



SAKSHANDSAMAR
Hanne Merete R. Moldung
Ole Søre Eriksen
Line Bårdseng

VÅR REF.
20/11439-189

DYKKAR REF.

VÅR DATO
20.04.2023

postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

DYKKAR DATO
03.04.2023

Vestland fylkeskommune
Postboks 7900
5020 BERGEN

Forslag til reguleringsplan for Bybane frå Bergen sentrum til Åsane, Bergen kommune - Begrensa høyring av revidert planforslag - Løyve til inngrep i automatisk freda kulturminne jf. kulturminnelova § 8 fjerde ledd

Riksantikvaren viser til oversending frå Vestland fylkeskommune av ovannemnde sak, i epost av 3.4.2023 der Riksantikvaren vert beden om vurdering av revidert planforslag som er datert 31.3.2023 . Riksantikvaren viser vidare til brev datert 19.4.2023 frå Norsk Institutt for Kulturminneforskning (NIKU) og til vårt høyringsinnspel datert 1.12.2022 der vi bad Vestland fylkeskommune reise motsegn.

Bybanen er det største klimatiltaket Bergen kommune gjennomfører for å styre mot eit lågutslepp-samfunn. Samstundes er Mellomalderbyen Bergen og verdsarvstaden Bryggen kulturmiljø av stor nasjonal og internasjonal verdi. I innspel til Vestland fylkeskommune ved offentleg ettersyn skreiv Riksantikvaren at «Forutsett at gjenverande usikkerheit blir redusert og at dei negative verknadane ikkje er i konflikt med verdsarvverdiane og Mellomalderbyen Bergen, meiner Riksantikvaren at Bybanen kan leggjast over Bryggen». Bergen kommune har no gjennomført nye utgreiingar knytt til innverknad på verdsarvstaden Bryggen i tråd med anbefalingane frå Unesco og Icomos sin rådgjevande synfaring og KUVA-rapporten som det blei stilt krav om i motsegna frå fylkeskommunen.

Riksantikvaren vurderer at resultatene av utgreiingane har vist at risiko, usikkerheit og negative verknader på Mellomalderbyen Bergen og verdsarvstaden Bryggen er redusert, sett opp mot det som låg føre ved offentleg ettersyn. Det inneber at det reviderte planforslaget innfrir krava i brev av 1.12.2022, slik at det ikkje er grunnlag for å be Vestland fylkeskommune reise motsegn mot det reviderte reguleringsplanforslaget.

Lovheimel og styresmakt

Heile planområdet for delstrekning 1 av planforslaget ligg innanfor Mellomalderbyen Bergen som er automatisk freda i medhald av lov 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner (kulturminnelova) § 4 første ledd. I samsvar med kulturminnelova § 8 fjerde ledd skal styresmaktene, i samband med behandlinga av reguleringsplanen, ta stilling til om dei kan gi løyve til inngrep i automatisk freda kulturminne som blir påverka av planen. Riksantikvaren er rette styresmakt til å ta avgjerd i saker som gjeld Mellomalderbyen Bergen og Bergenhus festning, jf. forskrift om fastsetting av myndigheit mv. etter kulturminnelova § 2 (2).

Riksantikvaren sitt innspel gjeld det automatisk freda kulturminnet Mellomalderbyen Bergen og Bergenhus festning. Sandviken kyrkje, som listeført kyrkje av nasjonal verdi, er òg Riksantikvaren sitt førstelinjeansvar. Fylkeskommunen er kulturminnestyresmakt i plansaker etter plan- og bygningsloven og skal samordne kulturminneforvaltningas uttale i plansaker.

Bryggen som verdsarvstad er Vestland fylkeskommune sitt førstelinjeansvar, men Riksantikvaren er beden om faglege råd og rettleiing. Dette er etter gjeldande retningslinjer innan kulturmiljøforvaltninga, Rundskriv T-4/92 frå Miljøverndepartementet. Riksantikvaren har det faglege ansvaret for oppfølging av verdsarven i Noreg og er rådgjevar til Klima- og miljødepartementet som statspart for verdsarven.

Bakgrunn

På grunn av usikkerheit knytt til gjennomføring av tiltak i samsvar med reguleringsplanen og konsekvensar for kulturminne på kort og lang sikt, samt plantekniske forhold, bad Riksantikvaren i brev av 1.12.2022 Vestland fylkeskommune om å reise motsegn mot planforslaget som då var på offentleg ettersyn for å få på plass ytterlegare utgreiingar. Riksantikvaren sette krav om at risiko, usikkerheit og negative verknader på kulturmiljø av nasjonal og internasjonal verdi måtte greiast ytterlegare ut og minimerast før ein kan ta ei avgjerd i saka. Vestland fylkeskommune vedtok i fylkestinget 14.12.2023 å gå til motsegn mot planforslaget.

Bergen kommune sendte revidert planforslag på begrensa høyring til Vestland fylkeskommune og Riksantikvaren 31.3.2023.

Bergen kommune gjennomførte før offentleg ettersyn ei konsekvensutgreiing for reguleringsplanen sin verknad på verdsarvverdiane (KUVA, konsekvensutgreiing for verdsarv). Rapporten «Final report. Rapporten Heritage Impact Assessment (HIA) of the «Planforslaget Bybanen DS/1 Kaigaten-Sandbrogaten» on the World Heritage Property Bryggen in Bergen»

(KUVA'en), er datert 18.10.2022. Kommunen tok òg initiativ til ei rådgjevande synfaring i tråd med «Operational Guidelines for the Implementation of the World Heritage Convention». Rapporten frå synfaringa, «Report on the joint UNESCO World Heritage Centre/ICOMOS Advisory Mission to the World Heritage Property 'Bryggen' (Norway) from 19 to 21 september 2022», frå UNESCO/ICOMOS vart oversendt 10.11.2022.

Den rådgjevande rapporten konkluderer med at om ein etablerer bybane over Bryggen, vil det vere til stor nytte, ikkje berre for området, men òg for Bergen kommune. Men at dette berre bør gjerast med full erkjenning av den risikoen som er forbundet med prosjektet, slik at risikoen i beste fall kan unngåast eller i det minste bli minimert.

Revidert planforslag

Kommunen har gjennomført ytterlegare utgreiingar og det er gjort endringar i planforslaget. I det reviderte planforslaget er følgjande planmateriale endra: plankart, reguleringsføresegner, planskildring med tilhøyrande ROS-analyse og Miljøprogram, VA-rammeplan med infrastrukturplan, illustrasjonsplanar og teknisk forprosjekt.

Midlertidig rigg- og anleggsområde på Koengen er endra i tråd med Riksantikvaren sitt krav, og den underjordiske haldeplassen ved Sandviken kyrkje vert i planforslaget regulert med éin publikumsinngang i staden for to. Planforslaget inneheld føresegner om sikringstiltak som skal gjennomførast før, under og etter anleggsarbeid.

I tråd med Riksantikvaren sine krav vart det utført ei avklarande arkeologiske undersøking i form av 22 grunnboringar. Formålet med boringane var å få supplerande informasjon om djupna til overgangen til arkeologiske kulturlag, bevaringstilstanden og djupna til overgangen til sjøbunnslag og geologiske lag og å opplyse saka tilstrekkeleg for å kunne ta stilling til dispensasjon frå kulturminnelova. Grunnboringane blei utført i perioden februar/mars 2023.

Kulturminne og kulturmiljøinteresser

Mellomalderbyen Bergen og verdsarvstaden Bryggen er kulturmiljø med stor nasjonal og internasjonal verdi. Mellomalderbyen er eit automatisk freda kulturminne jf. kulturminnelova § 4a, og omfattar aktivitetsspor knytt til busetnad, handverk, handel, sjøfart, sakralt og urbant liv.

Over kulturlaga frå mellomalder er det kulturlag og kulturminne frå Bergens etterreformatoriske historie opp til dagens Bergen. Mellomalderen sin bygningsstruktur og gatenett kan sjåast i området i dag. Det er ståande mellomalderkyrkjer i området, bevarte ruiner

og stort omfang av arkeologiske kulturlag. Området for traséen for Bybanen består av kulturlag med svært ulik samansetnad, i tjukn og i alder.

Verdsarvområdet med bygningane på Bryggen og Hanseatisk museum er eit minne om ein av dei største handelsbyane og hamnene i Nord-Europa. Bygningane sin langstrakte struktur, med gavl mot sjøen, har vore i bruk sidan byen vart anlagt på 1000-tallet og saman med dei arkeologiske kulturlaga inngår dei i eit heilskapleg kulturmiljø som må takast vare på. Det inneber strenge krav til nye tiltak som vil kunne få verknad for desse verdiane. Bergenhus festning med bygningar og ruinar frå mellomalderen og grøntområda heng saman med Vågen, Bryggen og Skuteviken.

Vi viser til vårt brev datert 1.12.2022 med ytterlegare skildring av kulturminne og kulturmiljøinteresser.

Tilråding frå Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU)

Riksantikvaren har innhenta fagleg tilråding frå NIKU i forbindelse med vår dispensasjonsbehandling av reguleringsplanen, i tråd med Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven.

NIKU vurderer at det reviderte planforslaget inneheld meir detaljerte skildringar av dei ulike løysingane med tanke på innverknad på kulturminner og kulturmiljø. Det er også satt inn fleire føresegnar som sikrar større føreseielegheit ved realisering av planforslaget. Det er sikra i reguleringsføresegnene at det skal nyttast ein vektkompensert banefundamentering som samla gir mindre komprimerande last på undergrunnen enn eksisterande berelag, og at det ikkje er tillate å pæle banefundamentet. NIKU legg vidare vekt på at det i det reviderte planforslaget er satt inn reguleringsføresegnar som sikrar at det, for tiltak og anleggsarbeid i heile planområdet, skal utarbeidast planar for tiltak knytt til beskyttelse mot varig senking av grunnvasstand for arbeid som medfører inngrep i grunnen, og planar for etablering av overvakings- og risikostyringssystem for kulturminneverdiar i anleggsfasen. NIKU legg også vekt på i sin vurdering at NGU har utarbeida to notat som skildrar korleis dette bør løysast, og at desse notata er gjort juridisk bindande som vedlegg til føresegnene. NIKU påpeiker at det kan vere behov for sikringstiltak før gjennomføring av arkeologisk gransking, som for eksempel etablering av spunt ved graving av våte grøfter.

Basert på ein gjennomgang av tidlegare og nyleg utførte arkeologiske undersøkingar innanfor planområdet, vurderer NIKU at tiltak i samsvar med reguleringsplanen vil komme i konflikt med automatisk freda kulturminne, men revidert planforslag inneberer også tiltak som kan

betre bevaringsforholda, og tilrår at løyve til inngrep i automatisk freda kulturminner i forbindelse med reguleringsplanen gis med vilkår om arkeologisk gransking. Det inneber arkeologiske utgravingar og arkeologiske overvaking, og avbøtande tiltak i form av miljøovervaking og risikostyringssystem som skal bidra til å sikre kulturminna sin kjeldeverdi i et langsiktig perspektiv.

Riksantikvarens merknader

Kulturminneforvaltninga skal verne om kulturminner som ikkje-fornybare ressursar og arbeide for at kulturminneverdiane blir ivaretatt på best mogleg måte og nyttiggjort i eit samfunn i endring. Vi kan gi løyve til inngrep i automatisk freda kulturminner etter ei vurdering av dei kulturminnefaglege verdiane veid opp mot private og samfunnsmessige omsyn.

Mellomalderbyen Bergen og verdsarvstaden Bryggen er kulturmiljø med stor nasjonal og internasjonal verdi. Det inneber strenge krav til nye tiltak som vil kunne få verknad for desse verdiane. I mellomalderbyane skal det sikrast eit variert og representativt utval av kulturmiljø og kulturminne over og under bakken. I område der bevaringsforholda er gode, er det viktig med løysingar som gjer det mogleg å aktivisere areala til nytte for byen, utan at bevaringsforholda til kulturlaga vert forverra. Bybanen er det største klimatiltaket Bergen kommune gjennomfører for å styre mot eit lågutslepp-samfunn, og tiltaket blir rekna å ha høg samfunnsverdi.

Planforslaget omfattar tiltak som vil medføre konflikt med automatisk freda kulturminne. Dette gjeld i utgangspunktet eitkvart inngrep i bakken. Reguleringsplanen opnar for svært store inngrep i det automatisk freda kulturminnet Mellomalderbyen Bergen. I tillegg er det ein risiko for at tiltaka kan påverke kulturminne indirekte ved at bevaringsforholda for kulturlag under bakken vert endra. Kulturlaga vil i så fall raskare brytast ned og i siste instans vil all kunnskapsverdi i kulturlaga kunne gå heilt tapt. Det er derfor avgjerande å utgreie og iverksette avbøtande tiltak som forhindrar dette.

Riksantikvaren vurderer at dei nye utgreiingane har vist at risiko, usikkerheit og negative verknader knytt til kva tiltak som skal gjennomførast både direkte knytt til etablering av banetraséen og tiltak som følgjer som ein konsekvens av etablering av banetraséen er redusert. Dei nye grunnundersøkingane har gitt meir kunnskap om bereevna i grunnen og grunnforholda, og ytterlegare arkeologiske undersøkingar av grunnboringane har gitt eit auka kunnskapsgrunnlag om omfang, djupne og tilstanden til dei arkeologiske kulturlaga.

Når det gjeld innverknad på verdsarvstaden Bryggen legg, i tråd med anbefalingane frå UNESCOs rådgjevande synfaring og KUVA-rapporten, det reviderte planforslaget opp til etablering av eit overvakings- og risikostyringssystem for anleggsfasen. Vidare legg det opp til etablering av eit miljøovervakingsprogram eit år før, under og 10 år etter ei anleggsfase knytt til hydrologi og setningar med tanke på langtidseffektar.

Dette er med på å minimera dei negative konsekvensane som er påpeikt i KUVA-rapporten og i rapporten frå den rådgjevande synfaringa knytt til desse problemstillingane. Ein viss grad av usikkerheit vil alltid vere til stades ved gjennomføring av store tiltak med omfattande anleggsarbeid, men for eit så omfattande tiltak som etablering av Bybanen gjennom mellomalderbyen og verdsarvstaden Bryggen, er det viktig å minimere usikkerheita så mykje som mogleg. Tiltaket vil ha verknader på verdsarven, men etter Riksantikvaren si vurdering er dei negative konsekvensane no redusert så langt råd er. Vi føreset at tiltaka og anbefalingar i KUVA-rapporten og i rapporten frå den rådgjevande synfaringa fylgjast opp også i det vidare arbeidet.

Vidare prosess i Unesco

Unesco og Icomos vil vurdere Noregs oppfylging av forpliktingane som følge av verdsarvkonvensjonen med bakgrunn i anbefalingane i KUVA-rapporten og rapporten frå den rådgjevande synfaringa. Riksantikvaren har oversendt forslag til program for miljøovervaking til Unesco for teknisk gjennomgang 3. februar 2023. Forslag til overvakings- og risikostyringssystem for ein mogleg anleggsfase blei oversendt til Unesco for godkjenning 31. mars 2023. Riksantikvaren er i dialog med Unesco om framdrift på desse prosessane, og forventar endeleg tilbakemelding frå Unesco/Icomos medio mai 2023. Riksantikvaren vil oversende tilbakemeldinga frå Unesco til Bergen kommune slik at dette kan inkluderast i dokumenta til møtet i bystyret i Bergen kommune 31. mai 2023. Vi gjer oppmerksom på at det kan vere naudsynt å justere forslag til program for miljøovervaking og risikostyringssystem når tilbakemeldinga ligg føre. Riksantikvaren vil informere Unesco etter møtet i bystyret 31. mai 2023 og gi ei samla tilbakemelding på korleis tiltaka og anbefalingane er følgt opp og ivaretekne i dei endelege plandokumenta.

Dispensasjon og vilkår for dispensasjon

Riksantikvarens samla vurdering ut frå vår kunnskapsstatus om arkeologiske forhold i området pr. i dag sett i samanheng med tiltakets samfunnsverdi, er at det kan gis dispensasjon frå kulturminnelovas føresegner for tilrettelegging for Bybanen frå Kaigaten til Sandbrogaten. Det er under forutsetning av at dei delane av det automatisk freda kulturminnet som blir råka av tiltak etter planen, direkte eller indirekte, sikrast på ein tilfredsstillande måte i forbindelse med

at planen vert realisert. Riksantikvaren stiller som vilkår for vår løyve at det vert gjennomført arkeologisk gransking og avbøtande tiltak i form av miljøovervaking og risikostyring, for sikring av kjeldeverdi og langsiktig bevaring av kulturlag i planområdet og tilgrensande område.

Etter Riksantikvaren sin vurdering kan Bergen kommune godkjenne den reviderte reguleringsplanen for Bybanen, Bergen sentrum - Åsane under føresetnad av at det blir gjort ei arkeologisk gransking av det råka kulturminnet og at miljøovervaking er sett i drift, før tiltak etter planen blir gjennomført, jf. reguleringsplankart datert 24.3.2023 og føresegner datert 31.3.2023. I samsvar med kulturminnelova § 10 skal tiltakshavaren bere kostnadene for arkeologiske granskningar og miljøovervaking.

Heile reguleringsplanområdet for Bybanen frå Kaigaten til Sandbrogaten er avmerkt som omsynssone d) bandlegging etter kulturminnelova og omsynssone c) bevaring kulturmiljø. Vilkår for dispensasjonen frå den automatiske fredinga gjennom planvedtaket er ivareteke i føresegnene til planforslaget. Det kan bli stilt krav til ytterlegare sikringstiltak/avbøtande tiltak når detaljer om utbygginga ligg føre. Det vil da også spesifiserast kva typar arkeologiske undersøkingar det vert stilt krav om ved gjennomføring av reguleringsplanens skisserte tiltak. Riksantikvaren vil først kunne vurdere kva arkeologiske undersøkingar som blir nødvendig i forbindelse med tiltaka når dei er detaljplanlagt.

Utgifter til arkeologisk gransking

Som nemnt over skal tiltakshavar bære kostnadane ved arkeologisk gransking og avbøtande tiltak for automatisk freda kulturminner i forbindelse med gjennomføring av planen, jf. kulturminnelova § 10. Riksantikvaren har bedt NIKU om å utarbeide eit kostnadsoverslag for ei utgraving av det aktuelle kulturminnet og miljøovervaking. Kostnadsoverslaget vil bli ettersend, i tråd med referat frå møte 9. februar 2023 mellom Bergen kommune, Vestland fylkeskommune og Riksantikvaren, og vil liggje føre til møtet i Bystyret i Bergen kommune 31. mai 2023.

Vedtaket etter kulturminnelova § 10 om omfang av den arkeologiske granskinga og avbøtande tiltak kan først skje etter at reguleringsplanen er endeleg vedteken, og når det ligg føre detaljprosjektering.

Tiltakshavar må varsle Riksantikvaren i god tid før dei ønskjer å gjennomføre tiltak etter reguleringsplanen. Riksantikvaren vil deretter gjere vedtak om omfanget av den arkeologiske granskinga. Dette vedtaket vil kunne klagast på i medhald av forvaltningslova §§ 28 og 29.

Konklusjon

Bybanen er det største klimatiltaket Bergen kommune gjennomfører for å styre mot eit lågutslepp-samfunn. Samstundes er Mellomalderbyen Bergen og verdsarvstaden Bryggen kulturmiljø med stor nasjonal og internasjonal verdi.

I innspel til Vestland fylkeskommune ved offentleg ettersyn skreiv Riksantikvaren at «Forutsett at gjenverande usikkerheit blir redusert og at dei negative verknadane ikkje er i konflikt med verdsarvverdiane og Mellomalderbyen Bergen, meiner Riksantikvaren at Bybanen kan leggjast over Bryggen». Bergen kommune har no gjennomført nye utgreiingar knytt til innverknad på verdsarvstaden Bryggen i tråd med anbefalingane frå Unesco og Icomos sin rådgjevande synfaring og KUVA-rapporten som det blei stilt krav om i motsegna frå fylkeskommunen.

Riksantikvaren vurderer at resultatane av utgreiingane har vist at risiko, usikkerheit og negative verknader på Mellomalderbyen Bergen og verdsarvstaden Bryggen er redusert sett opp mot det som låg føre ved offentleg ettersyn. Det inneber at det reviderte planforslaget innfrir krava i brev av 1.12.2022, slik at det ikkje er grunnlag for å be Vestland fylkeskommune reise motsegn mot det reviderte reguleringsplanforslaget.

Riksantikvaren ber om at direktoratet sitt innspel blir innarbeidd i fylkeskommunen si fråsegn.

Beste helsing

Elisabeth Dahle
avdelingsdirektør

Leidulf Mydland
seksjonssjef

Brevet er elektronisk godkjend