsninger som kombinerer moderne bruk med bryggenes særegne karakter. Men bryggenes opplevelsesverdi handler først og fremst om det uttrykket de har som enhetlig kulturmiljø. Ved å spasere langs bryggene, eller ved å stå på Bakke bru eller Gamle bybru, som rammer inn Elvehavna, og se nedover elveløpet, er det lett å forestille seg den travle virksomheten som har foregått både på elva og i bryggene.

Med bakgrunn i betydningen de har hatt for byen og den visuelle opplevelsen bryggerekka gir, har bryggene blitt en viktig del av bybildet for både innbyggere og besøkende. Bryggerekka i Kjøpmannsgata er et yndet fotomotiv for turister og fastboende, men brukes også aktivt i markedsføringen av byen. Bryggene har blant annet blitt valgt som forsidemotiv på den nylig utgitte bygguiden for Trondheim. Ved å gjennomføre et enkelt bildesøk på *Trondheim* i søkemotoren Google vil en tredjedel av de første 20 bildene som kommer opp være av byens bryggerekker. Flere av bryggebildene linker til nettsidene til tunge reiselivsaktører som *Visitnorway*, *Hurtigruten*, og *Royal Caribbean International*. Det kan virke som om bryggene ofte figurerer som byens foretrukne «ansikt».

En forringelse av bygningsmiljøet i Kjøpmannsgata vil ikke bare føre til et tap av en spennende teknisk og arkitektonisk bygningsmasse, men vi vil også miste en verdifull muligheten til å oppleve og formidle en viktig historie av både lokal og nasjonal betydning.

4.2. Bryggene som bruksressurs – vern gjennom bruk

Som jeg var inne på i kapittel 2.1 *Kulturminnevern er vern gjennom bruk* i dag et rådende prinsipp innen kulturminneforvaltningen. Manglende bruk vil ofte medføre forfall, samtidig som bruk kan skape det økonomiske grunnlaget som behøves for å sikre et kulturminne. I mange tilfeller kan bruk av verneverdige bygninger være av en art eller et omfang som gjør at viktige verneverdier trues, dette medfører at det noen ganger vil være nødvendig å nedfelle bestemmelser juridisk, med formål å sikre vern av verdifulle kulturminner. I dette ligger det en hårfin balansegang: bruken bør ikke gå på bekostning av viktige kulturminneverdier, samtidig som lovverket som regulerer bruken ikke bør være så strengt at enhver bruk utelukkes.

Som jeg har gjort rede for i kapittel 2 kan større bygningsmiljøer i dag ilegges vernebestemmelser med hjemmel i to lover; plan- og bygningsloven og kulturminneloven. I utarbeidelsen av tiltaks- og virksomhetsregulerende fredningsforskrifter og kommunale planer bør nåværende og framtidige brukere av berørte bygninger tilgodeses i utformingen av vernebestemmelsene. Jeg vil påstå at en viktig forutsetning for at en eller flere bygninger skal vernes gjennom *bruk*, er at det finnes brukere. Brukere er ofte forstått som eiere eller leietakere, men et utvidet brukerbegrep er nødvendig når vi snakker om et kulturmiljø som bryggerekka i Kjøpmannsgata. Bryggerekka brukes på flere måter enn rent funksjonelt, fellesskapet har også en bruksinteresse knyttet til vis estetikk, og kulturmiljøets betydning for miljø og identitet. Derfor vil det i utformingen av vernebestemmelser i en fredningsforskrift eller en verneplan, både for bryggerekka og andre kulturmiljø, være nødvendig å ta hensyn til den utvidete forståelsen av begrepet *brukere*.

I Trondheim kommunes kulturminneplan slås det fast at kommunen forplikter seg til å jobbe for aktivt vern og aktiv bruk av kulturminner som så langt som mulig er forenelig med bevaring av kulturminneverdiene.²²³ I følge kulturminneplanen for Trondheim kommune representerer byens fire bryggerekker til sammen nærmere 15 % av Midtbyens samlede gulvareal.²²⁴ En stor del av den ledige kapasiteten ligger i Kjøpmannsgata, hvor nærmere 20 000 kvadratmeter står ubrukt.²²⁵ I de bryggene hvor det er virksomhet, begrenser gjerne denne seg til de to nederste etasjene. Den manglende bruken er uheldig, men i den store,

²²³ Trondheim kommune 2013 (C). *Temaplan for kulturminner og kulturmiljøer 2013-2025*: 81

²²⁴ Trondheim kommune 2013 (C): 44

²²⁵ Grytli, Eir; Håpnes, Roy Åge; Kittang, Dag. *Bevar bryggene*. Kronikk Adresseavisen, publisert på nett. <http://www.adressa.no/meninger/kronikker/article8606123.ece> lastet ned 12.3.2014

ubrukte, bygningsmassen ligger det også et stort potensiale. Riktignok finnes det flere begrensende faktorer for bruk av bryggene: lave etasjehøyder, bevegelse i vegger og gulv og dårlig lysforhold gjør at bryggene ikke svarer til moderne krav til sikkerhet og komfort, men i bryggenes særegenheter ligger det også muligheter til å lage nyskapende og spennende lokaler.

Det finnes flere eksempler fra Kjøpmannsgata på virksomheter som har tilpasset seg og utnyttet bryggenes spesielle miljøkvaliteter. Kjøpmannsgata 57, for eksempel, huser i dag restauranten AiSuma hvor en kombinasjon av bryggens opprinnelige tømmerkonstruksjon og moderne interiør har skapt et svært spennende uttrykk.²²⁶ Et annet eksempel på modernisering og utnyttelse av de gamle bryggene er den såkalte «Proa-brygga», Kjøpmannsgata 37, som for noen år siden gjennomgikk en større rehabilitering ved Bergersen Arkitekter AS og i dag framstår som toppmoderne kontorlokaler med særpreg.²²⁷ I begge disse eksemplene har to av bryggenes største ulemper, etasjehøyder og lysinnfall, blitt motvirket ved at man har gjennomført ganske omfattende inngrep i bygningsstrukturene, det har blant annet blitt tatt ut gulvbord i enkelte etasjer for å skape rom og luft. I Trondheim kommunes kulturminneplan trekkes nettopp restauranter, og kunstgallerier fram som virksomheter som samspiller spesielt godt med bryggenes spesielle miljøkvaliteter.²²⁸ Virksomheter som også gir allmennheten tilgang til bryggene. Dessverre har slike virksomheter en tendens til å begrense seg til bryggenes nederste etasjer, dette medfører at de øverste etasjene fortsatt blir stående tomme.



Figur 3. AiSuma interiør - Kjøpmannsgata 57

²²⁶ Videoreportasje med fokus på AiSumas interiør fra 2012 (00:00-02.45): <http://www.adressa.no/tv/?id=5861>

²²⁷ Trondheim kommune (D). *Trondheims byggeskikkpris. Hedrende omtale 2013.*

<https://www.trondheim.kommune.no/content/1117736301/Hedrende-omtale-2013> lastet ned 8.5.2014

²²⁸ Trondheim kommune 2013 (C): 44

Ombygging til boliger i bryggerekka kunne trolig bidratt til å skape et økonomisk overskudd som ville gjort både bruk og vedlikehold attraktivt for mulige investorer. I kulturminneplanen påpekes det at boligformål fort kan medføre større bygningsmessige endringer enn andre formål, og en privatisering av bryggemiljøet.²²⁹ Bryggenes antikvariske verdier har blitt strengt beskyttet gjennom Midtbyplanen. Bryggene i Kjøpmannsgata er regulert til «*lager, engros, forretning, kontor*», og det har ikke blitt åpnet for omregulering til boligformål som det har blitt i deler av Sandgata og Fjordgata. I Midtbyplanen gis det også bestemmelser vedrørende bevaring av opprinnelige bygningsdeler og materialbruk i fasader, og disse bestemmelsene har blitt strengt håndhevet.²³⁰ Men, bryggene blir for en stor del stående tomme, og noe må gjøres for å få økt bruk. Byantikvar Gunnar Houen sier at tendensen har vært at bryggene i Kjøpmannsgata har blitt beskyttet med «*for defensive nebb og klør*», og at dette er noe av årsaken til den statiske situasjonen som har oppstått.²³¹

Det har den siste tida vært tatt flere initiativ for å skape mer virksomhet i bryggene i Kjøpmannsgata. Høsten 2012 ble et utvalg med brygger gjenstand for en grundig bygningsteknisk dokumentasjon av en gruppe med kulturminneforvaltnings- og arkitektstudenter fra NTNU. Med utgangspunkt i dokumentasjonsarbeidet utarbeidet arkitektstudentene flere forslag til bruk av bryggene. Mulighetsstudien munnet ut i en utstilling i Kjøpmannsgata 27, sommeren 2013, og utgivelsen av heftet *Bryggene i Trondheim – Nye muligheter for bruk av bryggene ved Nidelva*. Bryggene ble foreslått brukt til blant annet: arbeidstreningssenter, mathall, kunstbrygge og litteraturhus.²³² Utstillingen i Kjøpmannsgata 27, som ble godt besøkt, var i seg selv et eksempel på publikumsrettet bruk av en brygge. I forprosjekt for opprettelsen av et bygningsvernssenter i Trondheim, har ønsket vært at senteret blir lokalisert i en av bryggene. Prosjektet er et samarbeid mellom Sør-Trøndelag fylkeskommune, Trondheim kommune, NTNU, HiST og Riksantikvaren.²³³ Og til sist, bakgrunnen for denne masteroppgaven: kommunes revitaliseringsprosjektet for bryggene, foreslått i Trondheims kulturminneplan.

²²⁹ Trondheim kommune 2013 (C): 45

²³⁰ Miljøverndepartementet. *Reguleringsbestemmelser til reguleringsplan for Midtbyen i Trondheim kommune*. Vedtatt 28. august 1981: 7-8

²³¹ Samtale med Gunnar Houen 19. mars 2014

²³² Grytli, Eir; Nilsen, Dag; Løvold Ohren, Hildegunn (red.). *Bryggene i Trondheim. Nye muligheter for bruk av bryggene ved Nidelva*. NTNU-trykk 2013: 38-45, 58-60, 72-76

²³³ <http://byggningsvernssenteritrondheim.blogspot.no/>

4.3. På hvilket nivå skal avgjørelsene tas?

I valget mellom kulturmiljøfredning og planregulering, ligger det også et valg mellom en avgjørelse tatt på sentralt eller lokalt nivå, og til en viss grad vil det også være et valg mellom faglighet og nærhet.

Det er som kjent opp til kulturminnemyndighetene, ved Riksantikvaren eller regional myndighet, å starte opp prosessen med en kulturmiljøfredning, og utarbeide det første fredningsforslaget.²³⁴ Kulturmiljøfredninger springer ut fra embetsverket, på overkommunalt nivå, og hverken den administrative- eller politiske ledelsen i kommunene kan gjøre annet enn å eventuelt påklage saksbehandlingsfeil. Lokaldemokratiet settes slik på sidelinjen, og en prosess som vil kunne berøre en stor gruppe mennesker settes i sving uten at deres valgte representanter kan gjøre noe med det. Hvordan kan dette forsvares? Det er i hovedsak to argumenter for dette: den ene er hensynet til nasjonale mål, og det andre er behovet for faglighet og objektivitet.

Norge er en enhetsstat, hvor makten har sitt utgangspunkt i et sentralisert statsvesen som delegerer myndighet til lokale enheter, kommunene er opprettet som en form for avledet statsmakt.²³⁵ Med dette følger at kommunene må forholde seg til, og underlegges nasjonale mål, rammer og oppgaver bestemt av regjering og Storting. Kulturminnevern er naturlig nok en av de nasjonale oppgavene, og det er en oppgave som stort sett har blitt lagt til statlig og regionalt nivå. Dette har bakgrunn i behovet for faglig kompetanse i arbeidet med kulturminner, og den utfordrende dobbeltrollen den politiske ledelsen i kommunene fort kan befinne seg i ettersom de har ansvar både overfor sine lokalsamfunn og de statlige myndighetene. Da kommunene ikke regnes som en del av statsforvaltningens hierarki, og har status som egne rettssubjekter, er det derfor et behov for at staten skal kunne gripe inn overfor dem med hjemmel i lov for å ivareta nasjonale mål og hensyn, som kulturminnevernet.²³⁶

Et viktig argument for kulturmiljøvern gjennom plan- og bygningsloven er lovens funksjon som kommunenes verneverktøy. Men hva taler for at verneansvar så langt som mulig legges på kommunalt nivå?

²³⁴ Se side: 23

²³⁵ Christensen m. fl. *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget 2012: 146-147

²³⁶ Reitan, M; Saglie, J; Smith, E.(red.). *Det norske flernivådemokratiet*. Sigrid Stokstad «Kommunene og statsforvaltningen – selvstyre og underordning i særlovgivningen». Abstrakt forlag 2012: 67

I dag framstår kommunene både som tradisjonsbærere og representanter for viktige verdier for det norske demokratiet. I boken *Forvaltning og politikk* finner vi en god sammenfatning av kommuneinstitusjonenes legitimitetsgrunnlag, og derav også begrunnelse for at kommunene skal ha ansvar for og rettigheter til å drive kulturminnevern lokalt. Argumentene er samlet i de tre verdibegrepene; *frihetsverdi*, *deltakelsesverdi* og *effektivitetsverdi*.²³⁷ Til sammen utgjør disse det forfatterne kaller *kommuneinstitusjonens verdigrunnlag*.

Frihetsverdi omhandler kommunenes «*frihet til å ta på seg bestemte oppgaver*» og deres «*frihet fra inngrep og pålegg*».²³⁸ *Deltakelsesverdien* sikter til muligheten kommuneinstitusjonene gir lokalbefolkningen til å påvirke beslutninger som berører dem.²³⁹ Det siste verdibegrepet, *effektivitetsverdi*, knytter seg til kommunenes evne til å nå mål og forvalte midler. Kommuneinstitusjonene har gjennom sin lokale forankring gode kunnskaper om lokale forhold, og derfor gode forutsetninger for å dekke lokale behov gjennom politisk handling. I tillegg tillater kommuneinstitusjonene en «*bedre politisk tilpasset tjenesteproduksjon*» hvor folkevalgte «*lekmenn*» og åpne politiske prosesser bidrar til å motvirke «*teknokratiske tendenser*».²⁴⁰

Når det kommer til bryggene i Kjøpmannsgata og spørsmålet om hvilket forvaltningsnivå som er best egnet til å vedta vernebestemmelser for bryggene, er det mye som kan tyde på at Trondheim kommune har gode forutsetninger for å ta vare på bryggene. Bryggerekka i Kjøpmannsgata er riktig nok av nasjonal verdi, og det er av nasjonal interesse at de bevares, men bryggene er ikke truet: kommunen har vist vilje til å håndheve den gjeldende vernereguleringen strengt, og flere av byens sentrale politikere uttaler at de verdsetter bryggene høyt.²⁴¹ Det ser også ut til å være et relativt godt samarbeidsklima innad i kommunen både på tvers av fagenhetene i kommuneadministrasjonen og mellom administrasjonen og den politiske ledelsen. Arbeiderparti-representant i bystyret Randi Sakshaug har stor tiltro til at hensyn til kulturminneverdier tas både på politisk og administrativt nivå i Trondheim kommune, og at Byantikvaren fungerer som en god varsler. Hun trekker også fram det hun oppfatter som en god samarbeidskultur i Trondheim.²⁴² På den andre siden kan Byantikvar Gunnar Houen melde at deres innspill «*i ganske stor grad*» får gehør hos politikerne, og han kan opplyse om et godt samarbeid med byplankontoret, som

²³⁷ Christensen m. fl. 2012: 180-187

²³⁸ Christensen m. fl. 2012: 180

²³⁹ Christensen m. fl. 2012: 182-184

²⁴⁰ Christensen m. fl. 2012: 185-186

²⁴¹ Mailintervju med Geirmund Lykke (Krf); Ottar Michelsen (SV); Randi Sakshaug (Ap)

²⁴² Mailintervju med Randi Sakshaug (Ap)

ofte kommer først i kontakt med tiltak som kan berøre verneverdige kulturminner. Byantikvaren kjenner heller ikke til noen tilfeller fra Trondheim, hvor det har blitt foretatt omreguleringer for å fjerne vernebestemmelser.²⁴³

4.4. Medvirkning

Selv om det er mulig å dra noen slutninger om hvilket forvaltningsnivå som er best egnet til vedta og håndheve et vern av et bygningsmiljø som bryggene i Kjøpmannsgata, er det like vel noen andre sider ved de to vernelovene som det kan være nyttig å se nærmere på. I både fredningsprosesser og i det kommunale planarbeidet er det viktig med bred medvirkning. Berørte brukere bør få anledning til å påvirke de prosessene som kan ende i vedtak som vil få betydning for dem, samtidig som offentlige og private organer må ha mulighet til å fremme sine interesser. Både det kommunale planarbeidet og utarbeidelsen av en kulturmiljøfredning åpner for bred medvirkning, og det vil være nyttig med en drøfting av medvirkningsmulighetene i de to prosessene.

Som jeg var inne på tidligere, kan det være nyttig å benytte seg av et vidt brukerbegrep, kanskje spesielt når det handler om større kulturmiljø.²⁴⁴

Som påvist i redegjørelsen for kulturminneloven, skal brukere som berøres av en planlagt kulturmiljøfredning, varsles direkte og gis anledning til å komme med innspill både ved oppstarten av arbeidet med en fredning, og når det første utkastet til fredningsforslaget foreligger. På samme vis får også andre interesserte anledning til å følge og påvirke fredningsprosessen ved at både oppstarten av fredningsprosessen og det offentlige ettersynet av fredningsforslaget tinglyses i lokale aviser.²⁴⁵ I tillegg har Riksantikvarens som praksis å holde orienteringsmøter både i tilknytning til kunngjøringen om oppstarten av

²⁴³ Samtale med Gunnar Houen

²⁴⁴ Se side: 3, 53

²⁴⁵ Se side: 25-26

fredningsarbeidet og det offentlige ettersynet.²⁴⁶ Kommunene får anledning til å følge fredningsprosessen enda lenger enn de private partene ved at de gjerne skal varsles før oppstarten av fredningssaken, og også får anledning til å ta opp fredningsforslaget til politisk behandling i kommunestyret etter at forslaget har vært ute til høring og offentlig ettersyn. I tillegg står kommunalforvaltningen og kommunens politikere fritt til å uttale seg både ved oppstarten av fredningssaken og når fredningsforslaget legges ut til offentlig ettersyn.²⁴⁷ Etter at fredningsforslaget har vært til politisk behandling, revideres det av fylkeskommunen som så oversender det til Riksantikvaren, med dette er i prinsippet muligheten for lokal medvirkning i utarbeidelsen av fredningsforskriften over.

I skrivende stund pågår arbeidet med en større kulturmiljøfredning i Levanger, det har enda ikke vært fremmet et fredningsforslag, men det er under utarbeidelse. Fredningsprosessen kan fungere som et godt eksempel på hvordan Riksantikvarens fokus på lokal medvirkning har bidratt til å gi fredning et positivt fortegn. Det hele startet med at Riksantikvaren i desember 2008 vedtok en midlertidig fredning av deler av Levanger sentrum som en reaksjon på rivetillatelsen som ble gitt for to antikvarisk verdifulle bygårder. Vedtaket ble påklaget av både kommunen og private aktører, og ble etter hvert opphevet av Miljøverndepartementet, men da på grunnlag av at rivningstrusselen ikke lenger forelå.²⁴⁸ Siden har Riksantikvaren kunngjort oppstart av kulturmiljøfredning, og har gjennom fokus på tett samarbeid med lokale aktører snudd manges holdning til fredningen. En holdningsendring som kom klart til uttrykk i redaktør i Levangeravisa Roger Rein sin leder, høsten 2013:

Vel fire år etterpå har nok flere enn meg gått i seg selv og erkjent at vi tok feil den gangen. Jeg har egentlig trua på instrumentet som ligger i plan- og bygningsloven og det lokale sjølstyret, og det faller meg ikke naturlig å gi ros til en statlig virksomhet som overprøver dette. I denne saken finner jeg det likevel ikke vanskelig å gi Jørn Holme rett når han sier at kulturmiljøfredningen har gitt trehusbyen en bedre status enn om byen ble gitt et vern under plan- og bygningslovens bestemmelser.²⁴⁹

Riksantikvaren og fylkeskommunen har holdt flere orienteringsmøter og seminarer, åpne for alle interesserte, og publiserer på Levanger kommunes hjemmesider jevnlig oppdateringer

²⁴⁶ Riksantikvaren 2010 (A): 7-8

²⁴⁷ Se side: 25-26

²⁴⁸ Miljøverndepartementet. *Klage på midlertidig kulturmiljøfredning av Levanger sentrum*. Lastet ned fra: http://www.regjeringen.no/pages/13811269/avgjorelse_levanger_190210.pdf

²⁴⁹ Rein, Roger. *Et godt budskap fra Holme*. Levangeravisa 21. november 2013 <http://www.levangeravisa.no/meninger/article8667767.ece> lastet ned 4.4.2014

fra arbeidet med fredningen.²⁵⁰ Med utgangspunkt i Riksantikvarens fokus på lokalt samarbeid så langt i fredningsprosessen i Levanger, er det ikke utenkelig at lignende hensyn også ville blitt tatt ved en kulturmiljøfredning av bryggene i Kjøpmannsgata.

Samkjøring, samarbeid og også medvirkning står sentralt i plan- og bygningsloven. Loven legger opp til at utarbeidelsen av planer på både statlig-, regionalt-, og kommunalnivå skal skje på en helhetlig måte, hvor det tas hensyn til nasjonale rammer og mål, viktige samfunnsinteresser og andre planer. Plan- og bygningsloven forutsetter et aktivt samarbeid mellom private aktører, kommunene og kulturminneforvaltningen. Dette gir seg blant annet i opprettelsen av regionale planforum og krav til planstrategier.²⁵¹ Ved en eventuell omregulering av bryggene i Kjøpmannsgata vil berørte brukere og interessenter ha flere muligheter til å medvirke i planprosessen.

Vi må kunne anta at en reguleringsplan for bryggene i Kjøpmannsgata vil være av et slikt omfang at den medfører krav til planprogram. Med det vil brukere, forstått etter den vide definisjonen få flere anledninger til å fremme sine syn. Allerede ved oppstarten av planarbeidet varsles direkte berørte parter, og også andre interesserte kan få det med seg gjennom kunngjøring i avis og på nett. Siden vil det være anledning å komme med innspill både til planprogrammet og planforslaget, ettersom begge disse legges ut til høring og offentlig ettersyn.²⁵² Slike planprosesser åpner for bred medvirkning, foruten anledningen folk har til å komme med uttalelser til både planprogram og planforslag, har også kommunens innbyggere mulighet til å påvirke politikerne som eventuelt skal vedta planen, både direkte og indirekte.

Medvirkningen går for øvrig begge veier da de regionale kulturminnemyndighetene er en naturlig samarbeidspartner for kommunene i utarbeidelsen av planer, spesielt når kulturminneverdier berøres. Dessuten har de regionale kulturminnemyndighetene og Riksantikvaren innsigelsesretten, til å om ikke annet, tvinge fram dialog eller eventuelt mekling.²⁵³

²⁵⁰ Levanger kommune. *Levanger sentrum – Trehusbyen Levanger*. Lastet ned fra: <http://www.levanger.kommune.no/Prosjekt/Levanger-sentrum---fredning/>

²⁵¹ Se side: 33, 35-36

²⁵² Se side: 44

²⁵³ Se side: 33

4.5. Virkning

I denne vurderingen av egnetheten til kulturminneloven og plan- og bygningsloven som verneverktøy, kommer vi heller ikke unna hvilke bestemmelser og rammer som kan gis til de to typene områdevern, og hvordan disse vil virke.

Kulturmiljøfredning er altså et alternativ for bryggerekka i Kjøpmannsgata. Men hvordan vil en slik kulturmiljøfredning fungere? Vil kulturmiljøfredningens rammer bli for begrensende for brukerne? Vil den bli til hinder for framtidig bruk og låse fast bryggene i stillstand? Med utgangspunkt i kulturminnelovens hjemler for kulturmiljøfredning og noen utvalgte fredningsforskrifter skal jeg prøve å belyse disse problemstillingene.

Selv om de berørte brukerne inviteres til samarbeid om utformingen av et fredningsforslag, er det ikke sikkert at deres innspill fører fram, og en kulturmiljøfredning vil uansett medføre nye rammer og bestemmelser som brukerne må forholde seg til. Det kan virke som om den alminnelige oppfatningen av en *fredning* er at tiltak og virksomheter av alle slag blir svært strengt begrenset. Men medfører dette riktighet? For det første regulerer kulturmiljøfredninger kun eksteriør, for å verne interiør må det fattes vedtak etter kulturminnelovens § 15. Som en følge av dette setter kulturmiljøfredninger sjeldent begrensinger på eiernes bruk av bygningenes interiør. Myndighetene gis riktignok anledning til å «*forby eller regulere enhver virksomhet og ferdsel i fredningsområdet som er egnet til å motvirke formålet med fredningen*» men ofte har vernemyndigheten interesse av å opprettholde bruken av bygningene som omfattes i en kulturmiljøfredning.²⁵⁴ Dette kan vi se eksempel på i kulturmiljøfredningene av Birkelunden og Sogndalstrand. I begge tilfeller ble bygningene som omfattes av kulturmiljøfredningen klassifisert eller delt inn i soner etter verneverdi. Slik kan de fredningsforskriftens strengeste bestemmelser begrenses til bygningene med høyest verneverdi.

Ett annet moment ved kulturmiljøfredninger er at fredningsprosessen har en tendens til å ta svært lang tid. Fredningsprosessen for kulturmiljøfredninger har vist seg å være svært tidkrevende, med en gjennomsnittlig saksbehandlingstid på rundt 7 år.²⁵⁵ Dette er absolutt en ulempe ved kulturmiljøfredningene, og er trolig en naturlig følge av kulturmiljøfredningenes omfang, og alle hensynene de berører.

²⁵⁴ Se side: 23-24

²⁵⁵ Gjennomsnitt utregnet fra varsel om oppstart av fredningsprosessen til fredningsvedtak i statsråd, for sju av åtte kulturmiljøfredninger. Skoltebyen Neiden ble utelatt, da jeg ikke kunne finne dato for varsel om oppstart.

Reguleringsplaner er som oftest utarbeidet av kommunene selv, og vedtas av kommunestyrene og vil derfor ofte være utarbeidet med hensyn til brukerne. Kulturminnevern er ikke nødvendigvis den viktigste saken for lokal politikere. Men med gode fagmiljøer med kunnskap om kulturminner i lokalforvaltningen, som i Trondheim, og politikere med engasjement for kommunens innbyggere kan man anta at det kan utarbeides gode reguleringsplaner som brukerne kommer godt ut av. Det vil være ønskelig med reguleringsplaner som har bestemmelser til det beste for de mest verdifulle sidene ved bryggene, samtidig som kommunale saksbehandlere og politikere, med god kjennskap til lokale behov og lokale forhold, passer på at planene ikke blir for inngripende for brukerne. Med utgangspunkt i kommunens *aktsomhetskart kulturminner* kan man for eksempel gi ulike reguleringsbestemmelser, for de ulike bryggene, etter antikvarisk verdi. Man kan for eksempel tenke seg en tillemping på forbudet mot leiligheter, i noen av bryggene, med begrunnelse i verneverdiene. Med hjemmel i § 12-7, punkt 6, i den nyeste plan- og bygningsloven kan kommunene nå til og med gå inn å legge vernebestemmelser også interiør.²⁵⁶

Bryggerekka er som resten av Midtbyens verneverdige bebyggelse uansett underlagt flere andre bestemmelser som sikrer hensynet til kulturminneverdiene. I bestemmelsene og retningslinjene til kommuneplanens arealdel er det gitt at «*alle planforslag og søknader om tiltak som berører verdier knyttet til kulturmiljø og/eller kulturlandskap innenfor hensynssonene, skal forelegges byantikvaren*».²⁵⁷ Og flere av bryggene i Kjøpmannsgata vil uansett, på grunn av sin alder, være underlagt kravet om meldeplikt til kulturminnemyndighetene om de søkes revet eller vesentlig endret.²⁵⁸

²⁵⁶ Se side: 43

²⁵⁷ Trondheim kommune 2013 (B): 24

²⁵⁸ Se side: 27-28

5. TIL DET BESTE FOR BRYGGENE?

Bryggene i Kjøpmannsgata vil mest sannsynlig ikke trues av større tiltak eller inngrep i nær framtid. Både politikere og fagfolk har uttrykt sterk vilje til å ta vare på bryggene, og bryggene viser seg å spille en viktig rolle i markedsføringen av byen. Den største trusselen ligger i stillstand og forfall. Bryggene har behov for økt bruk, men bruken må fortrinnsvis skje på deres premisser, og det har vist seg at bryggene tåler forholdsvis store inngrep, uten at opplevelsesverdien forringes. Det er ønskelig at bryggene i størst mulig grad brukes til publikumsrettet virksomhet, selv om slik bruk sjeldent fører til at mer enn ett par etasjer tas i bruk, og heller ikke er like økonomisk innbringende som for eksempel leilighetsutbygging.

I virkning kan en kulturmiljøfredning og en reguleringsplan være ganske like. Både i utarbeidelsen av en fredningsforskrift og i en planprosess skal berørte parter varsles allerede ved oppstart, og begge prosessene gir allmennheten god anledning til å komme med uttalelser. Men hvor reguleringsplaner kan utarbeides relativt kjapt, har saksbehandlingstiden for kulturmiljøfredninger vist seg å være særedels treg til tider. Kulturmiljøfredninger er uansett et virkemiddel Riksantikvaren ikke ønsker å benytte seg av i for stor grad. De er kostbare, tidkrevende og de oppfattes gjerne som svært inngripende overfor privatpersoner. Jørn Holme har da også uttalt at selv om han anser bryggene som fredningsverdige, ønsker Riksantikvaren ikke å iverksette en fredningsprosess så lenge han oppfatter at kommunen beskytter dem godt nok gjennom planarbeidet.²⁵⁹ Med den nye muligheten i plan- og bygningsloven til også å ilegge vernebestemmelser på interiør kan reguleringsplaner i dag være mer omfattende, og også mer inngripende, enn kulturmiljøfredninger. Jeg vil påstå at så lenge Trondheim kommune har vist vilje til å verne bryggerekka i Kjøpmannsgata så strengt, at enkelte av dem i dag trues av stillstand og forfall, vil det ikke være nødvendig å vedta et mer permanent vern gjennom kulturminneloven.

De rådende faglige teorier og politiske tanker er i stadig utvikling, og denne utviklingen gir gjerne utslag i både endring av lovverk og strukturendringer innenfor den statlige- og kommunale forvaltningen. I det følgende ønsker jeg å påpeke noen slike endringer som kan komme til å prege den kommunale kulturminneforvaltningen. På politisk- og forvaltningsstrukturelt nivå har det allerede skjedd endringer, og vi kan anta at det vil komme flere. Etter åtte år med en «rød-grønn» regjering, utgjort av Arbeiderpartiet, Senterpartiet og Sosialistisk Venstreparti, fikk vi en ny regjering 16. oktober 2013, bestående av partiene

²⁵⁹ Adresseavisen 20.3.2010. *Holme på fuktig bytur*

Høyre og FrP. I Stortinget har opposisjonspartiene flertall, selv om to av disse partiene betegner seg selv som støttepartier til den sittende regjeringen. Den nye regjeringen har allerede gjort en større endring av strukturell art, som vil kunne få betydning for hensynet til kulturminnevern i det kommunal planarbeidet, og de fører en kommunepolitikk som også vil kunne komme til å få betydning for kulturminnevern i kommunene. Fra og med 1. januar 2014 ble *Kommunal- og moderniseringsdepartementet* opprettet. Det nye departementet er en sammenslåing av *Fornyings- og administrasjonsdepartementet*, *Kommunal- og regionaldepartementet* og planavdelingen i Miljøverndepartementet.²⁶⁰ Flyttingen av ansvaret for plandelen av plan- og bygningsloven fra Klima- og miljødepartementet til det nye departementet vil ikke nødvendigvis få merkbare følger for kulturminnehensyn i kommunenes planarbeid, men jeg tillater meg å stille noen spørsmål knyttet til denne endringen.

I Riksantikvarens veileder til plan- og bygningsloven fra 2010 står det at «*hovedprinsippene i miljøvernet: Bærekraft, sektoransvar, føre-var-prinsipp og kostnadseffektivitet*» ligger til grunn for arealplanlegging etter plan- og bygningsloven.²⁶¹ Med flyttingen av ansvaret for plan- og bygningslovens plandel kan vi spørre oss om de samme hovedprinsippene fra miljøvernet fortsatt vil være gyldige? Trolig vil prinsippene heller knyttes nærmere til regjeringens visjon for det nye Kommunal- og moderniseringsdepartementet: en *forenklet og effektivisert* offentlig forvaltning og «*robuste*» kommuner *rustet for fremtiden*.²⁶² Med tanke på kulturminnehensyn i kommunalforvaltningen kan en kommende kommunereform være positivt. Kulturminnevern må være et av de feltene som kan komme til å ha mest å hente på større fagmiljøer.

²⁶⁰ Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Nytt, større og moderne*.

²⁶¹ Riksantikvaren 2010 (B): 11

²⁶² Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Nytt, større og moderne*.

KILDER

Litteratur

Bratberg, Terje: *Trondheim byleksikon*. Kunnskapsforlaget, Oslo 1996

Berg, Henry: *Trondheim før Cicignon*. A. Holbæk Eriksen & Co forlag, 1951

Bull, Lisen, Tschudi-Madsen, Stephan (red.): *Arkitekturvernåret 1975. Innhugg og rapport*.

Stephan Tschudi-Madsen «Hva er verneverdig?». Dreyers forlag, Oslo 1976

Christensen, Arne Lie: *Kunsten å bevare. Om kulturminnevern og fortidsinteresse i Norge*.

Pax forlag A/S, Oslo 2011

Christensen m. fl: *Forvaltning og politikk*. Universitetsforlaget, Oslo 2012

Fagerland, Tor Einar, Paasche, Knut (red.): *1537- Kontinuitet eller brudd?* Tor Einar

Fagerland «Fra monument til miljø: Norsk kulturminnevern 1844-2010». Tapir 2011

Grytli, Eir; Nilsen, Dag; Løvold Ohren, Hildegunn (red.). *Bryggene i Trondheim. Nye*

muligheter for bruk av bryggene ved Nidelva. NTNU-trykk 2013

Gundersen, Dag og Hødnebo, Finn: *Norges Kongesagaer bind 3. Sverres Saga*. Gyldendal

Norsk Forlag, Oslo 1979

Hals, Harald (red.) et.al: *300 år med Cicignon*. Steinar Supphellen «Bybrannen og

bystyringa». Utgitt av Trondheim kommune og Trondhjems Historiske Forening, Trondheim

1981

Holme, Jørn (red.): *Kulturminnevern. Lov, forvaltning, håndhevelse. Bind I*. Økokrim 2005

- Even Gaukstad og Jørn Holme «Hovedaktørene i kulturminneforvaltningen»
- Jørn Holme «Generelt om loven»
- Åse Moe Torvanger «Fredete og bevaringsverdige bygninger og anlegg»

Holme, Jørn (red.): *Kulturminnevern. Lov, forvaltning, håndhevelse. Bind II*. Økokrim 2005

- Marie Finne og Jørn Holme «Kapittel V – Fredning ved enkeltvedtak»
- Finne m. fl. «Kapittel VI – Særskilte bestemmelser»

Kahn, Michael: *Lærebok i kulturminnerett*. Tapir Akademisk Forlag, Trondheim 2007

Kavli, Guthorm: *Trondheim bygger gjennom 1000 år*. Schibsted Forlag AS, Oslo 1996

Kommunal- og miljøvernkomiteen: *Innstilling til Stortinget nr. 135 (1987-88)*

Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Rundskriv H-2/14. Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*

Larsen, Knut Einar: *Sjøpakkhusene eller «bryggene» i Trondheim*. Særtrykk av Foreningen til norske fortidsminnemerkeres bevarings årbok 1984

Lidén, Hans-Emil: *Fra antikviteten til kulturminne. Trekk fra kulturminnevernets historie i Norge*. Universitetsforlaget AS, Oslo 1991, nytrykk: Pensumtjeneste 1999

Miljøverndepartementet 1992: *Odelstingsproposisjon nr. 51 (1991-92)*

Miljøverndepartementet 2008: *Odelstingsproposisjon nr. 32 (2007-08)*

Miljøverndepartementet: *Klage på midlertidig kulturmiljøfredning av Levanger sentrum*.

Lastet ned fra: http://www.regjeringen.no/pages/13811269/avgjorelse_levanger_190210.pdf

Reitan, M; Saglie, J; Smith, E.(red.): *Det norske flernivådemokratiet*. Sigrud Stokstad «Kommunene og statsforvaltningen – selvstyre og underordning i særlovgivningen». Abstrakt forlag, Oslo 2012

Riksantikvaren 2010 (A): *Veileder fra Riksantikvaren. Fredning og forvaltning av kulturmiljøer etter kulturminneloven*

Riksantikvaren 2010 (B): *Kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Plan- og bygningsloven*

Riksantikvaren: *Verdisetting og verdivektning av kulturminner*. Lastet ned fra:

http://brage.bibsys.no/xmlui/bitstream/handle/11250/175723/1/Feltveileder_lokal_registrering.pdf

Robberstad, Knut: *Magnus Lagabøters bylov*. Cammermeyers Boghandel, Kristiania 1923

Trondheim kommune 1976: *Antikvarisk register 1976*. Lastet ned fra:

<https://www.trondheim.kommune.no/antikvariskregister1976/>

Trondheim kommune 1978: *Trondheims bybilde 1976. Innstilling fra Antikvarisk utvalg*. 2. utgave, 2. opplag Trondheim 1978

Trondheim kommune 2013 (A): *Kommuneplanens arealdel. Plankart 1:20 000*. Sist revidert 20.12.2013. Lastet ned fra:

<http://www.trondheim.kommune.no/content/1117731328/Kommuneplanens-arealdel-2012-2024>

Trondheim kommune 2013 (B): *Bestemmelser og retningslinjer. Kommuneplanens arealdel 2012-2024*

Trondheim kommune 2013 (C): *Temaplan for kulturminner og kulturmiljøer 2013-2025*

Trondheim kommune 2013 (D): *Trondheims byggeskikkpris. Hedrende omtale 2013*. Lastet ned fra: <https://www.trondheim.kommune.no/content/1117736301/Hedrende-omtale-2013>

Tyrén, Carl Wilhelm: *Plan- og bygningsloven. Kommentirutgave*. Universitetsforlaget, Oslo 2010

Lover og forskrifter

Lov om skjønn og ekspropriasjonssaker av 1. juni 1917 (skjønnsprosessloven)

Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967 (forvaltningsloven)

Lov om kulturminner av 9. juni 1978 (kulturminneloven)

Lov om planlegging og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 (plan- og bygningsloven)

Forskrift av 20. desember 1979 nr. 8785 *Forskrift om faglig ansvar etter kulturminneloven*

Forskrift av 30. april 1990 nr. 351 *Delegering av myndighet etter kulturminneloven*

Miljøverndepartementet: *Reguleringsbestemmelser til reguleringsplan for Midtbyen i Trondheim kommune*. Vedtatt 28. august 1981

Artikler

Adresseavisen 12.4.1967: *Bryggerekkene bør bevares!*

Adresseavisen 4.11.1980: *Gammeldags å rive hus av trafikkmessige hensyn*

Adresseavisen 20.3.2010: *Holme på fuktig bytur*

Adresseavisen 28.2.2014, Herman Hansen: *Verneverdig bygg kan bli revet*

Adresseavisen: Videoreportasje med fokus på AiSumas interiør fra 2012 (00:00-02.45):

<http://www.adressa.no/tv/?id=5861>

Gisle, Jon: *Formell lov*. Lastet ned fra http://snl.no/formell_lov

Grytli, Eir; Håpnes, Roy Åge; Kittang, Dag. *Bevar bryggene*. Kronikk Adresseavisen, publisert på nett. Lastet ned fra:

<http://www.adressa.no/meninger/kronikker/article8606123.ece>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet: *Nytt, større og moderne*. Lastet ned fra:

<http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/pressesenter/pressemeldinger/2014/nytt-storre-moderne.html?id=748605>

Levangeravisa 21. november 2013, Rein, Roger: *Et godt budskap fra Holme*. Lastet ned fra:

<http://www.levangeravisa.no/meninger/article8667767.ece>

Sanner, Jan Tore: *Rundskriv H-2/14 – Supplering av rundskriv T-2/13. Retningslinjer for innsigelse i plansaker etter plan- og bygningsloven*. Lastet ned fra

http://www.regjeringen.no/nb/dep/kmd/dok/andre/brev/utvalgte_brev/2014/rundskriv-h-214--supplering-av-rundskri.html?regj_oss=1&id=751306

Nettsider

<http://byggningsvernsenteritrondheim.blogspot.no/>

Levanger kommune. *Levanger sentrum – Trehusbyen Levanger*.

<http://www.levanger.kommune.no/Prosjekt/Levanger-sentrum---fredning/>

Intervju

Samtale med Gunnar Houen 19. mars 2014

Mailintervju med Geirmund Lykke

Mailintervju med Ottar Michelsen

Mailintervju med Randi Sakshaug

Bilder

Forside hentet fra: <http://www.royalcaribbean.no/>

Figur 1. *Jacob Mortenssøn Maschius – Kobberstikk av Trondheim anno 1674*. Hentet fra: www.trondheim.no

Figur 2. *Plankart – Midtbyplanen 1981*. Hentet fra: <http://www.trondheim.kommune.no/sok?q=Midtbyplanen>

Figur 3. *AiSuma interiør – Kjøpmannsgata 57*. Hentet fra: <http://www.adressa.no/kultur/article6967873.ece>

Vedlegg

1. Avtaleskjema vedrørende intervju
2. Spørsmålsliste Trondheim

Vedlegg 1.

Avtaleskjema

Avtale om svar på mail-intervju i forbindelse med Erlend Stavs masteroppgave ved *Institutt for historiske studier* våren 2014.

Personopplysninger til arkivet

Navn:

Fødselsår:

Stilling/rolle:

Mailadresse:

Tlf. jobb/mobil:

Ved å sende inn svaret tillater du at informasjonen lagres i arkiv og er tilgjengelig for forskning. Masteroppgaven som informasjonen kan bli brukt i vil publiseres både som fysisk eksemplar og digitalt.

Om det er ønskelig kan du anonymiseres i masteroppgaven (minstekrav vil være at kommune og partitilhørighet oppgis i teksten).

Du kan til en vær tid velge å trekke tilbake eller revidere ditt bidrag.

Om du blir direktesitert i teksten vil du bli informert og få anledning til å se i hvilken kontekst og på hvilken måte du blir brukt i teksten.

Sted/dato/signatur:

Vedlegg 2.

SPØRSMÅL TRONDHEIM

1. Hva er din oppfatning av hvordan kulturminneverdier i bygningsmiljøer best kan tas vare på?
2. Hvordan ser du på de kulturminneverdiene som ligger i bryggene i Trondheim?
3. Hva er dine tanker om juridisk vern med formål å bevare større bygningsmiljøer på grunn av deres kulturhistoriske betydning og verdier? Er dette problematisk på noe vis?
4. I dag styres det meste av vern av større bygningsmiljøer gjennom kommunenes planarbeid. Når et bygningsmiljø underlegges en kulturmiljøfredning etter kulturminnelovens § 20, vil den endelige vedtaksbeslutningen bli tatt av Kongen i statsråd. Fredningsforslaget vil ha blitt utarbeidet av Riksantikvaren og Klima- og miljødepartementet. I dette vil jeg påstå det ligger flere viktige spørsmål. Hvem er best egnet til å ta avgjørelsen om vern; lokalpolitikere tett på berørte områder, eller offentlige forvaltningsorganer med høy faglig ekspertise?
På hvilket forvaltningsnivå bør avgjørelser om vern av bygningsmiljøer tas?
5. Hvilke premisser bør ligge til grunn for at et kulturmiljø skal ilegges juridisk vern etter din vurdering (F.eks Betydning for miljø/trivsel/identitet/økonomi)?
6. Hvordan fungerer dagens løsning med regulering til spesialområde/hensynssone bevaring i Trondheim kommune?
7. Hvordan ville du ha stilt deg til en kulturmiljøfredning av bryggene i Kjøpmannsgata?