

RAPPORT

KONSEKVENSER AV FREDNING: KJØPMANNSGATEBRYGGENE I TRONDHEIM



MENON-PUBLIKASJON NR. 129/2020

Av Øyvind N. Handberg, Bettina Eileen Engebretsen og Caroline Wang Gierløff



Forord

Denne rapporten er skrevet av Menon Economics på oppdrag for Trøndelag fylkeskommune. Rapporten drøfter, og anslår der det er mulig, kostnader og nyttevirkinger ved å frede Kjøpmannsgatebryggene i Trondheim. To tiltak vurderes: fredning som kulturmiljø (kulturminneloven §20) eller fredning som enkeltbygg og områder (kulturminneloven §§15 og 19), sammenlignet med nullalternativet hensynssone bevaring i reguleringsplan.

Rapporten er skrevet av Øyvind Nystad Handberg, Bettina Eileen Engebretsen og Caroline Wang Gierløff. Kristin Magnussen har vært kvalitetssikrer, Endre Kildal Iversen har vært ekspertressurs innen ringvirkninger og reiseliv, og Caroline Wang Gierløff har vært prosjekteier.

Vi takker oppdragsgiver ved Elisabeth Kahrs, Anne-Björg Evensen Svestad, Mette Bye, Silje Taftø Petersen, Monica Anette Rusten og Heike Schmidtko for konstruktive og nyttige innspill og et godt, hyggelig og lærerikt samarbeid. Takk også til Riksantikvaren, byplankontoret i Trondheim kommune, eiere av Kjøpmannsgatebryggene og reiselivsaktører for deres innspill og synspunkter til deler av arbeidet. Forfatterne står selv ansvarlige for alt innhold i rapporten.

November 2020
Øyvind N. Handberg
Prosjektleder
Menon Economics

Innhold

SAMMENDRAG	3
1. BAKGRUNN	6
1.1. Kjøpmannsgatebyggene i Trondheim	6
1.2. Problembeskrivelse	10
2. TILTAKSALTERNATIVENE	11
2.1. Nullalternativet: Vern etter plan- og bygningsloven	12
2.2. Alternativ 1: Fredning som kulturmiljø	14
2.3. Alternativ 2: Fredning som enkeltbygg og områder	16
3. SAMFUNNSØKONOMISKE VIRKNINGER	19
3.1. Metode og antagelser	19
3.2. Kostnadsanslag	20
3.3. Nytttevurderinger	24
3.4. Prinsipielle spørsmål og fordelingsvirkninger	27
3.5. Usikkerhetsfaktorer	28
4. MULIGE RINGVIRKNINGER VED FREDNING	30
4.1. Metode	30
4.2. Turisme og kulturarv i Trondheim kommune (steg 1)	31
4.3. Forbruket til kulturarvturister i Trondheim (steg 2)	32
4.4. Mulige ringvirkninger av kulturarvturister i Trondheim (steg 3)	33
4.5. Mulige ringvirkninger som følge av fredning	35
5. KONKLUSJON	36
REFERANSER	39
VEDLEGG 1: LISTE OVER PERSONER INTERVJUET	40
VEDLEGG 2: NÆRMERE OM TILTAKSALTERNATIVENE	41
VEDLEGG 3: TIDSBRUKSANSLAG	50

Sammendrag

Kjøpmannsgatebryggene i Trondheim er et kulturmiljø med nasjonal kulturhistorisk verdi. Området er i dag regulert til bevaring og ny reguleringsplan er under utarbeidelse. Trøndelag fylkeskommune er forespurt av Trondheim kommune om å vurdere fredning av bryggene, og fylkeskommunen har derfor igangsatt et forprosjekt. Fredning som kulturmiljø (kulturminneloven §20) eller som enkeltbygg og områder (kulturminneloven §§15 og 19) medfører samfunnsøkonomiske merkostnader sammenlignet med vern gjennom reguleringsplan (nullalternativet). Merkostnadene vil kunne være vesentlige for fylkeskommunen i prosessen med fredning. Fredning vil også kunne medføre begrensninger på næringsaktivitet og dermed merkostnader for eierne, men det er usikkert om merkostnadene er vesentlige. Fredning gir et formelt og mer varig vern enn nullalternativet. Sammen med mulig forhøyet status, som kan øke kjennskapen til de kulturverdiene bryggene representerer, kan dette gi økte ikke-bruksverdier av bryggene. Selv om bryggene i seg selv kan representere betydelige ikke-bruksverdier, vil økningen i disse som følge av fredning trolig være av begrenset omfang. Bruksverdiene til bryggene er per i dag begrenset til i hovedsak å oppleve bryggene fra utsiden, og disse vil i liten grad påvirkes av fredning, med mindre det kombineres med større tilgjengelighet og tilbud i bryggene. Dette gjelder også omfanget av ringvirkninger som følge av økt reiselivsaktivitet.

Bakgrunn og formål med rapporten

Kjøpmannsgatebryggene er lokalisert sentralt i Trondheim by, i gangavstand fra Trondheim sentralstasjon og Nidarosdomen og langs «turistløypa» i byen. Bryggene består av totalt 26 bygninger, men kulturmiljøet må forstås i sammenheng med fire kjøpmannsgårder i øvre del av Kjøpmannsgata, allmenninger og en voll, to bruer samt bryggerekka på Baklandet og tilhørende allmenninger, som utgjør østre siden av elva. Bryggene har vært en del av Trondheims historie fra byen ble grunnlagt, representerer regional og nasjonal handelshistorie og utgjør en del av byens identitet og bybilde. Med Trondheims historisk viktige handelsrolle, kan bryggene beskrives som kulturmiljø med lokal, regional og nasjonal verdi. Kjøpmannsgatebryggene er i dag regulert til spesialområde bevaring i reguleringsplanen for Midtbyen fra 1981.

Trøndelag fylkeskommune gjør en pågående utredning om muligheten for å foreslå fredning av Kjøpmannsgatebryggene, i tett samarbeid med Trondheim kommune. Fredningen vil kunne gjennomføres som kulturmiljøfredning (etter kulturminneloven §20) eller som fredning av enkeltbygg og områder (etter kulturminneloven §§15 og 19). Fredningsalternativene vurderes opp mot vern etter plan- og bygningsloven: hensynssone bevaring i ny reguleringsplan (nullalternativet). Denne rapporten vurderer de samfunnsøkonomiske konsekvensene ved de to fredningsalternativene, og mulige lokaløkonomiske ringvirkninger, sammenlignet med nullalternativet.

Samfunnsøkonomiske kostnader

De samfunnsøkonomiske kostnadene ved henholdsvis kulturmiljøfredning (Alternativ 1) og fredning av enkeltbygg og områder (Alternativ 2), sammenlignet med nullalternativet presenteres i Tabell S.1. Kostnadene er anslått som nåverdi over en analyseperiode på 40 år, og omfatter både kostnader for å utarbeide fredningsvedtaket og forvalte vedtaket. For Alternativ 2 presenteres to underalternativer: kostnader dersom fredningen gjennomføres som et enkeltvedtak og kostnader dersom det gjøres egne vedtak per bygg som fredes. Det legges til grunn at 11 bygg fredes. Kostnadene drives av tidsbruk hos de enkelte aktørene, men det vil også påløpe en skattefinansieringskostnad ved bruk av offentlige midler, og det vil kunne innebære noe ekstra tidsbruk hos eierne av bygg som fredes.

Tabellen viser at anslåtte kostnader for kulturmiljøfredning av Kjøpmannsgatebryggene er totalt 4,7 mill. kr i merkostnader over 40 år, sammenlignet med nullalternativet. Av disse anslås 1,9 mill. kr å påløpe i prosessen

fram til vedtak, anslått til å ta tre år. Brorparten av kostnadene anslås til å måtte bæres av Trøndelag fylkeskommune. Kostnadene for fredning av Kjøpmannsgatebyggene som enkeltbygg og områder anslås til å være 2,6 mill. kr eller 3,3 mill. kr over 40 år, avhengig om fredningen kan gjøres som ett vedtak eller må gjøres som unike vedtak per fredet bygg. Av disse anslås 570 000 kroner (ett vedtak) eller 850 000 kr (11 vedtak) å påløpe i forbindelse med å utarbeide fredningsvedtaket. Også her er det fylkeskommunen som vil måtte bære over halvparten av merkostnadene.

Tabell S.1 Merkostnader for fredning etter Alternativ 1 eller 2, sammenlignet med nullalternativet. Oppgitt som nåverdi over 40 år. Alle tall i 2020-kroner, avrundet til nærmeste ti tusen kr

	Alternativ 1:	Alternativ 2: fredning som enkeltbygg	
	Kulturmiljøfredning	Enkeltvedtak	11 vedtak
Trondheim kommune	130 000	40 000	180 000
Trøndelag fylkeskommune	2 950 000	1 470 000	1 860 000
Riksantikvaren	550 000	490 000	500 000
Klima- og miljødepartementet	10 000	-	-
Skattefinansieringskostnad	730 000	400 000	510 000
Eiere	290 000	210 000	210 000
Innbyggere for øvrig	-	-	-
Sum, merkostnader i perioden 2021-2060	4 660 000	2 610 000	3 260 000
Gjennomsnittlig årlig merkostnad	120 000	70 000	80 000
Merkostnader, kun fredningsprosessen	1 940 000	570 000	850 000

Anslagene er gitt at eventuelle fredningsprosesser gjennomføres relativt problemfritt. Det vil imidlertid kunne oppstå uforutsette komplikasjoner, slik som utfordringer i dialogen med interessenter, krevende høringsinnspill eller saksbehandlingsfeil. Det er ikke indikasjoner på at dette skal forekomme, men det har forekommet ved tidligere fredningsvedtak og kan også skje her. Det vil i så fall medføre at kostnadene blir høyere enn anslått her.

Kostnadsanslagene inkluderer ikke den usikkerheten eiere av bygninger som potensielt vil fredes kan utsettes for. Diskusjoner om og særlig utarbeidelse av fredningsvedtak medfører en usikkerhet rundt hvilke endringer eiere kan gjøre i byggene, hvilke investeringer som lønner seg, hvilke leietakere som vil være interessert i lokalene, m.m. Dette kan være reelle kostnader for eierne, men er vanskelige å kvantifisere. Usikkerheten avhenger imidlertid av tiden fredningsprosessen tar, slik at forsinkelser vil øke denne usikkerheten og kostnadene det medfører for eierne. Denne risikoen er større for alternativene 1 og 2 enn for nullalternativet.

Samfunnsøkonomiske nyttevirkninger

Fredningsalternativene gir nyttevirkninger i den grad de bidrar til (brutto) å øke den samfunnsøkonomiske verdien til Kjøpmannsgatebyggene, sammenlignet med nullalternativet. Usikkerheten er stor og vil avhenge av flere faktorer som per nå er ukjente, deriblant fredningsbestemmelsene som fastsettes i eventuelle vedtak, samt utformingen av bestemmelser i hensynssone bevaring (nullalternativet).

I prinsippet gir alternativene 1-2 et mer **varig vern** enn nullalternativet, som i ytterste konsekvens kan medføre at bruks- og ikke-bruksverdier ved kulturmiljøet opprettholdes lenger. Videre gir fredning som enkeltbygg og områder anledning til å gi bestemmelser for interiør, som kan gi **sterkere innvendig vern** av kulturverdier: konstruksjoner og enkelte trapper. I praksis er ikke nødvendigvis forskjellene mellom alternativene betydelige. Fredning, og særlig kulturmiljøfredning, kan hevdes å gi **høyere status til kulturmiljøet** enn vern gjennom reguleringsplan, blant annet fordi det statlige nivået (og for kulturmiljøfredning: Kongen i statsråd) er involvert. Dette kan stimulere til økt økonomisk aktivitet i næringer som baserer seg på kulturmiljøet, særlig innen

reiselivet. Vi anslår at potensialet for denne nyttevirkningen er svært usikkert, men trolig av begrenset omfang. De potensielle nyttevirkningene og vurderingene oppsummeres i Tabell S.2.

Tabell S.2 Mulige forskjeller i nyttevirkninger mellom alternativene, sammenlignet med nullalternativet

Faktor	Forskjeller mellom alternativene (om noe)	Vurdering
Varighet av vern	Alternativ 1 og 2 gir lik varighet og formelt mer varig vern enn nullalternativet.	Usikker hvor stor forskjell dette er i praksis.
Bevaring av interiør	Alternativ 2 gir sterkere mulighet for vern av interiør enn Alternativ 1 og nullalternativet.	Avhenger av endelige bestemmelser og vil trolig gi liten samfunnsøkonomisk forskjell.
Økt økonomisk aktivitet	Alternativ 2 gir evt. størst økning i status og dermed størst mulighet for økning i antall tilreisende, fulgt av Alternativ 1 og til slutt nullalternativet.	Forskjellene er trolig av svært begrenset omfang.

Lokaløkonomiske ringvirkninger

Historiske steder og bygninger er en viktig motivasjon for ferie- og fritidsreisende til Trondheim. Basert på overnattingsstatistikk og tidligere undersøkelser om betydningen av historiske bygninger og steder for turister, anslår vi at tilreisende turister til Trondheim med hovedmotivasjon om å oppleve kulturarv stod for om lag 490 000 gjestedøgn i 2019. Disse stod for anslagsvis 370 mill. kr i lokal verdiskaping og 1 400 arbeidsplasser. I hvilken grad fredning av Kjøpmannsgatebryggene vil endre antallet tilreisende turister og deres verdiskaping er usikkert. Fredning av bryggene vil kunne gi høyere kulturarvstatus enn i dag og enn i nullalternativet, og denne økte statusen kan føre til at flere turister får øynene opp for Kjøpmannsgatebryggene og Trondheim som reisemål. I så fall vil trolig kulturmiljøfredning gi sterke ringvirkninger. Med begrunnelse i at bryggene i dag ikke er en opplevelsesattraksjon, men primært oppleves fra utsiden som en del av et større miljø, vurderer vi at fredning av Kjøpmannsgatebryggene trolig ikke vil medføre vesentlig økning i ringvirkninger.

Oppsummert

Det er formelle forskjeller mellom å bruke fredning etter kulturminneloven eller vern etter plan- og bygningsloven som virkemiddel for å bevare kulturverdiene Kjøpmannsgatebryggene representerer. Fredning innebærer blant annet overføring av myndighet fra lokale til regionale og nasjonale forvaltningsnivå.

For de samfunnsøkonomiske konsekvensene vurderer vi forskjellene til å være usikre, men trolig av begrenset omfang. Kostnadene ved fredning er høyere enn nullalternativet, hvor Alternativ 1 er dyrest, fulgt av Alternativ 2. Dersom Alternativ 2 gjennomføres som enkeltvedtak, er kostnaden 20 prosent lavere enn ved 11 egne vedtak. Kostnadene er relativt lave, målt gjennom hele analyseperioden, men er av betydning for fylkeskommunen i perioden der fredningsprosessen pågår.

Forskjellene i nyttevirkninger mellom alternativene er mer usikre. Alternativ 1 og 2 gir et formelt og mer varig vern enn nullalternativet, og Alternativ 2 gir anledning til å frede innvendige verdier. Bruksverdiene til bryggene er per i dag begrenset ved at man i hovedsak kan oppleve bryggene fra utsiden, og dette vil i liten grad påvirkes av fredning, med mindre det kombineres med større tilgjengelighet og tilbud inne i bryggene (som restauranter, butikker eller opplevelser). Dette gjelder også omfanget av ringvirkninger som følge av økt reiselivsaktivitet. Forhøyet status som følge av fredning kan også føre til økte ikke-bruksverdier knyttet til kulturmiljøet. Det fordrer i så fall at flere blir kjent med verdiene og/eller at folk verdsetter verdiene sterkere etter fredning. Alternativ 2 gir trolig høyest heving av status. Vi vurderer at dette kan forekomme, men vi har ikke grunnlag for å anslå at det vil forekomme i vesentlig omfang.

1. Bakgrunn

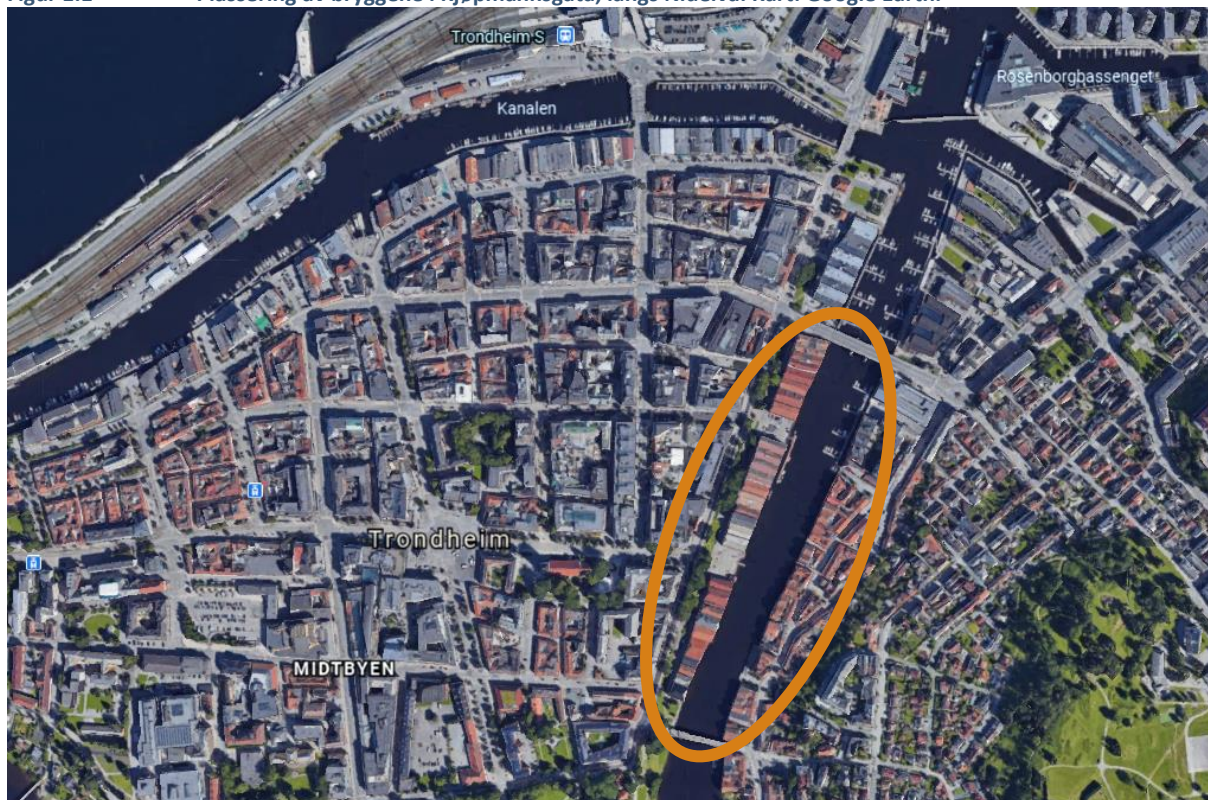
Bryggene i Kjøpmannsgata har vært en del av Trondheims historie fra byen ble grunnlagt, representerer regional og nasjonal handelshistorie og utgjør en del av byens identitet og bybilde. Med Trondheims historisk viktige handelsrolle, kan bryggene beskrives som kulturmiljø med lokal, regional og nasjonal verdi. Området er i dag regulert til bevaring og ny reguleringsplan er under utarbeidelse. Trøndelag fylkeskommune, i samarbeid med kommunen, vurderer å foreslå fredning, som kulturmiljø eller som enkeltbygg og områder.

1.1. Kjøpmannsgatebryggene i Trondheim¹

Kjøpmannsgatebryggene er lokalisert sentralt i Trondheim, ved Nidelva, øst i Midtbyen (se markering i Figur 1.1). Bryggene er i ca. 10 min. gangavstand fra Trondheim sentralstasjon og ligger langs «turistløypa» mellom turistbåthavnen og Nidarosdomen (5-10 min. gangavstand), like ved Bakklandet.

Selve bryggerekka består av 26 bygninger, som må forstås i sammenheng med fire kjøpmannsgårder i øvre del av Kjøpmannsgata, en voll mellom byen ellers og bryggene og allmenninger i samme gate, Bakke bybro (fra 1928-29) og Gamle bybro (fra 1861), som avgrensner området i henholdsvis nord og sør, samt bryggerekka på Bakklandet og tilhørende allmenninger, som utgjør østre siden av elva.

Figur 1.1 Plassering av bryggene i Kjøpmannsgata, langs Nidelva. Kart: Google Earth.



Det har trolig vært bebyggelse i dette området siden grunnleggelsen av byen for over tusen år siden (Trondheim kommune 2016). Fram mot reformasjonen hadde byen en viktig nasjonal og internasjonal betydning, som ble redusert i en periode etter 1537. På midten av 1600-tallet var det imidlertid vekst i handel og sjøfart, og med

¹ Deler av teksten er basert på tekst fra Trøndelag fylkeskommune og Byantikvaren i Trondheim i forbindelse med «Forprosjekt: mulig fredning av Kjøpmannsgatebryggene».

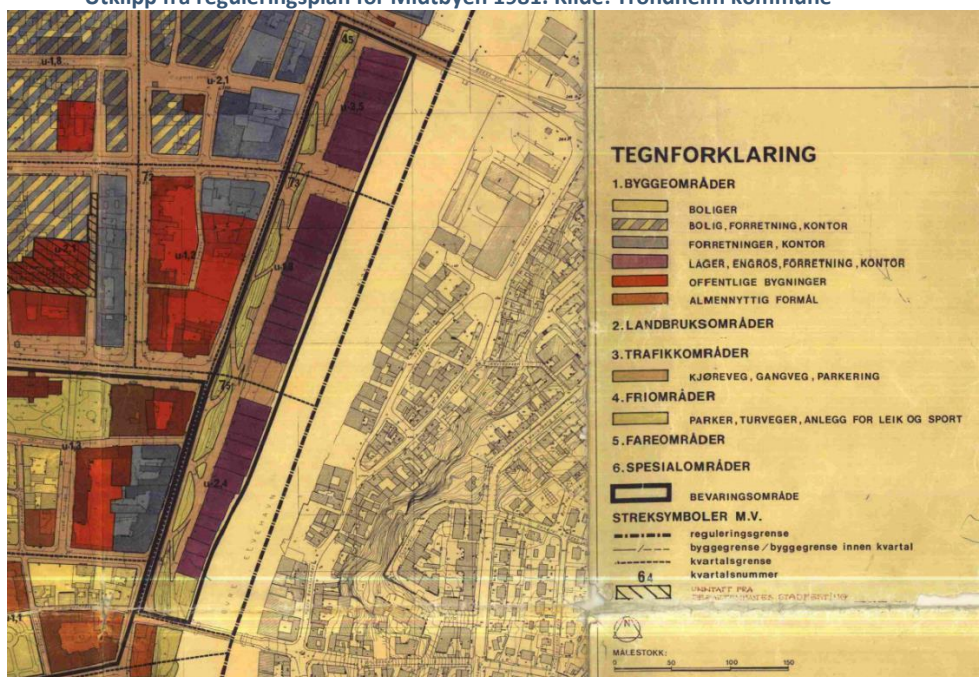
innvandring fra Danmark og andre områder rundt Nordsjøen og Østersjøen opplevde byen en sterk utvikling. Tilknytningen til Flensburg var særlig sterk, og flere tyske familier flyttet til byen og satt sitt preg på den.

I den store bybrannen i 1681 gikk store deler av bygningene i byen tapt (Trondheim kommune 2016). Bryggene ble raskt bygget opp igjen da handelen i byen og særlig byens handelsflåte vokste raskt tidlig på 1700-tallet. Bryggene, som i stor grad er lagerbygninger, var hovedsakelig eid av redere og grossister, som utover 1700-tallet var eiere i kobberverkene i Selbu, Løkken, Innset og Røros. Viktige eksportvarer var kobber og andre mineraler, trelast, sild, tørr- og klippfisk, mens importen blant annet besto av korn, vin og brennevin, tobakk, frukt, sukker, ost, krydder og tekstiler.

I 1850-1875 ble flere av bryggene revet og bygget opp igjen (Trondheim kommune 2016). Bygningene fra denne perioden er de siste bygget med laftet bod-inndeling i en eller flere etasjer. Det eldste gjenstående enkeltbygget i bryggerekken er fra 1740-tallet, og det er flere andre gjenstående bygninger fra 1700-tallet, men det er også nyere bygninger i bryggerekka, og enkelte eldre bygninger har blitt modernisert og ombygd. Området framstår fremdeles i henhold til byplanen fra 1681 av Johan Caspar de Cicignons, og moderne tilpasninger har forholdt seg til den opprinnelige bygningstypologien. Området framstår derfor som homogent, og det gjenspeiler både miljømessige og kulturhistoriske verdier fra hele perioden siden byplanen ble vedtatt i 1681. Bryggene i Kjøpmannsgata regnes som de best bevarte bryggene Trondheim.

Kjøpmannsgatebryggene er regulert til spesialområde bevaring i reguleringsplanen for Midtbyen fra 1981 (se Figur 1.2), og det spesifiseres at «området kan nyttes til lager, engrosvirksomhet, kontor og detaljforretninger som vist på reguleringskartet. Bygningsrådet kan tillate bruksendringer der forholdene tilsier det» (§25). Det pågår et arbeid med ny reguleringsplan for området, med formål om å sikre bryggene med egne bestemmelser om bevaring, og med henvisning til eventuelle fredningsbestemmelser.² Fem av bryggene er per i dag lokalt klassifisert med svært høy antikvarisk verdi, klasse A på kommunens aktsomhetskart for kulturminner.

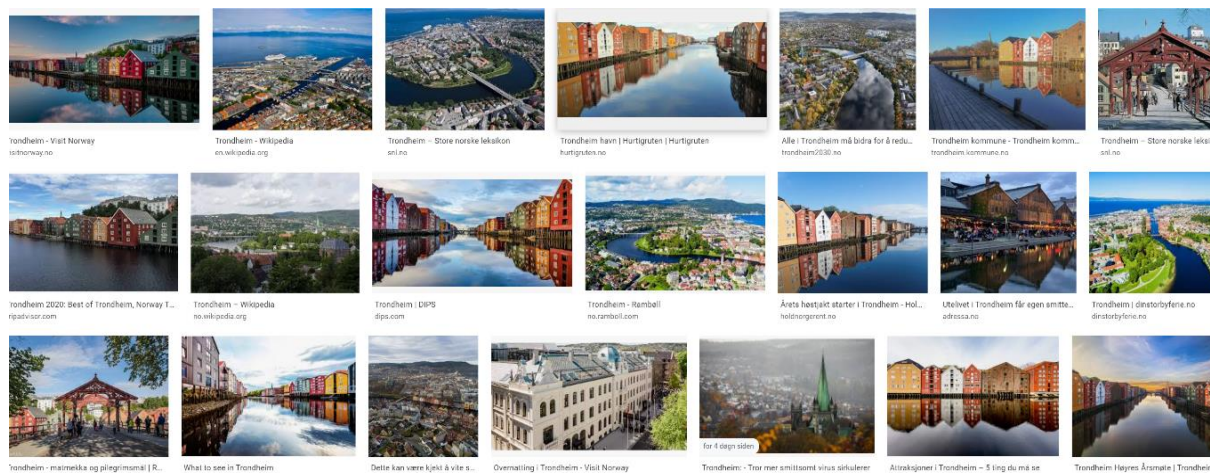
Figur 1.2 Utklipp fra reguleringsplan for Midtbyen 1981. Kilde: Trondheim kommune



² Områdeplan Kjøpmannsgata. sites.google.com/trondheim.kommune.no/framtidstrondheim/plan-for-sentrumsutvikling/omr%C3%A5deplan-kj%C3%B8pmannsgata [10.09.20].

Området og bygningene er et minne om en viktig periode i byens handelshistorie, særlig sjøfart, gruvedrift, fiske og salg (Trondheim kommune 2016). Sammen med rollen Trondheim spilte som et handelssentrum og byens kontakt med resten av Nord-Europa, tilsier det at området er et kulturmiljø med nasjonal verdi. Videre er området en viktig del av det sentrale bybildet, både for lokalbefolkningen og for besøkende. Bryggene hevdes å være en av de mest fotograferte severdighetene i Trondheim av flere vi har snakket med i forbindelse med denne rapporten (se vedlegg 1), og gjøres det et bildesøk på Google etter «Trondheim» er en betydelig andel av bildene av Kjøpmannsgatebryggene (se eksempel i Figur 1.3).

Figur 1.3 Utklipp av første treff etter søk «Trondheim» på Google Bilder. Kilde: [google.com/imghp](https://www.google.com/imghp) [19.10.20]



I tillegg til selve bryggene består området av én voll langs Kjøpmannsgata (se Figur 1.4) og tre allmenninger (se eksempel i Figur 1.5). Disse områdene kan også regnes å ha kulturhistorisk verdi og er en viktig del av kulturmiljøet (Trondheim kommune 2016).

Figur 1.4 Bryggerekka sett fra sør. Kjøpmannsgata 5 i forgrunnen. Foto: Menon



Figur 1.5

Allmenninger på nordsiden av bryggerekka mot Gamle bybro (venstre) og Rådhusallmenningen mellom Kjøpmannsgata 25 og 27 (høyre). Foto: Menon

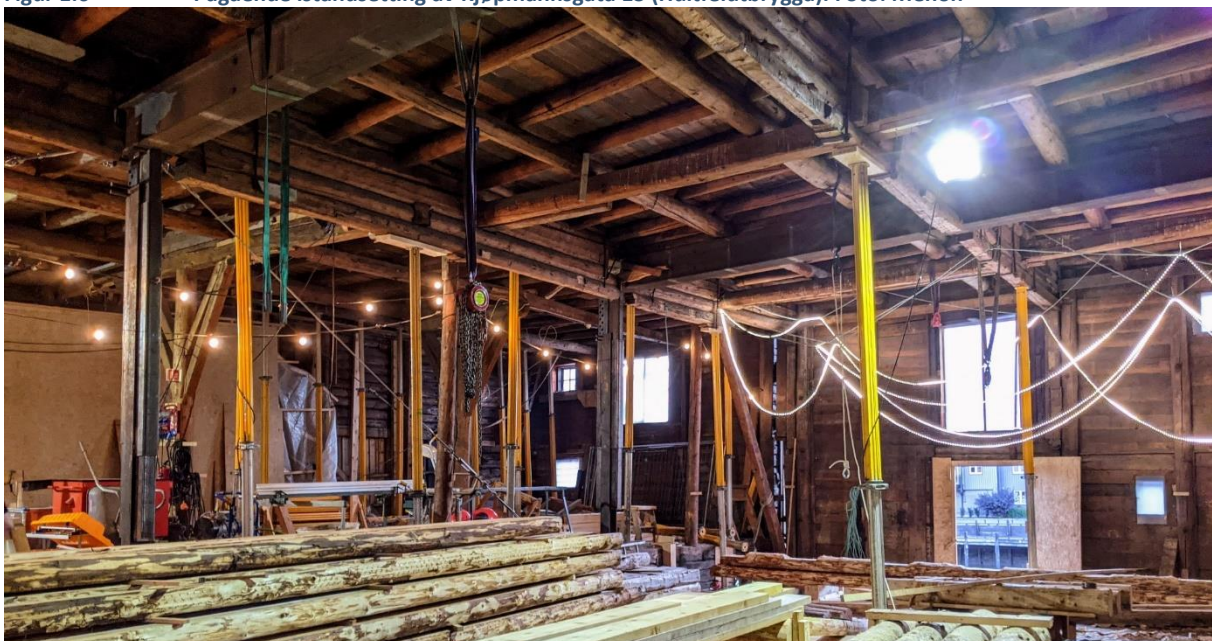


Selv om bryggene er et yndet fotoobjekt for turister og andre, er det per i dag få tilbud til turister og andre i selve bryggene, med unntak av tre restauranter, et utested og et galleri. Næringsaktiviteten utgjøres hovedsakelig av kontorer, samt enkelte spesialbutikker (som bilbutikk og teppebutikk). Noen brygger står også tomme. Bryggene er per i dag regulert til næringsformål.

I kommunedelplanen for kulturminner og kulturmiljøer 2013-2025 (Trondheim kommune 2013) foreslo Trondheim kommune vitalisering av Kjøpmannsgatebryggene, blant annet for å øke aktiviteten i og rundt bryggene. Dette ble vedtatt av bystyret, og kommunen og næringsforeningen i Trondheim gjennomførte i 2015-2018 et vitaliseringsprosjekt, i samarbeid med daværende Sør-Trøndelag fylkeskommune, Riksantikvaren, NTNU og Høgskolen i Sør-Trøndelag. Hovedmålet med prosjektet var å skape oppslutning om å ivareta og vitalisere Kjøpmannsgatebryggene, gjennom blant annet tiltak for økt aktivitet i og rundt bryggene og å stimulere til bedre sikring og istandsetting bryggene. Flere istandsettingsprosjekter ble gjennomført i prosjektperioden, blant annet med støtte fra Trondheim kommune, Riksantikvaren og Kulturminnefondet. Andre aktiviteter inkluderer tiltak for å bedre byrommet, som blomsterkasser, midlertidig fortau og ny trapp i vollen, et årlig bruktmarked som fortsatt arrangeres på en av allmenningene og samlinger og kurs med relevante tema.

Figur 1.6

Pågående istandsetting av Kjøpmannsgata 13 (Huitfeldtbrygga). Foto: Menon



1.2. Problembeskrivelse

Bakgrunnen for denne rapporten er at Trondheim bystyre i desember 2017 vedtok en verbal føring om å fremme bryggerekka som et verdensarvsted. (sak 197/17). Vedtaket nevnte Bryggen i Bergen, samt motivasjonen om at dette gir «en unik status, innebærer bevilgninger til istandsetting og sørger for at de bevares for ettertiden. Bryggerekka langs Nidelva er like viktige symbol både nasjonalt og regionalt, og den må sikres for all fremtid» (sak 131/18). Det er svært krevende å oppnå verdensarvstatus for enda et bryggemiljø i Norge og daværende riksantikvar foreslo derfor kulturmiljøfredning som et alternativ. Bystyret vedtok i juni 2018 en henvendelse til Trøndelag fylkeskommune om å utrede muligheter for kulturmiljøfredning (sak 131/18). I begrunnelsen for vedtaket nevnes det at kulturmiljøfredning vil synliggjøre den nasjonale statusen til bryggene og det vil lettere kunne utløse tilskudd til istandsetting, ved at det gjør eiere berettiget til å søke tilskudd fra Riksantikvaren.

De relevante målsettingene for å vurdere samfunnsøkonomiske konsekvenser og lokaløkonomiske ringvirkninger av fredningsalternativene kan i denne utredningen oppsummeres som:

- i) Formelt og varig vern av de regionale og nasjonale verdiene bryggene og området utgjør,
- ii) Bedre synliggjøre verdiene bryggene representerer, og
- iii) Tilrettelegge for offentlig og privat finansiering av tiltak for å bevare byggene og området.

Mål iii) kan forstås som et middel for å oppnå i), men nevnes som et eget mål siden det er eksplisitt nevnt og er viktig for bevaringen av bryggene og hvem som bærer kostnadene av dette.

Kommunen og fylkeskommunen har identifisert to tiltak, i tillegg til nullalternativet, for å oppnå målene:

- Nullalternativet: Bevaring i ny reguleringsplan
- Alternativ 1: Fredning som kulturmiljø (etter kulturminneloven §20)
- Alternativ 2: Fredning som enkeltbygg og områder (etter kulturminneloven §§15 og 19)

Alternative tiltak for å oppnå målene vil drøftes der det er relevant. Særlig gjelder det andre tiltak for å bedre synliggjøre verdiene bryggene representerer.

Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune har en pågående utredning av fredningsalternativene, slik at forståelsen for disse kan være under endring, også under arbeidet med denne rapporten. Forståelsen av fredningene og virkningene av disse sammenlignet med nullalternativet er i denne rapporten basert på resultatene av fylkeskommunens og kommunens arbeid per oktober 2020.

Kapittel 2 beskriver de ulike tiltaksalternativene for vern av Kjøpmannsgatebryggene. I kapittel 3 presenterer vi samfunnsøkonomiske kostnader og mulige nyttevirksomheter ved hvert av tiltakene, og i kapittel 4 drøfter vi mulige (lokaløkonomiske) ringvirkninger av tiltakene. Til slutt konkluderer vi i kapittel 5 med å oppsummere virkningene og vurdere tiltakene etter måloppnåelsen av i)-iii).

2. Tiltaksalternativene

Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune vurderer å iverksette bruk av to alternative fredningsvirkemidler (beskrevet som tiltaksalternativer): fredning som kulturmiljø (alternativ 1) og fredning som enkeltbygg og område (alternativ 2). Disse vurderes opp bevaring i reguleringsplan (nullalternativet). Målene med tiltakene er å gi bryggene et formelt og varig vern, bedre synliggjøre verdiene i bryggene og området rundt og tilrettelegge for finansiering av tiltak som bevarer bryggene og området rundt. Dette kapitlet beskriver tiltakene nærmere.

Som presentert i delkapittel 1.2, ønsker Trondheim kommune utredet muligheten for og mulige konsekvenser av fredning av Kjøpmannsgatebryggene som kulturmiljø etter kulturminneloven §20 (Alternativ 1). Kommunen ønsker også utredet muligheten for og mulige konsekvenser av den alternative fredningsformen enkeltbygg og områder etter kulturminneloven §§15 og 19 (Alternativ 2). Nullalternativet disse tiltakene vurderes opp mot er vern etter plan- og bygningsloven som hensynssone kulturmiljø, som kommunen er i prosess med å utarbeide. For å kunne vurdere konsekvenser av tiltakene, må de forstås i forhold til nullalternativet. Tabell 2.1 gir en oversikt over de viktigste prinsipielle forskjellene mellom tiltakene, målt etter område fredet, kostnader for ulike aktører og positive konsekvenser i form av bevaring av historiske verdier og mulig lokale ringvirkninger av tiltaket.

Tabell 2.1 Skjematisk oversikt over forskjellen mellom tiltaksalternativenes kostnader, bevaring og ringvirkninger

	Nullalternativet	Alternativ 1, sammenlignet med nullalternativet	Alternativ 2 sammenlignet med nullalternativet
Fredning	Lorckgården (allerede fredet).	26 brygger, allmenninger, voll og Huitfeldtgården.	Inntil 10 brygger, allmenninger, voll og Huitfeldtgården.
Kostnader for kommunen	Utredning, utarbeiding av reguleringsplan.	Begrenset.	Begrenset (avhengig av antall fredningsvedtak).
Kostnader for fylkeskommunen	Neglisjerbart.	Betydelig i prosessen med fredning, begrenset etter fredning.	Betydelig i prosessen med fredning (avhengig av antall fredningsvedtak).
Kostnader for Riksantikvaren	-		Begrenset (avhengig av antall fredningsvedtak).
Kostnader for klima- og miljødepartementet	-	Begrenset.	-
Kostnader for næringsdrivende i bygg (eiere)	-	Mer tidsbruk før vedtak og noe mer etter vedtak. Trolig begrenset forskjell i næringsaktivitet sammenlignet med Nullalternativet.	Hvis noe: strengere begrensninger for bygg som fredes enn Nullalternativet og Alternativ 1. Ellers som Alternativ 1.
Vern (gir ikke-prissatte virkninger)	Vern gjennom reguleringsplan; ikke varig, og mulighet for lokale disp.	I prinsippet mer varig vern av kulturmiljøet, med fokus på eksteriør og området.	I prinsippet mer varig vern av de bygg og områder i vedtaket. Sterkere formelt/juridisk vern av interiør enn Alternativ 1.
Ringvirkninger	-	Hvis noe: mer ringvirkninger gjennom økt reiselivsaktivitet, men trolig av begrenset omfang.	Hvis noe: mindre ringvirkninger enn Alternativ 1, men mer enn Nullalternativet.

Parallelt med arbeidet med denne rapporten utreder Trøndelag fylkeskommune og Trondheim kommune fredningsalternativene, inkludert omfang av kulturmiljø og mulige bestemmelser. Tiltaksalternativene kan derfor

endre seg fra det beskrevne her, som er basert på resultatene av fylkeskommunen og kommunens arbeid per oktober 2020. De følgende delkapitlene gir en nærmere beskrivelse av henholdsvis nullalternativet, Alternativ 1 og Alternativ 2.

2.1. Nullalternativet: Vern etter plan- og bygningsloven

Et nullalternativ representerer dagens situasjon og forventet videre utvikling dersom tiltakene (Alternativ 1 eller 2) ikke iverksettes. I henhold til rundskriv R-109/14 (Finansdepartementet 2014), brukes dette som sammenligningsgrunnlag for å vurdere vesentlige nytte- eller kostnadsvirkninger. Det følgende beskriver dette nullalternativet.

Kjøpmannsgatebryggene er per i dag regulert til spesialområde bevaring i reguleringsplanen for Midtbyen fra 1981. Det pågår et arbeid med ny reguleringsplan for Midtbyen. I nullalternativet legger vi til grunn at Kjøpmannsgatebryggene vil gis status hensynssone bevaring i ny reguleringsplan, etter plan- og bygningsloven (kap. 11-12), med tydeligere og mer detaljerte bestemmelser enn i dagens reguleringsplan. Dette er i samsvar med intensjonene til kommunen, uttrykt til oss i intervjuer. Det følgende beskriver nullalternativet etter hvilket vern av kulturverdiene det innebærer og muligheten for tilskudd til private eiere for istandsettingstiltak. Vedlegg 2 gir en nærmere og beskrivelse av vern etter plan- og bygningsloven.

Vern av kulturverdier

I forslag til ny reguleringsplan reguleres området til hensynssone kulturmiljø, hvor foreslåtte bestemmelser om bygningene er:

- «Opprinnelig uttrykk, herunder alle bygningsdeler med aldersverdi, som eksempelvis takteking, kledning, vinduer, porter, lasteluker, listverk, takelhus og andre detaljer, skal bevares. Istandsetting av eksteriør skal skje ved bruk av tradisjonelle høvlede materialer og teknikker.»
- «Ved endring eller vesentlig reparasjon av fasader skal bygningen tilbakeføres til opprinnelig, eller tidligere, situasjon. Kledning, vinduer, dører, porter og andre fasadedetaljer skal utføres som de opprinnelige. Dette kan gjøres etter søknad, forutsatt at tilbakeføring er basert på et sikkert, dokumentert grunnlag.»
- «Opprinnelige primær- og sekundærkonstruksjoner skal bevares, og i størst mulig grad eksponeres i interiør. Nødvendige tilpasninger for å etablere funksjonelle arealer kan vurderes tillatt. Med primærkonstruksjoner menes tømmerkasser og hovedbæresystem som stolper, dragere og fundamenter. Med sekundærkonstruksjoner menes bjelkelag og taktro.»

Bestemmelsene retter seg altså hovedsakelig mot eksteriør av byggene, men siste punkt nevner at konstruksjonene i størst mulig grad skal eksponeres innvendig. Det er byggesakskontoret i Trondheim kommune som vil være ansvarlig for å følge opp bestemmelsene. Hvor strengt det vil håndheves er usikkert. Bestemmelser for interiør (som krever innvendig befaring) er ressurskrevende å følge opp, og byggesakskontoret har normalt fokus på oppfyllelse av kravene i byggteknisk forskrift (TEK17). Vurderinger om bestemmelser følges vil også kunne kreve kulturminnekompetanse; i disse tilfellene vil byggesakskontoret trenge bistand fra Byantikvaren.

En reguleringsplan er forankret lokalt, og politisk ledelse i kommunen har anledning til å gi dispensasjon fra vernevedtak. Vern gjennom reguleringsplan er kun gjeldende i planperioden og kan i prinsippet endre seg ved ny plan. Det er trolig lite sannsynlig at ny reguleringsplan ikke vil innebære vern som beskrevet i Tabell 2.2, men varigheten er usikker. Det er også vanskelig å vurdere i hvilken grad og på hvilket grunnlag det vil gis

dispensasjoner. Som beskrevet i vedlegg 2, er imidlertid fylkeskommunen en aktiv part i utformingen av plan, høringsinstans med mulighet for innsigelse, og antikvarisk myndighet med uttalerett til dispensasjoner og mulighet for å påklage vedtak om dispensasjon fra reguleringsplanen. Riksantikvaren kan også selv fremme innsigelser der nasjonale kulturminneinteresser trues, og eksempelvis innføre midlertidig fredning. Kjøpmannsgatebryggene regnes som et kulturmiljø av nasjonal interesse. Fylkesmannen fører også tilsyn med kommunens planarbeid, er klageinstans og mekler ved innsigelser.

I nullalternativet legges det til grunn at kulturmiljøet vernes som beskrevet i Tabell 2.2.

Tabell 2.2 Beskrivelse av vern i nullalternativet

Område/bygning	Vern i nullalternativet	Faktorer relevant for verdi
Bryggene i Kjøpmannsgata	Hensynssone kulturmiljø i ny reguleringsplan. Sterke føringer for bevaring av hovedform og eksteriør. Primær- og sekundærkonstruksjoner skal bevares, og i størst mulig grad eksponeres i interiør.	Representerer de mest sentrale verdiene som skal vurderes i dette prosjektet.
Allmenningene i Kjøpmannsgata	Hensynssone kulturmiljø i ny reguleringsplan. Automatisk fredet middelaldergrunn etter kulturminneloven.	Svært viktig tilknytning til bryggene. Gir også tilgjengelighet til Nidelva.
Gateløpet, øvre og nedre del av Kjøpmannsgata	Hensynssone kulturmiljø i ny reguleringsplan, som inkluderer gateutforming. Automatisk fredet middelaldergrunn etter kulturminneloven.	Trafikkmengde og utforming kan påvirke kulturminneverdi.
Kjøpmannsgårdene: Lorckgården, Huidtfeldtgården, Jensengården, nr. 36	Hensynssone kulturmiljø i ny reguleringsplan. Sterke føringer for bevaring av hovedform og eksteriør. Lorckgården er fredet.	Lorckgården er allerede fredet, mens Jensengården ikke har eldre brygger tilknyttet, og nr. 36 er fornyet gjennom tilbakeføring.
Vollen i Kjøpmannsgata	Hensynssone kulturmiljø i ny reguleringsplan. Automatisk fredet middelaldergrunn etter kulturminneloven. Bevaring av trær.	Vollen og tilhørende trær er viktig for opplevelsen av bryggene i landskapet.
Bryggerekka på Bakklandet	Omfattes ikke av ny reguleringsplan, men inngår som hensynssone kulturmiljø i KPA 11.4 Øvre Elvehavn (2013) og er bevart i reguleringsplan for Øvre Bakklandet.	Fasadene mot Nidelva oppleves som en del av kulturmiljøet Kjøpmannsgata, men er en del av kulturmiljøet på Bakklandet.
Allmenningene på Bakklandet	Omfattes ikke av ny reguleringsplan, men inngår som hensynssone kulturmiljø i KPA 11.4 Øvre Elvehavn (2013) og er bevart i reguleringsplan for Øvre Bakklandet.	Allmenningene inngår som en del av kulturmiljøet Kjøpmannsgata, men inngår også i eget kulturmiljø på Bakklandet.
Gamle bybro	Omfattes av ny reguleringsplan og er statlig listeført kulturminne.	Utgjør en viktig del av området ved å avgrense det mot sør. Endring i trafikkmengde kan påvirke verdi.
Bakke Bro	Omfattes ikke av ny reguleringsplan, men inngår i hensynssone kulturmiljø i KPA 11.4 Øvre Elvehavn (2013).	Utgjør en del av området ved å avgrense det mot nord. Endring i trafikkmengde kan påvirke verdi.
Nidelva mellom Gamle bybro og Bakke bro	Vestsiden av elva (halvparten) inngår i ny reguleringsplan	Viktig del av kulturmiljøet. Ny bro og fortøyningsanlegg vil kunne påvirke området negativt.

Selv om vern gjennom hensynssone bevaring i reguleringsplan i prinsippet kun gjelder for planperioden, vurderes det som lite sannsynlig at kommunen vil vesentlig endre på dette i overskuelig framtid og samtidig gis mulighet til det av regionale og statlige myndigheter. Det er imidlertid en større usikkerhet rundt dette enn for Alternativ 1 og 2, som vil drøftes i delkapittel 3.3.

Trondheim kommune har uttrykt at Kjøpmannsgatebryggene vil inngå i hensynssone bevaring i ny reguleringsplan, uavhengig om de fredes eller ikke. Nullalternativet er dermed *kun* vern etter plan- og bygningsloven, mens Alternativ 1 og 2 inkluderer samme vern etter plan- og bygningsloven, i tillegg til henholdsvis fredning som kulturmiljø eller fredning som enkeltbygg og områder.

Muligheten for tilskudd til istandsetting

Private eiere og forvaltere av verneverdige kulturminner og kulturmiljøer kan søke om tilskudd til vern og sikring av kulturminner gjennom Kulturminnefondet, kommunen og fylkeskommunen, i tillegg til enkelte private aktører (fond, stiftelser, legater og ideelle organisasjoner).

Som beskrevet i vedlegg 2 er ikke-fredede kulturminner og kulturmiljøer prioritert for tilskudd fra *Kulturminnefondet* (Prop. 1 S 2019-2020, kap. 1432 post 50), og enkelte eiere av Kjøpmannsgatebryggene har søkt og fått midler herfra. I tillegg gir vedlegget en oversikt som viser at *Trondheim kommune* har gitt og vil gi anslagsvis 1,5 mill. kroner for istandsettingstiltak i Kjøpmannsgatebryggene i perioden 2014-2025. Tilskuddene fra kommunen er uavhengig om bryggene er fredet eller ikke og inngår derfor i nullalternativet.

I tillegg til tilskuddene fra Kulturminnefondet og Trondheim kommune, har tre eiere av Kjøpmannsgatebryggene mottatt tilskudd for istandsetting fra *fylkeskommunen* gjennom bevaringsprogrammet for fredede bygninger i privat eie (Prop. 1 S 2019-2020, kap. 1429, post 71). I tillegg til fredede bygning og kulturmiljø, åpnes det for å gi tilskudd til «spesielt verneverdige kulturminne og kulturmiljø som er typiske for liv og verksemd langs kysten» (rundskriv T-1/19, Klima- og Miljødepartementet 2019). Retningslinjene for tilskuddsordningen er i endring og vil blant annet forskriftsfestes. Førende formuleringer endres til at det kan gis unntak også for ikke-fredede kulturminner: «I særlige tilfeller kan Riksantikvaren og regionalforvaltningen foreta egne satsninger med forankring i nasjonale strategiske satsninger. På bakgrunn av dette kan en mindre andel av tilskudd fra posten gå til kulturminner som ikke er fredet» (e-post sendt av Riksantikvaren til fylkeskommunene 04.09.20).

Selv om det er gitt tilskudd til bryggene fra fylkeskommunen er det usikkert i hvilken grad dette vil fortsette. Dette drøftes videre i kapittel 3. Vi har ikke grunnlag for å vurdere om *private aktører* i større eller mindre grad vil gi tilskudd til ikke-fredede eller fredede kulturminner og kulturmiljø. Dette inngår dermed i nullalternativet.

2.2. Alternativ 1: Fredning som kulturmiljø

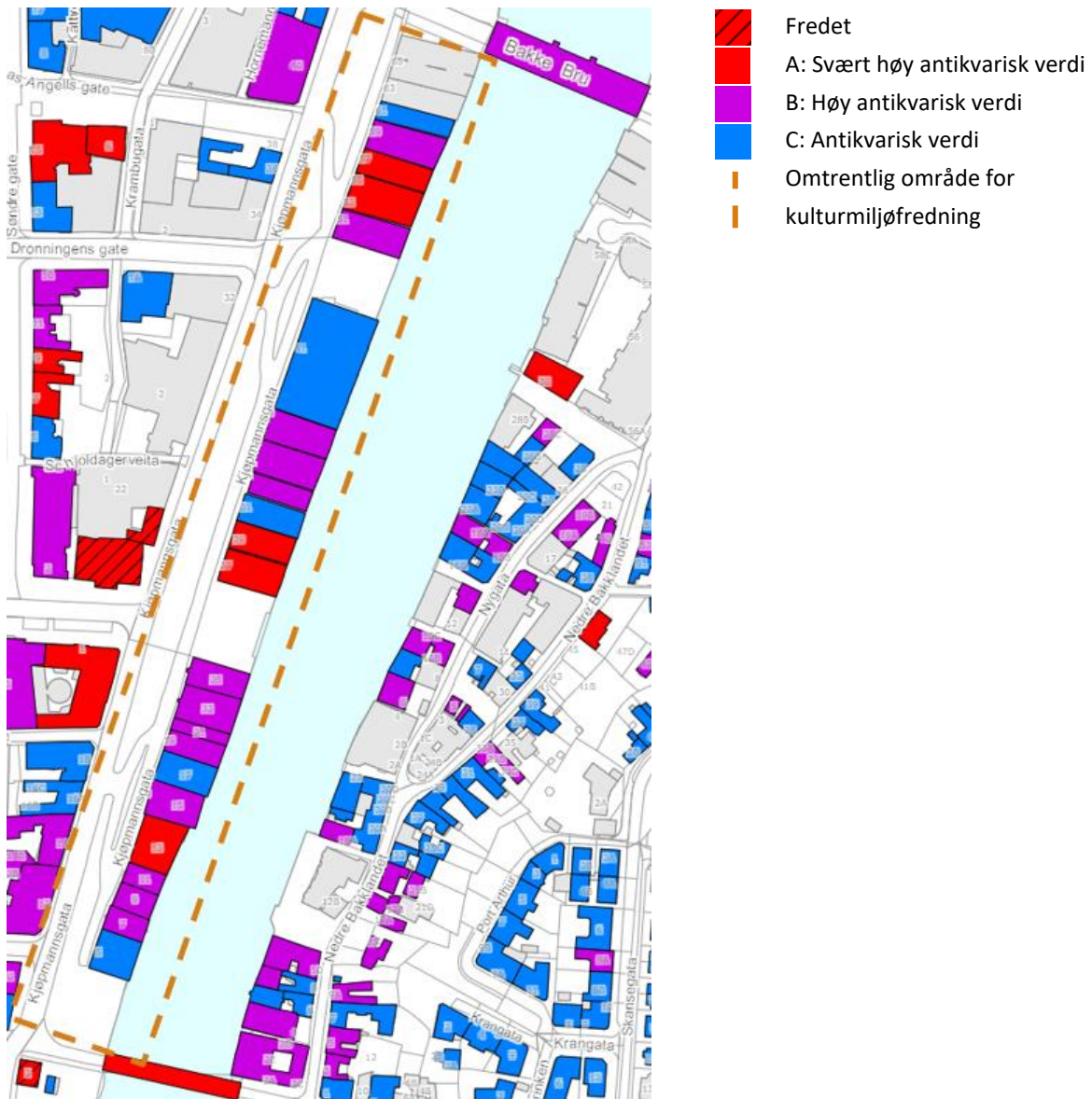
I dette alternativet legges det til grunn at området fredes som kulturmiljø etter kulturminneloven §20, som beskrevet i vedlegg 2. Det følgende beskriver fredningsalternativet etter hvilket vern av kulturverdiene det innebærer, hvor lang tid prosessen med fredning tar og muligheten for tilskudd til private eiere for istandsettingstiltak. Vedlegg 2 gir en nærmere og beskrivelse av fredning etter kulturminneloven, inkludert fredning etter kulturminneloven §20.

Vern av kulturverdier

Vi legger til grunn at kulturmiljøfredningen inkluderer samtlige brygger i Kjøpmannsgata, allmenninger og voll, men ikke kjøpmannsgårdene på den andre siden av Kjøpmannsgata, broene, eller bygg eller allmenninger på Bakklandet. Fredningen ut i Nidelva vil være lik bevaringen i reguleringsplanen (nullalternativet); vi legger til grunn minst 10 meter ut i elva. Antatt fredningsområde vises i Figur 2.1, sammen med verdisettingen av bryggene og omkringliggende bygg i kommunens aktsomhetskart for kulturminner.

Figur 2.1

Området for kulturmiljøfredning og dagens kulturminnestatus for byggene (kilde: Aktsomhetskart, Trondheim kommune, <https://kart5.nois.no/trondheim>)



Kulturmiljøfredning innebærer fredning av fasade og annet eksteriør, men ikke interiør (inkludert innvendige konstruksjoner). Det kan også innebære tilbakeføring av eksteriør. Dette omfatter hele området, også bygninger og andre elementer som ikke nødvendigvis er fredningsverdige per i dag. Det kan imidlertid gis dispensasjon fra dette, så lenge det ikke forringer kulturmiljøet for øvrig. Hvis det ikke kombineres med andre vedtak, vil dette alternativet ikke medføre sterkere vern av interiør enn nullalternativet,³ fordi dette ikke inngår i fredning etter kulturminneloven §20. Av samme grunn kan alternativet ikke forventes å legge sterkere begrensninger på næringsaktivitet inne i byggene, sammenlignet med nullalternativet.

Proessen med fredning

Arbeidet med kulturmiljøfredning innebærer som regel en lengre prosess enn fredning av enkeltbygg, som beskrevet i vedlegg 2. Med de erfaringer Riksantikvaren og Trøndelag fylkeskommune har tilegnet seg gjennom

³ Vern av interiør kan ivaretas gjennom reguleringsplan (Riksantikvaren 2019)

arbeid med de seneste kulturmiljøfredningene (f.eks. Levanger) og at det er mindre omfang av areal og bygninger i Kjøpmannsgatebryggene enn de tidligere fredningene, anslår vi, i samråd med Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune at prosessen med fredning oppstart til vedtak i Kongen i statsråd og kunngjøring tar tre år. Dette er gitt at prosessen går relativt problemfritt, noe som kan anses sannsynlig med grunnlagsarbeidet kommune og fylkeskommune allerede har gjort.

Muligheten for tilskudd til istandsetting

Muligheten for å motta tilskudd til istandsetting vil kunne være en annen i Alternativ 1 (og Alternativ 2) enn i nullalternativet. Som beskrevet i vedlegg 2, vil fredete kulturminner og kulturmiljøer ikke prioriteres av Kulturminnefondet, men de prioriteres i bevaringsprogrammet for fredede bygninger i privat eie (Prop. 1 S 2019-2020, kap. 1429, post 71). I vurderingene av kulturmiljøfredningene i Henningsvær, Levanger og Skudeneshavn (Menon 2018a, 2018b, 2018c), forventes det økt tildeling av tilskudd (med påfølgende økte kostnader for det offentlige og mulige lokale ringvirkninger som følge av økt aktivitet av håndverkere). Vurderingen er altså at nedprioritering i Kulturminnefondet og økt prioritering i bevaringsprogrammet kan gi netto større tildeling.

Fredning av Kjøpmannsgatebryggene vil gi høyere prioritering og større sannsynlighet for tilskudd for istandsetting i bevaringsprogrammet for fredede bygninger i privat eie, men om denne virkningen er større enn den lavere prioriteringen i Kulturminnefondet fremstår mer usikkert enn for kulturmiljøfredningene i Henningsvær, Levanger og Skudeneshavn. Det er nylig brukt en del midler, også over bevaringsprogrammet, til istandsetting av byggene, og Trondheim kommune planlegger også videre med midler for istandsetting, uavhengig av status på bryggene (se vedlegg 2 og oppsummering i delkap. 2.1). Vi vurderer derfor at usikkerheten er for stor til at forskjellen kan anslås. Tilskudd vil altså ikke regnes inn som en merkostnad for fylkeskommunen eller regnes som en eventuell kilde for ringvirkninger.

2.3. Alternativ 2: Fredning som enkeltbygg og områder

I dette alternativet bevares området gjennom fredning av enkeltbygg og områder etter kulturminnelovens §§15 og 19. Det innebærer en vurdering av enkeltbygninger og omgivelser med fredningsvedtak som er tilpasset bygningenes eksteriør og interiør, samt tilhørende område (voll og allmenninger). Ingen av bryggene er i dag fredet. Det følgende beskriver fredningsalternativet etter hvilket vern av kulturverdiene det innebærer, hvor lang tid prosessen med fredning tar og muligheten for tilskudd til private eiere for istandsettingstiltak. Vedlegg 2 gir en nærmere beskrivelse av fredning etter kulturminneloven, inkludert kulturminneloven §§15 og 19.

Vern av kulturverdier

Hvor mange brygger, andre bygninger og områder som vil fredes, vil først bestemmes i en eventuell fredningsprosess. I Trondheim kommunes aktsomhetskart for kulturminner er i dag fem brygger⁴ vurdert til verdi A (svært høy antikvarisk verdi), i tillegg til Huitfeldtgården på den andre siden av Kjøpmannsgata (se Figur 2.1). Ytterligere 13 tømmerbygninger i bryggerekka er vurdert til verdi B (høy antikvarisk verdi).⁵ Siden det per i dag er usikkert hvor mange av disse byggene som vil omfattes av fredningsvedtaket, legger vi i dette alternativet til grunn at (inntil) 10 brygger fredes etter kulturminneloven §15, i tillegg til Huitfeldtgården (11 bygninger). Dette i samråd med Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune. I tillegg legges det til grunn at alle tre

⁴ Kjøpmannsgata 13, 27, 29, 53/55 og 57 (Trondheim kommune 2016).

⁵ Kjøpmannsgata 7, 9, 11, 15, 19, 21, 23, 25, 33, 35, 37, 51 og 59 (Trondheim kommune 2016).

allmenningene og vollen fredes etter §19, som i Alternativ 1. Lorckgården er allerede fredet og inngår følgelig både i nullalternativet, Alternativ 1 og Alternativ 2.

Som drøftet for nullalternativet og Alternativ 1, er fredning i prinsippet et sterkere vernevirkemiddel enn vern etter plan- og bygningsloven. I hvilken grad dette vil utgjøre en forskjell i forvaltningen avhenger av de endelige bestemmelsene og hvordan de følges opp, av Trondheim kommune for vern etter plan- og bygningsloven og av Trøndelag fylkeskommune for fredning etter kulturminneloven. Sterkere vern vil kunne gi strengere begrensninger på endringer av Kjøpmannsgatebryggene, og dermed bedre bevaring av kulturminnene og sterkere begrensninger på næringsaktiviteter i byggene (dette drøftes i neste kapittel).

Fredning av enkeltbygg og -områder muliggjør bedre tilpasning av fredningselementer enn kulturmiljøfredning gjør (se vedlegg 2). Dette er særlig relevant for bevaring av innvendige verdier, der fredningen i dette tiltaket gjør at interiør kan fredes. For bryggene innebærer dette hovedsakelig innvendige konstruksjoner og trapper. Det gjør også at fredningen kan justeres etter bygningenes historiske verdi. Det legges til grunn at alternativet gir likt vern og lik mulighet for bruk og utvikling av voll og allmenninger som kulturmiljøfredning.

Prosessen med fredning

Som beskrevet i vedlegg 2, er prosessen med fredning av enkeltbygg og -område noe mindre omfattende enn en kulturmiljøfredning. To vesensforskjeller er at det er klageadgang ved fredning etter §15⁶ og at fredningsvedtak etter §15 ikke skal på sentral høring.

Et spørsmål for tidsbruk ved fredning er om det kreves enkeltvedtak for hvert bygg som fredes eller om dette kan gjennomføres samlet som ett vedtak. Mye av grunnlagsarbeidet for vedtaket vil være uavhengig av antall vedtak, men det påløper ekstra saksbehandlingstid for hvert vedtak, både for fylkesmannen, for Riksantikvaren og for høringsinstansene. Ved et enkeltvedtak vil det kun være én vedtaksbehandling hos fylkeskommunen og Riksantikvaren, og noe mindre materiell å kommentere på for eventuelle høringsinnspill. Det er flere eksempler på gjennomføring av fredningsvedtak som omfatter flere bygninger, også med ulike eiere. Mølltunet, et klyngetun på Sunnmøre bestående av 11 bygninger fordelt på tre bruk med tre ulike private eiere, ble i 2017 fredet etter kulturminneloven §§15 og 19.⁷ Mellemværftet i Kristiansund, som består av seks bygninger og flere andre objekter, eies av tre ulike aktører (Nordmøre Museum, Foreningen Mellemværftet og Kristiansund kommune) og ble i 2018 fredet etter kulturminneloven §§15 og 19.⁸ Et tredje eksempel er områdefredningen av Komsa, hvor en lang rekke grunneiere var involvert og berørt.⁹

Siden det er usikkert hvor mange vedtak som vil ligge til grunn for eventuell fredning som enkeltbygg og områder av Kjøpmannsgatebryggene anslår vi kostnader både ved ett og ved 11 unike vedtak (10 brygger og Huitfeldtgården).¹⁰ Alternativ 2 vil dermed ha to «underalternativ». Dette har kun betydning for kostnadene; vi legger til grunn at det er ikke vil påvirke eventuelle nyttevirkninger og ringvirkninger.

I samråd med Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune, legger vi til grunn at prosessen med fredning fra oppstart til vedtak av Riksantikvaren tar to år. Dette er kortere enn for eksemplene presentert i Tabell V2.2 men ikke utypisk, og det anses som realistisk siden kommunen allerede har lagt et godt grunnlag. Dette er også

⁶ Ved tidligere kulturmiljøfredninger har manglende klageadgang ført til en noe mer omfattende medvirkningsprosess for å sikre at alle berørte parter er tilstrekkelig hørt før vedtaksforslag.

⁷ <https://www.riksantikvaren.no/fredninger/molltunet/> [26.10.20].

⁸ <https://www.riksantikvaren.no/fredninger/mellemvaerftet/> [14.10.20].

⁹ <https://www.riksantikvaren.no/fredninger/omradefredning-komsa/> [26.10.20]

¹⁰ 10 brygger og Huitfeldtgården. Det legges altså til grunn at områdefredningene (§19) ikke gjøres som egne vedtak.

kortere enn anslaget som legges til grunn for kulturmiljøfredning, som i hovedsak grunner i at kulturmiljøfredning fordrer noe mer lokal medvirkning, en sentral høring og involvering av Klima- og miljødepartementet og Kongen i statsråd (se vedlegg 2).

Muligheten for tilskudd til istandsetting

Endringen i mulighet for tilskudd til istandsetting i Alternativ 2, sammenlignet med nullalternativet, vurderes som likt som for Alternativ 1: fredning kan medføre økt mulighet for tilskudd, men dette er for usikker til å anslås.

3. Samfunnsøkonomiske virkninger

Dette kapitlet beskriver og drøfter vi mulige samfunnsøkonomiske virkninger ved de ulike alternativene: nullalternativet, Alternativ 1 (kulturmiljøfredning) og Alternativ 2 (fredning som enkeltbygg og områder). Kostnadene anslås, og forskjellene mellom Alternativ 1 og 2 relativt til nullalternativet anslås å være begrenset, særlig med usikkerheten det opereres under. Det er større usikkerhet rundt forskjellene i nyttevirkninger, hvor det er formelle, men i praksis mer usikre forskjeller mellom alternativene.

3.1. Metode og antagelser

Vurderingen av konsekvensene av alternativene (tiltakene) gjøres i henhold til utredningsinstruksen (DFØ 2018b), og svarer på spørsmålene:

1. Hva er problemet, og hva vil vi oppnå? (se kapittel 1)
2. Hvilke tiltak er relevante? (se kapittel 2)
3. Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene? (svares på i dette kapitlet, se delkapittel 3.4)
4. Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt? (svares på i dette kapitlet)

Dette kapitlet svarer på spørsmål 3 og 4, i hovedsak ved å anslå kostnader (delkap. 3.2), vurdere nyttevirkninger (delkap. 3.3) og vurdere prinsipielle aspekter (delkap. 3.4). I tillegg til nasjonale, samfunnsøkonomiske virkninger, kan alternativene medføre ulike lokaløkonomiske virkninger (ringvirkninger). Dette vurderes i kapittel 4. Samlede anslag og vurderinger oppsummeres i kapittel 5, som gir et grunnlag for at Trondheim kommune og Trøndelag fylkeskommune selv kan vurdere spørsmål 5 og 6 i utredningsinstruksen: hvilket tiltak anbefales og hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Vurderingen av forventede kostnader og nyttevirkninger av alternativene gjøres i henhold til gjeldende retningslinjer for samfunnsøkonomisk analyse (DFØ 2018a; rundskriv R-109/14, Finansdepartementet 2014) og metodene utviklet av Menon for Riksantikvaren (Menon 2018d), som benyttet i vurderinger av kostnads- og nyttevirkninger for fredning av henholdsvis Henningsvær, Levanger og Skudeneshavn (Menon 2018a, 2018b, 2018c). Det er betydelige usikkerheter ved å anslå virkninger av framtidige tiltak, særlig der utformingen av tiltakene fremdeles er noe usikker. Relevante usikkerhetsfaktorer drøftes derfor til slutt i kapitlet.

Kostnad- og nyttevirkningskategoriene er presentert i Tabell 2.1. De samfunnsøkonomiske nyttevirkningene lar seg ikke kvantifisere i denne rapporten og drøftes derfor kvalitativt. Alle virkninger vurderes sammenlignet med nullalternativet og vi bruker begrepet *merkostnader* for å vise til kostnader ved fredningsalternativene, utover det som ligger i nullalternativet.

En viktig kostnadsdriver er tidsbruk i fredningsprosessen. Selv om det er usikkerhet også her, er muligheten for å kvantifisere tidsbruken og dermed få fram kostnadene forbundet med tid større enn for andre typer kostnader eller nyttevirkninger. For å sammenligne kostnader over tid presenteres kostnadsanslagene i form av nåverdi.¹¹ Det legges til grunn en analyseperiode på 40 år som er standard for denne typen analyse. Vi presenterer også tid- og kostnadsanslagene for prosessen fram til vedtak og per år etter vedtaket (forvaltning). De viktigste generelle forutsetningene for beregnede kostnadsvirkninger presenteres i Tabell 3.1.

¹¹ Nåverdi er dagens verdi av framtidige kostnader og inntekter over en satt periode. Siden det ikke er inntekter eller verdsatte nyttevirkninger for disse tiltakene er oppgitt nåverdi kun for framtidige kostnader.

Tabell 3.1 Forutsetningene for beregnede nåverdier av kostnader ved fredningsalternativene

Forutsetning	Verdi	Kilde
Timekostnad	404 2020-kr	Menon (2018b)
Diskonteringsrate	4 %	Rundskriv R-109/14
Analyseperiode	40 år	Menon (2018b)
BNP-vekst (justering av timekostnad)	0,8 %	Rundskriv R-109/14; Meld. St. 29 (2016-2017)
Skattefinansieringskostnad¹²	20 %	Rundskriv R-109/14
År for prosess med fredning etter KML §20	3	Egne vurderinger (se delkap. 2.2)
År for prosess med fredning etter KML §§15 og 19	2	Egne vurderinger (se delkap. 2.3)

Vi forutsetter også at eventuelle ulemper eller kostnader for næringsvirksomhet som ikke er i regi av eiere av byggene, reflekteres i leieprisen disse betaler og av leietakere og at eventuelle ulemper eller kostnader disse møter, reflekteres i leieprisen og dermed bæres av eier/utleier. Kostnader for andre brukere av byggene enn de 37 eierne av brygger i Kjøpmannsgata vurderes derfor ikke.¹³ Videre forutsetter vi at tidsbruk for andre enn det offentlige og eierne (innbyggere for øvrig) er neglisjerbart for fredning av Kjøpmannsgatebyggene, fordi innbyggerne i mindre grad forventes å bli berørt av fredning sammenlignet med for eksempel kulturmiljøfredningene i Levanger, Skudeneshavn og Henningsvær. Vi legger dermed til grunn at de som eventuelt velger delta folkemøter og lignende gjør det i mindre grad av nødvendighet og større grad av interesse. Derfor kostnadsfestes ikke denne tiden.

Grunnlaget for kostnadsanslagene er gitt av aktørene som i hovedsak vil bære kostnadene (kommune, fylkeskommune, Riksantikvaren og eiere, se vedlegg 1), samt litteraturgjennomgang (se referanseliste) og egne drøftinger.

Formålet med øvelsen i dette kapitlet er å vurdere og sannsynliggjøre størrelsen på kostnader og nyttevirksomheter ved de to alternativene for fredning: Alternativ 1 og 2, sammenlignet med nullalternativet. Vi vurderer ikke kostnader eller nytte ved Kjøpmannsgatebyggene i seg selv. Fokuset har derfor vært på merkostnader og addisjonell nytte ved fredningsalternativene, sammenlignet med vern gjennom reguleringsplan. Vi skisserer likevel kostnadene ved nullalternativet for å gi en indikasjon på total kostnadene.

3.2. Kostnadsanslag

3.2.1. Nullalternativet: Bevaring i ny reguleringsplan

Tabell 3.2 presenterer anslått tidsbruk og resulterende kostnader for henholdsvis prosessen fram til vedtatt reguleringsplan og årlig forvaltning etter vedtatt reguleringsplan. Det antas at ny reguleringsplan vedtas i 2021. Vedlegg 3 presenterer anslått tidsbruk de ulike komponentene. Vi presiserer at kostnadsanslagene for Alternativ 1 og 2 er merkostnader sammenlignet med dette nullalternativet. Anslagene for nullalternativet altså kun for indikasjon og har ikke betydning for kostnadsanslagene eller vurderingene av fredningsalternativene.

¹² Økt skatt for privatpersoner og andre vil normalt vil føre effektivitetstap gjennom endringer i konsum- og produksjonsbeslutninger. Skattefinansieringskostnaden er den marginale kostnaden ved å hente inn en ekstra skattekrone, satt til 20 øre per krone i Rundskriv R-109/14 (Finansdepartementet 2014).

¹³ Trondheim kommune har kontaktinfo til 37 unike eiere av Kjøpmannsgata. Det legges til grunn at samtlige eiere vil involveres ved en fredningsprosess, selv de som ikke eier bygg som fredes etter KML §15 (alternativ 2).

Tabell 3.2 Anslåtte kostnader i nullalternativet (rundet av til nærmeste ukesverk og nærmeste ti tusen kr)

Aktør/interessegruppe	Prosess til vedtak		Årlig forvaltning etter vedtak	
	Ukesverk	2020-kr	Ukesverk	2020-kr
Trondheim kommune	63	950 000	16	240 000
Trøndelag fylkeskommune	1	20 000	11	170 000
Riksantikvaren	-	-	-	-
Klima- og miljødepartementet	-	-	-	-
Eiere	2	30 000	1	10 000*
Innbyggere for øvrig	-	-	-	-
SUM	66	1 000 000	27	420 000

* Eventuelle kostnader som følge av begrensninger på næringsaktivitet er ikke anslått, men drøftes i delkap. 3.2.4.

Med forutsetningene presentert i Tabell 3.1, er anslått nåverdi for analyseperioden 2021-2060 ca. **11,7 millioner kroner**, det vil si en gjennomsnittlig årlig kostnad på ca. **290 000 kroner**.

3.2.2. Alternativ 1: Fredning som kulturmiljø

Tabell 3.3 presenterer anslått tidsbruk og resulterende kostnader for henholdsvis prosessen fram til fredningsvedtak og årlig forvaltning etter vedtaket. Anslagene oppgis sammenlignet med nullalternativet, slik at anslagene må tolkes som mertid og merkostnader for fredning. Det antas at oppstart med fredningsprosessen er 2021 og at fredningsvedtaket kommer tidlig i 2021 og at fredningsvedtaket kommer rundt årsskiftet 2022-2023. Vedlegg 3 presenterer anslått tidsbruk de ulike komponentene.

Tabell 3.3 Anslåtte merkostnader i Alternativ 1: fredning som kulturmiljø, sammenlignet med nullalternativet (rundet av til nærmeste ukesverk og nærmeste ti tusen kr)

Aktør/interessegruppe	Prosess til vedtak		Årlig forvaltning	
	Ukesverk	2020-kr	Ukesverk	2020-kr
Trondheim kommune	10	140 000	-	-
Trøndelag fylkeskommune	79	1 200 000	6	90 000
Riksantikvaren	8	110 000	2	20 000
Klima- og miljødepartementet	1	20 000	-	-
Eiere	21	310 000	-	-
Innbyggere for øvrig	-	-	-	-
SUM	119	1 760 000	8	110 000

* Eventuelle kostnader som følge av begrensninger på næringsaktivitet er ikke anslått, men drøftes i delkap. 3.2.4.

Med forutsetningene presentert i Tabell 3.1, er anslått nåverdi for analyseperioden 2021-2060 ca. **4,7 millioner kroner** i merkostnad sammenlignet med nullalternativet, det vil si en gjennomsnittlig årlig merkostnad på ca. **120 000 kroner**. Av disse anslås 1,9 mill. kroner å påløpe i forbindelse med å utarbeide fredningsvedtaket.

3.2.3. Alternativ 2: Fredning av enkeltbygg og områder

Tabell 3.4 og Tabell 3.5 presenterer anslått tidsbruk og resulterende kostnader for prosessen fram til fredningsvedtak og årlig forvaltning etter vedtaket, avhengig om en legger til grunn ett enkeltvedtak eller elleve separate vedtak. Anslagene oppgis sammenlignet med nullalternativet, slik at anslagene må tolkes som mertid og merkostnader for fredning. Det antas at oppstart med fredningsprosessen er tidlig i 2021 og at

fredningsvedtaket kommer rundt årsskiftet 2022-2023. Vedlegg 3 presenterer anslått tidsbruk de ulike komponentene.

Tabell 3.4 viser anslått tidsbruk og kostnader dersom en legger til grunn at fredningen etter kulturminneloven §§15 og 19 gjøres som enkeltvedtak.

Tabell 3.4 Anslåtte merkostnader i Alternativ 2: fredning som *enkeltvedtak* etter KML §15 og 19, sammenlignet med nullalternativet (rundet av til nærmeste ukesverk og nærmeste ti tusen kr)

Aktør/interessegruppe	Prosess til vedtak		Årlig forvaltning	
	Ukesverk	2020-kr	Ukesverk	2020-kr
Trondheim kommune	3	40 000	-	-
Trøndelag fylkeskommune	16	240 000	4	60 000
Riksantikvaren	2	30 000	2	20 000
Klima- og miljødepartementet	-	-	-	-
Eiere	15	220 000	-	-*
Innbyggere for øvrig	-	-	-	-
SUM	36	530 000	6	80 000

* Eventuelle kostnader som følge av begrensninger på næringsaktivitet er ikke anslått, men drøftes i delkap. 3.2.4.

Med forutsetningene presentert i Tabell 3.1, er anslått nåverdi for analyseperioden 2021-2060 ca. **2,6 millioner kroner** i merkostnad sammenlignet med nullalternativet, det vil si en gjennomsnittlig årlig merkostnad på ca. **70 000 kroner**. Av disse anslås 570 000 kroner å påløpe i forbindelse med å utarbeide fredningsvedtaket.

Tabell 3.5 viser anslått tidsbruk og kostnader dersom en legger til grunn at fredningen etter kulturminneloven §§15 og 19 gjøres som elleve enkeltvedtak; altså et vedtak per bygg som fredes.

Tabell 3.5 Anslåtte merkostnader i Alternativ 2: fredning med egne vedtak per bygg etter KML §15 og 19, sammenlignet med nullalternativet (rundet av til nærmeste ukesverk og nærmeste ti tusen kr)

Aktør/interessegruppe	Prosess til vedtak		Årlig forvaltning	
	Ukesverk	2020-kr	Ukesverk	2020-kr
Trondheim kommune	13	190 000	-	-
Trøndelag fylkeskommune	22	330 000	5	80 000
Riksantikvaren	3	40 000	2	20 000
Klima- og miljødepartementet	-	-	-	-
Eiere	15	220 000	-	-
Innbyggere for øvrig	-	-	-	-
SUM	53	780 000	7	100 000

* Eventuelle kostnader som følge av begrensninger på næringsaktivitet er ikke anslått, men drøftes i delkap. 3.2.4.

Med forutsetningene presentert i Tabell 3.1, er anslått nåverdi for analyseperioden 2021-2060 ca. **3,3 millioner kroner** i merkostnad sammenlignet med nullalternativet, det vil si en gjennomsnittlig årlig merkostnad på ca. **80 000 kroner**. Av disse anslås 850 000 kroner å påløpe i forbindelse med å utarbeide fredningsvedtaket.

3.2.4. Mulige begrensninger på næringsaktivitet som følge av fredning

I tillegg til kostnadsvirkningene anslått for alternativene over, kan det påløpe andre kostnader, særlig for de næringsdrivende i byggene. Vi legger til grunn at eventuelle ulemper (eller fordeler) ved å leie areal for å drive

næringsvirksomhet i et fredet bygg uttrykkes i (reduisert) leiepris. Dermed antas disse virkningene bæres av eierne av byggene.

Det er usikkert i hvilken grad fredning vil medføre sterkere begrensninger på næringsvirksomhet i byggene, for eksempel gjennom redusert mulighet for omregulering til annen bruk, fjerning av etasjeskiller eller tildekking av konstruksjoner. Dette avhenger av de endelige bestemmelsene i reguleringsplan og i fredningsvedtakene. Kjøpmannsgatebyggene vil inngå som hensynssone bevaring i alle alternativene og det er lite sannsynlig at fredning vil føre til mindre begrensninger på endringer av byggene. Om noe, vil derfor Alternativ 1 og 2 føre til sterkere begrensninger på næringsvirksomhet enn nullalternativet, som kan medføre merkostnader for eierne. Det er imidlertid svært usikkert om merkostnadene vil være vesentlige for eierne. Det er kjent at byggene som vurderes fredet har stor kulturminneverdi, slik at det allerede i dag og i nullalternativet ligger sterke begrensninger på bruk, og disse begrensningene har betydning for markedsverdien til byggene og dermed kjøpsprisen for eierne.

Enkelte vi har intervjuet uttrykte bekymring for at fredning kan føre til endringer av adkomst til byggene, for eksempel begrensninger på kjøring eller parkering utenfor byggene. Dette vil kunne være en ulempe for kunder i butikker, restauranter, legesenter m.m., og vil dermed kunne redusere antall kunder og dermed inntekter for de næringsdrivende. I hvilken grad det legges slike begrensninger vil først bestemmes i vedtatt reguleringsplan, kulturmiljøfredning eller fredning som enkeltbygg og område. Vi har per nå ikke grunnlag for å vurdere om slike begrensninger vil legges inn og hva kostnadene eventuelt vil være. Dersom fredningsalternativene gir begrensninger, sammenlignet med nullalternativet, vil kostnadene ved dette måtte legges til de anslåtte merkostnadene.

3.2.5. Sammenligning av alternativene

Tabell 3.6 sammenligner anslått kostnader ved de to alternative tiltakene sammenlignet med nullalternativet i form av nåverdier, brutt ned på de ulike aktørene eller interessegruppene. For Alternativ 2, presenteres anslått kostnad ved de to alternativene enkeltvedtak og elleve ulike vedtak. Anslagene inkluderer ikke de mulige merkostnadene drøftet i delkapittel 3.2.4.

Tabell 3.6 Anslått nåverdi av merkostnader av kostnader per aktør/interessegruppe og per alternativ, sammenlignet med nullalternativet. Alle tall i 2020-kroner, avrundet til nærmeste ti tusen kr

	Alternativ 1:	Alternativ 2: fredning som enkeltbygg	
	Kulturmiljøfredning	Enkeltvedtak	11 vedtak
Trondheim kommune	130 000	40 000	180 000
Trøndelag fylkeskommune	2 950 000	1 470 000	1 860 000
Riksantikvaren	550 000	490 000	500 000
Klima- og miljødepartementet	10 000	-	-
Skattefinansieringskostnad	730 000	400 000	510 000
Eiere	290 000	210 000	210 000
Innbyggere for øvrig	-	-	-
SUM, merkostnader i perioden 2021-2060	4 660 000	2 610 000	3 260 000
Gjennomsnittlig årlig merkostnad	120 000	70 000	80 000
Merkostnader, kun fredningsprosessen	1 940 000	570 000	850 000

3.3. Nyttevurderinger

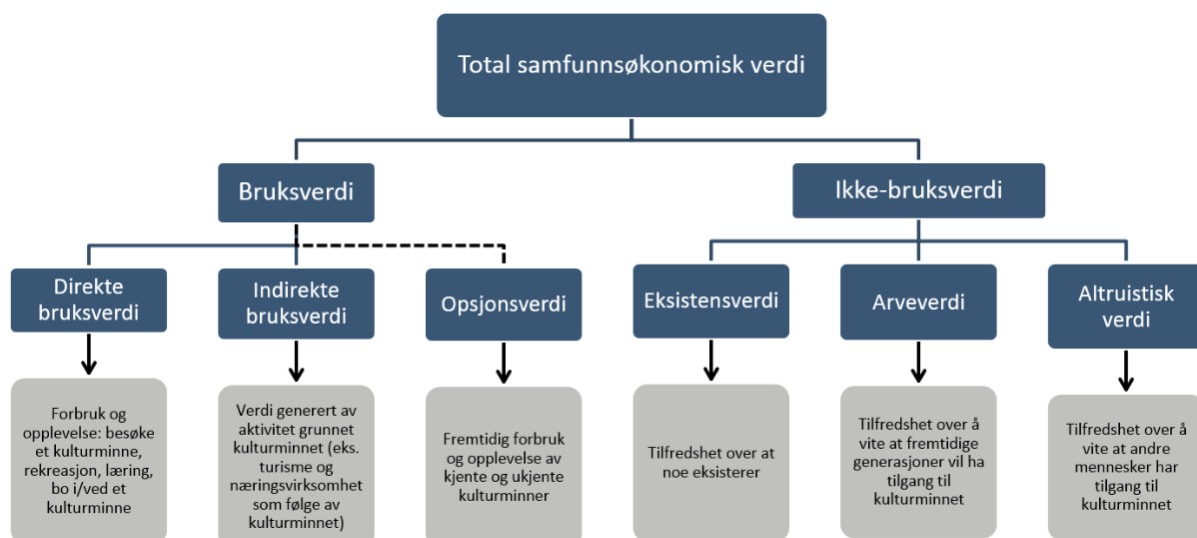
Et tiltak vil være samfunnsøkonomisk lønnsomt dersom de samfunnsøkonomiske nyttevirkningene overstiger de samfunnsøkonomiske kostnadene (DFØ 2018a). Formålet med fredning er å ta vare på kulturminnet eller kulturmiljøet (KML §1). Hvilke nyttevirkinger en kan forvente ved fredning avhenger derfor av verdien av kulturminnet eller kulturmiljøet i seg selv; jo større verdier som potensielt tas vare på, jo større er nytten ved fredningen. Det følgende drøfter derfor først verdier ved kulturminner og kulturmiljøer, før vi drøfter i hvilken grad tiltakene bidrar til å bedre ivaretagelsen av disse sammenlignet med nullalternativet.

Verdien av kulturminner og kulturmiljøer

Menon (2017) drøfter hvilke nyttevirkinger kulturminner og kulturmiljøer gir, både for dem som opplever det og for dem som ikke har besøkt eller vil besøke stedet. Drøftingene tar utgangspunkt i kulturmiljøene Henningsvær, Røros, Gamlebyen i Fredrikstad og Birkelunden i Oslo, samt andre kulturminner i form av bygninger i Oslo. Det påpekes at kulturminner og kulturmiljøer kan sees på som fellesgoder. Det betyr at flere personer kan dra nytte av det samme kulturgodet uten at det går utover andres nytte (ikke-rivaliserende) og at man i begrenset grad kan forhindre personer fra å dra nytte av godet (ikke-ekskluderende). Kulturminner og kulturmiljøer kan i ulik grad avgrenses, eksempelvis ved å kreve inngangspenger eller begrense hvor mange som kan entre et bygg eller område, og opplevelsen vil i ulik grad kunne påvirkes av trengsel, men i prinsippet er de fellesgoder. Dette representerer ofte en markedssvikt: nytten for samfunnet av å ivareta kulturminner og kulturmiljø er normalt større enn for eierne av kulturminner og kulturmiljøer, noe som kan føre til en underinvestering i å ta vare på kulturgoder. Virkemidler i kulturminneforvaltningen er rettet mot å begrense denne markedssvikten, for eksempel gjennom tilskuddsordninger og reguleringer, slik at flere skal kunne få muligheten til å dra nytte av godt bevarte kulturmiljø og kulturminner.

For kulturminner og kulturmiljøer av nasjonal betydning vil «samfunnet» være Norges befolkning. Nytten for samfunnet er ikke nødvendigvis begrenset til kun dem som opplever («bruker») et gitt kulturminne, men vil også kunne omfatte dem som ikke har opplevd eller har planer om å oppleve kulturminnet («ikke-bruk»). Et relevant konsept i så måte er total samfunnsøkonomiske verdi. Basert på NOU (2013:10) og tilpasset av Menon (2017), kan elementene i den totale samfunnsøkonomiske verdien av et kulturminne eller kulturmiljø beskrives som i Figur 3.1.

Figur 3.1 Total samfunnsøkonomisk verdi av kulturminne- og kulturmiljøgoder. Kilde Menon (2017, s. 11), tilpasset fra NOU (2013:10)



Bruksverdiene ved et gitt kulturminne eller kulturmiljø kan grunne i *direkte* bruk av godet, eksempelvis det å besøke og oppleve et kulturminne eller å bo eller å ha utsikt til i et kulturmiljø. Alternativt kan bruksverdiene være *indirekte*, herunder verdier generert ved turisme og annen næringsvirksomhet grunnet kulturminnet (se kapittel 4). Direkte og indirekte bruksverdier kan også genereres i framtiden, uten at en nødvendigvis ser disse i dag.

Ikke-bruksverdier er de verdier som ikke fordrer direkte eller indirekte bruk av kulturgodet, men som innebærer at folk verdsetter at godet eksisterer og tillegger det verdi (eksistensverdi), at de tillegger det verdi å vite at framtidige generasjoner kan dra nytte av godet (arveverdi) og at de tillegger det verdi å vite at andre personer i dagens generasjon kan dra nytte av godet (altruistisk verdi).

En rekke undersøkelser har vist at folk har betalingsvillighet for å ta vare på kulturminner og kulturmiljøer, og tillegger dem verdi, selv om de aldri har besøkt stedet eller har planer om det. Denne betalingsvilligheten grunner da i en eller flere av disse verdiene. For eksempel undersøkte Navrud & Strand (2002) betalingsvilligheten for å unngå skader pga. forvitring og manglende vedlikehold på Nidarosdomen blant de besøkende. De fant at de besøkende i gjennomsnitt var villige til å betale omtrent 500 kroner per år for dette (361 2003-kr). I en lignende studie fant Navrud & Axelsen (2003) en gjennomsnittlig betalingsvillighet for å bevare Bryggen i Bergen på omtrent 250 kr per husstand (engangsbetaling), som multiplisert med antall privathusholdninger gir en sum på ca. 600 mill. kroner.¹⁴ Det er ikke gjennomført tilsvarende undersøkelse for Kjøpmannsgatebryggene i Trondheim.

Mulige nyttevirksomheter ved tiltaksalternativene

Fredningsalternativene gir nyttevirksomheter i den grad de bidrar til å øke nytten av Kjøpmannsgatebryggene, sammenlignet med nullalternativet. Usikkerheten her er stor og vil avhenge av flere faktorer som per nå er ukjente, deriblant fredningsbestemmelsene som fastsettes i eventuelle vedtak, samt utformingen av bestemmelser i hensynssone bevaring (nullalternativet).

Mulige nyttevirksomheter ved fredning (Alternativ 1 og 2) sammenlignet med nullalternativet er:

- 1) **Varighet:** fredning gir et mer varig vern enn vern etter plan- og bygningsloven, som i ytterste konsekvens kan medføre at bruks- og ikke-bruksverdier ved kulturmiljøet opprettholdes lenger. Dette kan uttrykkes gjennom arveverdien til dagens befolkning.
- 2) **Stereke bevaring av interiør:** fredning etter kulturminneloven §15 gir anledning til bestemmelser for fredning av interiør, noe fredning etter kulturminneloven §20 ikke gjør. Slike bestemmelser kan også fattes (skjønt formelt i noe svakere grad) for vern etter plan- og bygningsloven. Innvendige kulturverdier kan dermed bevares i større grad. Dette kan uttrykkes gjennom en økt direkte bruksverdi (besøkende i byggene) eller ved større ikke-bruksverdier, eksempelvis ved at personer verdsetter eksistensverdien høyere fordi mer av interiøret (kan) bevares.
- 3) **Heving av status og dermed økonomisk aktivitet:** Fredning, og særlig kulturmiljøfredning, kan hevdes å gi høyere status til kulturmiljøet enn vern etter plan- og bygningsloven, blant annet fordi det statlige nivået (og for kulturmiljøfredning: Kongen i statsråd) er involvert. Dette kan stimulere til økt økonomisk aktivitet i næringer som baserer seg på kulturmiljøet. Dette gjelder særlig reiselivet.
- 4) **Heving av status og dermed økte ikke-bruksverdier knyttet til kulturmiljøet:** Hevingen av status kan også gi samfunnsøkonomiske nyttevirksomheter gjennom økte eksistens-, arve- eller altruistverdi av

¹⁴ Ifølge SSB kildetabell 10986 er det per 2020 2 475 168 privathusholdninger i Norge.

Kjøpmannsbryggene, enten ved at flere kjenner til bryggene og tillegger disse verdi eller ved at personer verdsetter disse verdiene høyere enn før fredning.

Det følgende drøfter prinsipielt i hvilken grad alternativene kan bidra til å utløse nyttevirkningene i den rekkefølgen de er listet.

For det første gir Alternativ 1 og 2 et mer varig formelt vern enn det nullalternativet gir. Vern etter plan- og bygningsloven gjelder i utgangspunktet for planperioden, mens fredning er på ubestemt tid og i utgangspunktet permanent (men fredningsforskriften kan endres). Det framstår likevel lite sannsynlig at framtidige beslutningstakere i Trondheim kommune ikke skal fortsette å verne Kjøpmannsgatebryggene. I tillegg er fylkeskommunen involvert med veiledning, dialog, vurderinger og uttalelser til planforslag, og både fylkeskommunen, fylkesmannen og Riksantikvaren har innsigelsesmulighet. Forvaltningen har også anledning til å midlertidige frede enkeltbygg og kulturmiljø dersom det foreslås vesentlige inngrep. Vi vurderer derfor at *om noe* gir alternativene 1-2 mer varig vern enn nullalternativet. Forskjellen vil avhenge av endelige bestemmelser og håndhevelsen av disse.

Angående punkt 2), gir både Alternativ 1 og 2 fredning av eksteriør mens §15 i kulturminneloven gir Alternativ 2 anledning til fredning av interiør. For Kjøpmannsgatebryggene kan det innebære bedre innvendig bevaring (og synlighet) av konstruksjoner og eldre trapper i enkelte bygg. Bryggene brukes i dag hovedsakelig som kontorarbeidsplasser, med enkelte butikker og restauranter, som gir en generell, men begrenset tilgang for det generelle publikum til å oppleve bryggene innvendig. De fleste opplever bryggene i hovedsak fra utsiden. Så lenge det ikke i større grad er tilrettelagt for at publikum skal oppleve bryggene innenfra, vil alle alternativer i begrenset grad ha betydning for dem som har bruksverdier tilknyttet Kjøpmannsgatebryggene. Bedre vern av innvendige kulturverdier kan også gi økte ikke-bruksverdier ved at flere vet at verdiene eksisterer og/eller at folk verdsetter verdiene sterkere ved at interiør er fredet. Vi vurderer at dette kan forekomme, men trolig i begrenset omfang, fordi de innvendige kulturverdiene i bryggene vil trolig tillegges lite verdi utover personer med særlig kultur- og historieinteresse.

Når det gjelder punkt 3), vil fredning kunne heve statusen til Kjøpmannsgatebryggene og kunne gi økt oppmerksomhet om de kulturverdiene bryggene representerer. Dette kan utnyttes av næringsaktører og gi økt økonomisk aktivitet. Dersom denne økte økonomiske aktiviteten er nyskapt, vil det utløse indirekte bruksverdier. Dette er i hovedsak relevant for reiselivet: dersom fredning gjør at flere norske og utenlandske turister som ellers ville reist til andre land kommer til Trondheim i stedet, gir dette økt forbruk i kommunen og økt verdiskaping. Dersom fredning imidlertid gjør at turister reiser til Trondheim i stedet for andre steder i landet, er virkningen kun en fordeling innad i Norge og ikke en samfunnsøkonomisk virkning (slike lokale og regionale virkninger drøftes i kapittel 4). En kulturmiljøfredning er en begivenhet (det er kun et fåtall fredede kulturmiljøer i Norge i dag, og vedtaket fattes av Kongen i statsråd), slik at dette kan føre til en statusheving for bryggene. Det vil kreve arbeid med å profilere dette for å tiltrekke seg nye turister og særlig utenlandske turister, og dette ligger ikke inne i virkemiddelbruken som vurderes her. Turistguider i Trondheim i dag kommuniserer ofte at bryggene er fredet, og aktører vi har pratet med anser det som usannsynlig at fredning vil kunne tiltrekke seg flere personer til området. Vi vurderer derfor at *om noe* gir Alternativ 2 størst potensial for å skape økte indirekte bruksverdier, fulgt av Alternativ 1 og til slutt nullalternativet, men forskjellen mellom alternativene og nullalternativet vil trolig være av svært begrenset omfang.

Punkt 4) er knyttet til punkt 3), men i stedet for virkninger prissatt i markeder viser denne eventuelle virkningen til at en eventuell forhøyet status kan gi økte ikke-bruksverdier, som ikke er prissatt. En forhøyet status av kulturmiljøet kan tenkes å øke eksistens-, arve- eller altruistverdiene miljøet representerer. Det kan uttrykkes

ved at betalingsvilligheten for at bryggene bevares øker ved vissheten om *beslutningen* om å frede bryggene eller at det er fredet. Det er usikkert i hvilken grad folks ikke-bruksverdier av kulturminner eller kulturmiljøer påvirkes av at de fredes eller ikke. Videre kan ikke-bruksverdiene øke i omfang ved at en forhøyet status gjør at flere personer blir kjent med at bryggene eksisterer. Siden disse potensielt kan ha eksistensi-, arve- eller altruistverdier knyttet til kulturmiljøet, kan verdiene øke i omfang ved at flere har ikke-bruksverdier for at bryggene bevares. Vi vurderer at det er lite trolig at et vesentlig omfang av personer som ikke allerede er kjent med Kjøpmannsbryggene blir kjent med disse som følge av fredning, med mindre fredningen følges opp med markedsføring av bryggene eller annet informasjonsarbeid. Slikt omfattende informasjonsarbeid er ikke en del av tiltaksbeskrivelse, og er også uavhengig av fredning slik at det også kan gjøres i nullalternativet. Vi har ikke vurdert i hvilken grad det vil kunne være mer virkningsfullt om bryggene er fredet eller ikke.

Selv om Kjøpmannsbryggene er et kulturmiljø av nasjonal betydning og derfor trolig representerer betydelige ikke-bruksverdier, fører ikke nødvendigvis *fredning* av bryggene til en betydelig endring av disse verdiene (eksistensi-, arve- eller altruistverdi). Det fordrer i så fall at flere blir kjent med verdiene og/eller at folk verdsetter verdiene sterkere etter fredning. Vi vurderer at dette kan forekomme, men vi har ikke grunnlag for å anslå at det vil forekomme i vesentlig omfang.

Kjøpmannsgatebryggene som kulturminner og kulturmiljø av nasjonal betydning, har en verdi for samfunnet som ikke nødvendigvis er omsatt i et marked eller som kun tilfaller dem som besøker bryggene. Dersom tiltaksalternativene i ulik grad bidrar til å ivareta disse verdiene, vurderer vi at det vil være som oppsummert i Tabell 3.7. Som tabellen viser vil det kunne være prinsipielle forskjeller mellom alternativene, men det er usikkert i hvor stor grad forskjellen gir utslag i praksis. Usikkerheten avhenger blant annet av endelige formuleringer av bestemmelsene, i eventuelt fredningsvedtak og i reguleringsplan.

Tabell 3.7 Mulige forskjeller i nyttevirkninger mellom alternativene

Faktor	Forskjeller mellom alternativene (om noe)	Vurdering
Varighet av vern	Alternativ 1 og 2 gir lik varighet, og formelt mer varig vern enn nullalternativet.	Forskjellen i praksis avhenger av bestemmelser og håndhevelse.
Bevaring av interiør	Alternativ 2 (og dernest nullalternativet) gir sterkere mulighet for vern av interiør enn Alternativ 1.	Avhenger av bestemmelser og vil trolig ha gi lite samfunnsøkonomisk forskjell.
Forhøyet status og økt økonomisk aktivitet	Alternativ 1 gir størst økning i status og dermed størst mulighet for økning i tilreisende, fulgt av Alternativ 2 og til slutt nullalternativet.	Forskjellene er trolig av svært begrenset omfang.
Forhøyet status og økte ikke-bruksverdier	Alternativ 1 gir størst økning i status og dermed størst mulighet for økte ikke-bruksverdier, fulgt av Alternativ 2 og til slutt nullalternativet.	Kan forekomme og ha betydning, særlig ved at flere blir kjent med kulturmiljøet, men kan fordre ekstra informasjonsarbeid.

3.4. Prinsipielle spørsmål og fordelingsvirkninger

Anslagene i delkapittel 3.2 viser at kostnadene ved fredning, både i Alternativ 1 og 2, i stor grad antas å bæres av fylkeskommunen, samt i noen grad Riksantikvaren og eiere (særlig ved kulturmiljøfredning, Alternativ 1). Kostnadene er noe begrenset sett over hele analyseperioden, men vil kunne merkes i perioden det arbeides med vedtaket, i hovedsak for fylkeskommunen. Fredningsalternativene vil også påføre eierne noen merkostnader fram til vedtak, i hovedsak anslått til å være økt tidsbruk for å forstå fredningen og betydningen for deres

virksomhet. Tidsanslaget, basert på erfaringer fra blant annet Levanger (Menon 2018b) utgjør omtrent to dagsverk per eier over tre (Alternativ 1) eller to (Alternativ 2) år. For enkelte eiere vil tidsbruken antageligvis være større og for andre vil den trolig være langt mindre. Fredning vil altså medføre ekstrakostnader for eierne, men ikke av vesentlig størrelse.

Formålet med fredning av kulturverdier er å sikre disse verdiene for dagens og framtidige generasjoner. I den grad dette oppnås og i den grad det medfører kostnader for eierne av byggene som fredes (uten at det kompenseres av det offentlige), er fredning en fordeling fra eierne til samfunnet for øvrig, i dag og i framtiden. Siden flere av bryggene som vurderes fredet lenge har vært kjent som bygninger med stor kulturminneverdi, vurderer vi at det at denne fordelingen har vært kjent av eierne ved overtagelse av bygg, og at eventuell ekstra ulemper som følger av fredning er av begrenset omfang.

Utover kostnader, vil alternativene innebære ulik ansvarsfordeling av å bevare Kjøpmannsgatebryggene. Ved fredning vil fylkeskommunen (og Riksantikvaren) være en viktigere aktør og ha større makt over bruk av de byggene og områdene som fredes. Trondheim kommune rapporterer om gode erfaringer med dialog med eierne i Kjøpmannsgata. Som presentert i vedlegg 2 og drøftet i delkapittel 3.3, vil vern etter plan- og bygningsloven gi kommunen noe større anledning til å gi lokale bestemmelser, inkludert pålegg og dispensasjoner til eierne. I hvilken grad dette vil være forskjellig sammenlignet med Alternativ 1 og 2 er svært usikkert, men i prinsippet innebærer fredning en overføring av makt fra lokalt til regionalt og nasjonalt nivå.

3.5. Usikkerhetsfaktorer

Det er alltid usikkerhet knyttet til å vurdere virkninger av framtidige scenarier, særlig hvor tiltak og virkemidler ikke er fullstendig definert. I denne utredningen vurderer vi at følgende usikkerhetsfaktorer kan gjøre at endelige nyttevirksomheter og kostnader avviker fra de som er anslått og vurdert her.

Nyttesiden

De endelige bestemmelsene i reguleringsplanen for hensynssone bevaring (vern etter plan- og bygningsloven) og i fredningsalternativene vil ikke avgjøres og formuleres før ferdigstillelsene av eventuelt vedtak. Dette er særlig en usikkerhet for i hvilken grad fredning etter kulturminnelovens §15 og 19 er strengere og innebærer bedre bevaring enn nullalternativet (se delkapittel 3.3). Begge virkemidlene åpner for bestemmelser om interiør, men hvor fylkeskommunen er ansvarlig for formuleringene ved fredning og kommunen ved vern etter plan- og bygningsloven. Fredning skal i prinsippet være strengere enn vern etter plan- og bygningsloven, men det er ikke gitt at bestemmelsene ved et gitt vedtak er strengere ved fredning. Dette er derfor et usikkerhetsmoment med konsekvenser for nyttesiden; strengere bestemmelser gir i utgangspunktet bedre bevaring av (innvendige) kulturverdier og strengere begrensninger på næringsaktivitet. Utover det prinsipielle, er det derfor vanskelig å konkludere på denne sammenligningen mellom fredning (særlig etter KML §§15 og 19) og vern etter plan- og bygningsloven.

Kostnadssiden

På kostnadssiden vil usikkerheten særlig kunne gjøre seg gjeldende i anslått tidsbruk for de ulike aktørene i en eventuell fredningsprosess, som er hovedkomponenten i kostnadsanslagene. Det er lagt til grunn at arbeidet med vedtaksforslaget gjennomføres relativt uproblematisk, men det vil kunne oppstå uforutsette komplikasjoner, slik som utfordringer i dialogen med interessenter, krevende høringsinnspill eller saksbehandlingsfeil. Det er ikke indikasjoner på at dette skal forekomme, men det har forekommet ved tidligere fredningsvedtak og kan også skje her. Dette gjelder alle alternativene, men potensialet for økt tidsbruk og

dermed kostnader er større for Alternativ 1 og 2 enn for nullalternativet, fordi det i mindre grad er en videreføring av dagens situasjon. For Alternativ 1 er det i tillegg en sentral høringsrunde og flere aktører som skal involveres (departement og Kongen i statsråd). For Alternativ 2 er det klageadgang.

Et viktig moment som ikke lar seg kvantifisere på samme måten som tidsbruk, er den usikkerheten eiere av bygninger som potensielt vil fredes, kan utsettes for. Diskusjoner om og særlig utarbeidelse av fredningsvedtak medfører en usikkerhet om hvilke endringer eierne kan gjøre i byggene, hvilke investeringer som lønner seg, hvilke leietakere som vil være interessert i lokalene, m.m. Dette kan være reelle kostnader for eierne, men lar seg vanskelig kvantifisere. Usikkerheten avhenger imidlertid av tiden fredningsprosessen tar. Vi har lagt til grunn at prosessen med kulturmiljøfredning tar tre år og fredning etter kulturminnelovens §15 og 19 tar to år, men uforutsette hendelser kan gjøre at prosessen tar betraktelig lenger tid. Noe usikkerhet kan også oppleves bare ved diskusjonene om mulig fredning som pågår nå, blant annet ved utarbeidelse av denne rapporten. Tilsvarende «usikkerhetskostnad» kan også påløpe eierne i nullalternativet (mulighet for skjerpede bestemmelser i ny reguleringsplan), men i mindre grad enn fredningsalternativene, fordi nullalternativet i større grad er en videreføring av eksisterende forvaltningsregime.

4. Mulige ringvirkninger ved fredning

Dette kapitlet tar for seg de mulige ringvirkningene i Trondheim kommune, i form av lokal verdiskaping og arbeidsplasser som følge av fredningsalternativene, sammenlignet med nullalternativet. Reiselivet knyttet til kulturarv skaper lokale verdier for Trondheim, og fredning kan potensielt heve statusen til Kjøpmannsgatebryggene og øke antall tilreisende. Kulturmiljøfredning gir potensielt sterkest heving av status. Vår vurdering er imidlertid at en ikke kan forvente vesentlige ringvirkninger som følge av fredning, hverken i Alternativ 1 eller Alternativ 2.

4.1. Metode

I dette kapitlet anslår vi omfanget av turisme generert av kulturarv i Trondheim kommune og de resulterende økonomiske ringvirkningene. Med økonomiske ringvirkninger mener vi økte etterspørselseffekter fra næringslivet i kommunen som følge av kulturarven, som bidrar til lokal verdiskaping og arbeidsplasser. Videre drøfter vi hvorvidt de økonomiske ringvirkningene endres som følge av hvert av de to tiltaksscenarioene for Kjøpmannsgatebryggene, sammenliknet med nullalternativet. Analyseperioden settes til ett kalenderår og ettersom analysen avhenger av statistikk, benytter vi det siste fullførte kalenderåret: 2019.

Som beskrevet i Menon (2017, 2018b, 2018c, 2018d) kan kulturminner og kulturmiljø først og fremst skape ringvirkninger gjennom å tiltrekke seg flere turister og andre reisende.¹⁵ Dersom en fredning etter KML §20 eller §§15 og 19 øker antallet tilreisende og disse har et forbruk i Trondheim, vil dette kunne skape ringvirkninger i kommunen. Personer på reise kan for eksempel ha behov for å overnatte på hotell, spise på restaurant og ellers bruke penger på varer og opplevelser ved den besøkte destinasjonen, noe som gir økte inntekter til næringslivet.

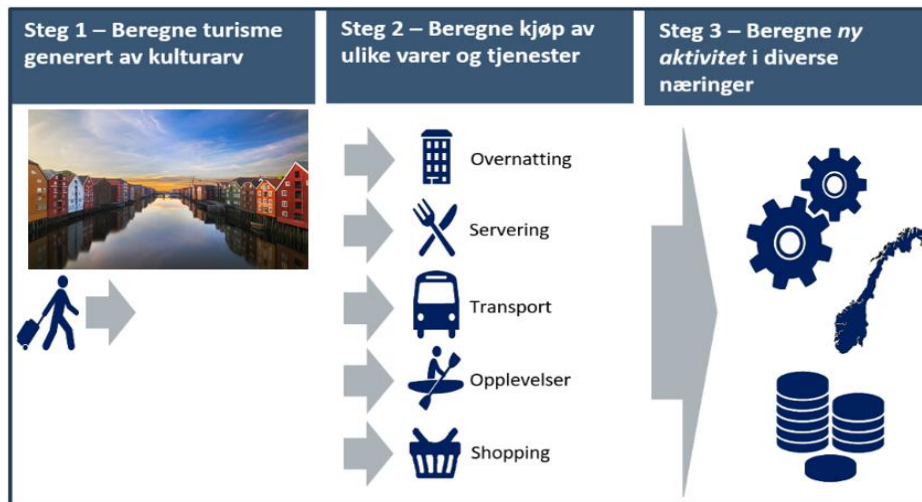
En ulempe med en ringvirkningsanalyse er at den kan overvurdere den økonomiske betydningen av et tiltak ved at den ikke vurderer alternativene. I vårt tilfelle kan den overvurdere effektene av å frede kulturminner og kulturmiljø (Bowitz & Ibenholt 2009; Menon 2017). For eksempel kan ringvirkningene utløst av en tilreisende i realiteten kun være en fordelingseffekt: dersom personen uansett ville reist til/i Norge ville vedkommende trolig kjøpt de samme varene og tjenestene uavhengig av den eksakte lokasjonen. I det tilfellet vil den resulterende verdiskapingen og sysselsetting være lokal og ikke bidra til økt verdiskaping og sysselsetting i Norge. Dersom tiltaket utløser nye, tilreisende til Norge (eller at norske turister ikke reiser ut av landet), så gir det økt verdiskaping i Norge. I våre anslag er ikke alternativbruk vurdert, slik at de må forstås som «brutto-betraktninger».

Ringvirkningene kan anslås og vurderes i tre steg (se Figur 4.1). I det første steget anslås omfanget av turismen grunnet kulturarven i Trondheim, målt i antall gjestedøgn. I det andre steget anslås forbruket av varer og tjenester denne gruppen står for, samt den avledede verdiskapingen og sysselsettingen. Tilreisendes forbruk bidrar også til meraktivitet hos underleverandører i kommunen. Hoteller og restauranter kjøper for eksempel inn alt fra mat og drikke til regnskaps- og håndverkertjenester. I det tredje steget beregnes den økte aktiviteten i næringslivet som følger hos underleverandører gjennom hele verdikjeden. For vårt formål i denne rapporten vil det vurderes i hvilken grad dette anslaget vil kunne endres ved hvert av fredningsalternativene, sammenlignet med nullalternativet. Vi har ikke gjort egne vurderinger med tanke på varige konsekvenser av COVID-19 for reiselivet. Dette drøftes blant annet i Menon (2020) og Sandvik mfl. (2020)

¹⁵ Som redegjort for i kapittel 2, vurderer vi ikke endringer tilskuddsomsfang og dermed ikke mulige ringvirkninger som følge av økt aktivitet blant tradisjonshåndverkere.

Figur 4.1

Illustrasjon av turismerelaterte ringvirkninger (tilpasset fra Menon 2017, s. 12)



4.2. Turisme og kulturarv i Trondheim kommune (steg 1)

Trondheim by er en attraktiv destinasjon, særlig for nordmenn, og har en rekke attraksjoner knyttet til kulturarv, i tillegg til Kjøpmannsgatebryggene. Nidarosdomen er et pilegrimsmål og et turistmål og hadde oppunder 400 000 besøkende i 2019 (inkludert gudstjenester) (Midtbyregnskapet 2020). Munkholmen, en øy som i dag er et populært utfartssted tjente som rettersted i vikingtiden, hvor Håkon Jarl og trelen Karks hoder ble satt på staker i år 995. Et annet eksempel er Bakklandet, en gammel bydel langs østsiden av Nidelva mellom Bakke bru og Vollafallet med bebyggelse fra helt tilbake til 1600-tallet. I tillegg til den rike kulturarven har Trondheim et yrende uteliv, og serveringsbransjen er stor sett i forhold til byens størrelse og de andre deler av reiselivsbransjen.

Byen tiltrekker seg mange tilreisende årlig. For å anslå omfanget av tilreisende, i form av overnattinger i kommunen, har vi sammenstilt gjestedøgntall fra kommersielle overnattingssteder, cruise, Airbnb og tilreisende som bor hos venner og familie.¹⁶ Totalt finner vi at de tilreisende stod for 2,6 millioner gjestedøgn i 2019. Vi legger til grunn at andelen overnattinger fra lokalbefolkningen er neglisjerbar under usikkerheten vi opererer med her, slik at forbruket til personene som står for disse gjestedøgnene vil kunne utløse ringvirkninger.

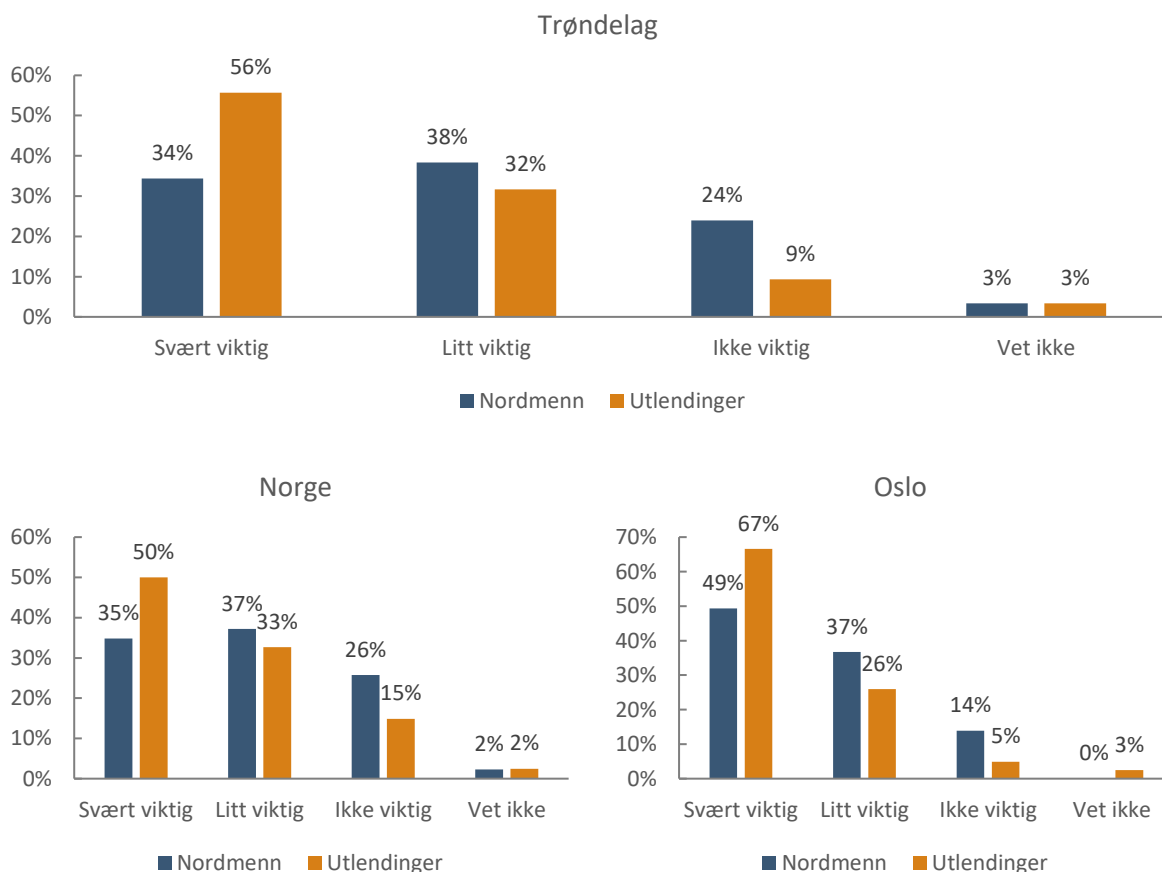
Motivasjonen for å foreta reisene vil variere og ha betydning for våre anslag. I 2016 gjennomførte Innovasjon Norge en egen undersøkelse av «kulturturister», som er en noe bredere gruppe enn de direkte relevante for vårt formål,¹⁷ og anslår at denne gruppen utgjorde 63 prosent av feriereisende i Norge i 2016, opp fra 18 prosent i 2015 (Innovasjon Norge 2016). Videre anslås det at 24 og 36 prosent av henholdsvis norske og utenlandske kulturturister i Norge er innom Trøndelag. I Innovasjon Norges turistundersøkelse (2019) oppgir nesten halvparten av turistene i Trøndelag at det å besøke historiske bygninger/steder var en svært viktig aktivitet for deres reise, og dette er viktigere for utenlandske enn norske turister (se Figur 4.2). Videre oppgir omtrent en tredjedel at dette er en litt viktig aktivitet for reisen. Andelen turister som mener historiske bygninger/steder var svært viktig, er noe høyere i Trøndelag enn for Norge som helhet (nede til venstre i Figur 4.2), men lavere enn

¹⁶ Kommersielle gjestedøgn: www.statistikknett.no; Airbnb: www.airdna.com; cruise: www.cruise-norway.no; overnatting hos venner og familie: Menon (2014)

¹⁷ Det defineres av å ha angitt at «minst to av følgende aktiviteter har «liten», «noe», «stor» eller «avgjørende» betydning for reisen til Norge: oppleve lokal historie og legender, oppleve lokal kultur og levemåte, oppleve tradisjoner og nasjonale fester, besøke historiske bygninger/steder, besøke museer, og oppleve moderne kunst» (Innovasjon Norge 2016, s. 35).

for turister i Oslo (nede til høyre i Figur 4.2). Samlet for utlendinger og nordmenn i utvalget oppgir 66 prosent av turistene i Oslo at dette er svært viktig for reisen.

Figur 4.2 Andel av respondentene i Innovasjon Norges turistundersøkelse (2019) som oppgir at å «besøke historiske bygninger/steder» er «svært viktig», «litt viktig» eller «ikke viktig» for reisen sin, nasjonalt (n=10272), for Oslo (n=1945) og for Trøndelag (n=1075), inndelt etter nordmenn og utlendinger



Naturen er en viktig motivasjon for reisende i Norge, særlig utenfor byene. I byer og tettsteder er det også oftere høyere tetthet av historiske bygninger og steder. Derfor er det trolig at de oppgitte tallene for Trøndelag er lavere enn hva som er tilfelle for Trøndelags største by, Trondheim. At Oslo by har en høyere andel av disse turistene reflekterer det samme. Andelen for turister i Trondheim er usikker, men vil trolig være nærmere anslaget for Oslo enn for hele Trøndelag. For å gi en pekepinn på omfanget turisme i Trondheim knyttet til historiske bygninger og steder, legger vi derfor til grunn turistundersøkelsens andel for Oslo. Det betyr ikke nødvendigvis at vi anslår at to-tredeler av turistene kommer til Trondheim utelukkende for å oppleve historiske bygg og plasser, og at turistene ikke ville kommet dersom det ikke hadde vært mulig å oppleve disse. Det betyr snarere at dette er en hovedmotivasjon for reisen.

4.3. Forbruket til kulturarvturister i Trondheim (steg 2)

For å beregne hvor mange gjestedøgn turistene som i hovedsak er motivert av å besøke historiske bygg og steder står for, tar vi utgangspunkt i vårt anslag for totalt antall gjestedøgn i 2019. Vi antar imidlertid at hovedmotivasjonen til yrkesreisende og tilreisende som bor hos venner og familie, ikke kan knyttes til kulturarv. Disse segmentene tas dermed ut av beregningsgrunnlaget, slik at vi står igjen med ferie- og fritidsgjester som overnatter på kommersielle overnattingssteder, cruiseturister og overnattende gjennom Airbnb. Vi legger videre til grunn at turistene som har kulturarv som sin hovedmotivasjon står for like mange overnattinger i kommunen

som gjennomsnittsturisten. Det betyr at vi kan bruke den samme andelen av antall turister med kulturarv som sin hovedmotivasjon (to-tredeler) for å beregne hvor mange gjestedøgn dette utgjør. På bakgrunn av det finner vi at ferie- og fritidsreisende til Trondheim kommune med en hovedmotivasjon om å oppleve kulturarv stod for om lag 490 000 gjestedøgn i 2019.

Videre beregner vi forbruket per gjestedøgn, hvor vi baserer oss på tall fra tidligere forbruksundersøkelser gjennomført av Innovasjon Norge. Forbrukstallene måler det turistene bruker av penger i løpet av et døgn på sin reise. Vi er her opptatt av det totale forbruket som turistene legger igjen ved et gjestedøgn, ikke bare det som brukes i tilknytning til kulturminner og kulturmiljøet i kommunen. Totalt forbruk beregnes ved å multiplisere antall gjestedøgn med anslått døgnforbruk per segment. Dette beløper seg til om lag 650 millioner kroner i 2019.

Hvor stor andel av de tilreisende som har reist til Trondheim grunnet Kjøpmannsgatebryggene er svært usikkert og for usikkert til å kunne anslås i dette prosjektet. Tekstboks 1 presenterer imidlertid noen betraktninger og en indikasjon av betydningen.

4.4. Mulige ringvirkninger av kulturarvturister i Trondheim (steg 3)

Forbruksanslaget danner utgangspunkt for beregningen av ringvirkningene av forbruket i Trondheim for de tilreisende som har kulturarv som sin hovedmotivasjon. Vi definerer direkte ringvirkninger som effekter på verdiskaping og sysselsetting i Trondheim kommune. Med indirekte ringvirkninger mener vi verdiskaping og sysselsetting som følger av lokale underleveranser til disse gjennom hele verdikjeden. Benyttede forholdstall mellom omsetning og verdiskaping/ sysselsetting er de samme som benyttet for Levanger (Menon 2018b)

Tabell 4.1 Mulige ringvirkninger avledet av forbruket til de tilreisende med hovedmotivasjon for å besøke historiske bygninger/steder

	Omsetning	Lokal verdiskaping	Lokal sysselsetting
Direkte effekter	650 mill. NOK	343 mill. NOK	1 320
Indirekte effekter	-	30 mill. NOK	75

Omsetningen på 650 millioner kroner legger grunnlag for om lag 343 millioner kroner i lokal verdiskaping og 1 320 arbeidsplasser, samt 30 millioner kroner i lokal verdiskaping og 75 arbeidsplasser hos underleverandørene.

Tekstboks 1 Betydningen av Kjøpmannsgatebryggene for turismen i Trondheim

Det er en svært usikker øvelse å vurdere betydningen av enkeltattraksjoner for tilreisendes motivasjon for å besøke et spesifikt sted. Det er gjort enkelte tilgrensende undersøkelser. I en vurdering av den økonomiske betydningen av kulturmiljøet på Røros, anslår Bowitz & Ibenholt (2009) at kulturmiljøet førte til 60 prosent av turistenes hotellovernattinger på Røros. I vurderingen av kulturmiljøfredningen i Levanger, påpeker også Menon (2018b) at det er komplisert å anslå andelen av turister til Levanger hvor motivasjonen er å besøke kulturmiljøet. Basert på samtaler med reiselivsaktører og kulturarvsforvaltningen, anslår de at 15 prosent av turistene (eller 15 prosent av motivasjonen til turistene) grunner i å oppleve kulturmiljøet i Levanger. For Skudeneshavn er tilsvarende vurdering at 40 prosent av de tilreisende grunner i kulturmiljøet (Menon 2018c).

Trondheim har på sin side et større antall ulike attraksjoner enn Røros, Levanger og Skudeneshavn. Nettsiden trondheim.no, beskriver attraksjoner i kommunen, hvorav bryggene i Kjøpmannsgata, på Bakklandet, i Fjordgata og Sandgata beskrives som én samleattraksjon, og Gamle bybro er en annen av attraksjonene. Nettstedet tripadvisor.no rangerer attraksjoner i Trondheim etter flere parametere, deriblant vurderinger fra turister, antall bilder og interesse på nettsiden. Der er Bakklandet rangert høyest, fulgt av Gamle bybro. Begge disse attraksjonene framstår i noen grad å inkludere bryggerekka i Kjøpmannsgata. Kjøpmannsgatebryggene er imidlertid ikke presentert som en attraksjon i seg selv hos Tripadvisor.

I presentasjonen av attraksjoner i Trondheim, oppgir trondheim.no og Tripadvisor henholdsvis 43 og 91 attraksjoner i kommunen. Dersom hver attraksjon var like viktig for motivasjonen for turistene og Kjøpmannsgatebryggene er én av disse, ville byggene utgjøre 1-2 prosent av motivasjonen for turistene som ønsker å oppleve attraksjoner. Dersom bryggene er viktigere for motivasjonen enn «gjennomsnittsattraksjonen», er dette tallet høyere, mens tallet er lavere dersom det er mindre viktig eller at turister også reiser til Trondheim av andre grunner enn disse attraksjonene.

Bryggerekka i Kjøpmannsgata hevdes å være kanskje den mest fotograferte attraksjonen i Trondheim (se delkap. 1.1). Det indikerer at bryggene er en attraksjon av stor betydning. Samtidig inneholder bryggene i dag lite av interesse utover eksteriøret, utenom for særlig kultur- eller historieinteresserte: bryggene brukes hovedsakelig som kontorer. Bakklandet har eksempelvis flere restauranter, kafeer, butikker, gallerier og sykkelheisen Trampe, og Nidarosdomen har flere detaljer, beskrivelser av dette og historien og har utstillinger og gudstjenester. Bryggene kan derfor trolig sees på som en mindre del av motivasjonen for reisen til turister og som en del av et område å oppleve, f.eks. gjennom gåturer, enn en hovedmotivasjon for å gjennomføre reisen. Med den viktige rollen bryggene har i byrommet, også i tilknytning til Gamle bybro og Bakklandet, vurderer vi at de nok ikke er en mindre viktig motivasjon for turistreiser enn «gjennomsnittsbetraktningen» om én prosent skulle tilsi, men at det er vanskelig å se at dette kan være større enn fem prosent.

Dersom en gjennomfører en eksempelberegning på dette grunnlaget med anslått antall gjestedøgn for ferie- og fritidsgjester i Trondheim i 2019, utgjør det 10-50 mill. kroner i forbruk og 6-28 mill. kroner i direkte og indirekte ringvirkninger i 2019. Dette er imidlertid svært usikkert og er ikke en indikasjon på virkningene av fredning av Kjøpmannsgatebryggene (se delkap. 4.5).

4.5. Mulige ringvirkninger som følge av fredning

De anslåtte ringvirkningene over skyldes altså ferie- og fritidsreisende til Trondheim kommune med en hovedmotivasjon om å oppleve kulturarv. Ringvirkningene av betydning i denne utredningen er de som skyldes om Kjøpmannsgatebryggene er fredet eller ikke.

Fredning av bryggene vil kunne gi høyere kulturarvstatus enn i dag og i nullalternativet, og denne økte statusen kan føre til at flere turister får øynene opp for Kjøpmannsgatebryggene og Trondheim som reisemål. I så fall vil trolig kulturmiljøfredning (Alternativ 1) gi sterkeste virkninger, fordi slik fredning er sjeldnere (det er kun et fåtall fredede kulturmiljøer i Norge i dag) og besluttet formelt av Kongen i statsråd. Dette vil også kunne brukes i profilering av bryggene og markedsføring av næringsaktivitet i området. Sammenlignet med nyttevirkinger (se delkapittel 3.3) er det i utgangspunktet mer sannsynlig å forvente ringvirkninger, fordi ringvirkninger også kan oppstå som følge av økt tilreisning av turister som ellers ville reist til andre destinasjoner.

Kjøpmannsgatebryggene er i dag en attraksjon som del av et større miljø. De oppleves også hovedsakelig fra utsiden og som en del av bybildet, f.eks. gjennom guidede turer eller egne turer (se tekstboks 1). Flere vi har intervjuet peker på at mange tror at bryggene er fredet allerede i dag, slik at en fredning i liten grad vil påvirke turismen. Det er også et svært begrenset tilbud til turister og andre i selve bryggene i form av opplevelser, relevante butikker eller serveringssteder (med unntak av to-tre restauranter og et utested). Vi har også snakket med reiselivsaktører og eiere av bryggen, som også uttrykker at en fredning av Kjøpmannsgatebryggene trolig ikke vil medføre noen økte ringvirkninger sett fra deres perspektiv.

Som redegjort for i kapittel 2, vurderer vi ikke endringer tilskuddsromfang og dermed ikke mulige ringvirkninger som følge av økt aktivitet blant tradisjonshåndverkere.

Det er stor usikkerhet rundt å anslå ringvirkninger av alternativene. Basert på overnevnte vurderer vi likevel at det er lite grunnlag for å hevde at det en kan forvente vesentlige ringvirkninger som følge av fredning av Kjøpmannsgatebryggene, hverken i Alternativ 1 eller 2. Dette samsvarer også med konklusjonene om mulige ringvirkninger som følge av kulturmiljøfredningen i Levanger (Menon 2018b).

5. Konklusjon

Det er prinsipielle forskjeller mellom fredningsalternativene, samt mellom fredningsalternativene og nullalternativet, både i hvilken grad kulturverdier vernes og i hvilken grad de kan gi heving av status, som potensielt kan gi nyttevirkninger og ringvirkninger. Forskjellene er imidlertid ikke nødvendigvis av stor praktisk betydning og vil blant annet avhenge av de endelige bestemmelsene som vedtas for hvert alternativ.

Kjøpmannsgatebryggene i Trondheim er et kulturmiljø av lokal, regional og nasjonal betydning og som vil vernes av Trondheim kommune som hensynssone bevaring i ny reguleringsplan (nullalternativet), eller også av Trøndelag fylkeskommune som fredet kulturmiljø (Alternativ 1) eller fredet enkeltbygg og områder (Alternativ 2). Denne rapporten vurderer de samfunnsøkonomiske konsekvensene samt ringvirkningene av fredningsalternativene, sammenlignet med nullalternativet. Målene kommunen og fylkeskommunen ønsker å oppnå er:

- iv) Formelt og varig vern av de regionale og nasjonale verdiene bryggene og området utgjør,
- v) Bedre synliggjøre verdiene bryggene representerer, og
- vi) Tilrettelegge for offentlig og privat finansiering av private tiltak for å bevare byggene og området.

Tabell 5.1 oppsummerer de identifiserte forskjellene mellom Alternativ 1, fredning som kulturmiljø etter kulturminneloven §20, og Alternativ 2, fredning som enkeltbygg og områder etter kulturminnelovens §§15 og 19. Sammenlignet med nullalternativet, medfører Alternativ 1 en merkostnad på anslagsvis 4,7 mill. kroner over 40 år, det vil si ca. 120 000 kr i året. Av disse anslås 1,9 mill. kroner å påløpe i forbindelse med utarbeidelse av fredningsvedtaket. Godt over halvparten av merkostnaden anslås å måtte bæres av Trøndelag fylkeskommune. Avhengig av om Alternativ 2 gjennomføres som ett vedtak eller må gjennomføres som enkeltvedtak per bygg som fredes, anslås merkostnaden sammenlignet med nullalternativet å være 2,6 mill. kroner (ett vedtak) eller 3,3 mill. kroner (11 vedtak) over 40 år, det vil si 70 000 eller 80 000 kroner i året. Av disse anslås 570 000 kroner (ett vedtak) eller 850 000 kroner (11 vedtak) å påløpe i forbindelse med utarbeidelse av fredningsvedtaket. Også her er det fylkeskommunen som vil bære over halvparten av merkostnadene. Anslagene er gitt at eventuelle fredningsprosesser gjennomføres relativt problemfritt.

For nyttevirkningene er vurderingene mer usikre og i større grad avhengige av de endelige bestemmelsene som vedtas i de ulike alternativene. Både Alternativ 1 og 2 gir formelt sett et varig vern av kulturverdiene, noe nullalternativet ikke gir. Dette vil kunne øke sannsynligheten for at kulturverdiene bevares i framtiden. I praksis er imidlertid ikke nødvendigvis denne forskjellen betydelig. En viktig forskjell mellom alternativene er at det i Alternativ 2 (og i nullalternativet) åpnes for å sette bestemmelser for interiør, mens det ikke er samme mulighet for dette i Alternativ 1.

Fredning, og særlig fredning som kulturmiljø, kan gi en statusheving av Kjøpmannsgatebryggene. Det kan gjøre at flere personer blir kjent med bryggene, og dersom disse «nye» personene verdsetter bryggene positivt vil det kunne øke omfanget av ikke-bruksverdiene knyttet til kulturmiljøet (eksistens-, arve- og altruistverdiene). Dette kan forekomme, men det kan forutsette ytterligere virkemiddelbruk fra kommune eller fylkeskommune for å informere om fredningen, slik at folk blir kjent med det. Slikt omfattende informasjonsarbeid er ikke en del av tiltaksbeskrivelse, og er også uavhengig av fredning slik at det også kan gjøres i nullalternativet. Fredning kan også gjøre at personer som allerede er kjent med bryggene og verdsetter disse, øker verdsettelsen av bryggene, men det er usikkert i hvilken grad folks ikke-bruksverdier av kulturminner eller kulturmiljøer påvirkes av at de fredes eller ikke.

En statusheving av Kjøpmannsgatebryggene kan også tiltrekke seg flere tilreisende til Trondheim hvis forbruk skaper verdier og arbeidsplasser lokalt (ringvirkninger). Basert på tilgrensende analyser fra tidligere, drøftinger med lokalt næringsliv og egne vurderinger, anslår vi omfanget av dette til å være svært begrenset. En kan altså ikke vente vesentlige ringvirkninger gjennom reiselivet som følge av fredning, hverken i Alternativ 1 eller 2. Siden det allerede gjennomføres istandsettingsprosjekter i Kjøpmannsgatebryggene, også finansiert gjennom tilskudd fra fylkeskommunen («post 71»), har vi ikke grunnlag for å anslå at fredning vil utløse ytterligere tilskudd og dermed mer aktivitet for lokale håndverkere. Ringvirkninger som følge av dette vurderes derfor også til å være svært begrenset.

Tabell 5.1 Skjematisk oppsummering av merkostnader, mulige nyttevirksomheter og ringvirkninger ved fredningsalternativene, sammenlignet med nullalternativet

Faktor	Alternativ 1: Kulturmiljøfredning	Alternativ 2: Fredning som enkeltbygg og områder
Kostnader	Totalt 4,7 mill. kr* i merkostnader over 40 år, hvorav 1,9 mill. kr* før vedtak (over tre år). Usikkerhet og mulige begrensninger for næringsdrivende kommer i tillegg.	Totalt 2,6-3,3 mill. kr* i merkostnader over 40 år, avhengig om det gjøres i ett vedtak eller ikke, hvorav 0,6-0,8 mill. kr* før vedtak (over to år). Usikkerhet og mulige begrensninger for næringsdrivende kommer i tillegg.
Bevaring av kulturverdier	Formelt mer varig vern.	Formelt mer varig vern, og mulighet for fredning av interiør.
Forhøyet status	Størst potensial for økt status, med mulig økte ikke-bruksverdier. Virkningene avhenger trolig av ytterligere informasjonsarbeid.	Mindre potensial for økt status, men større enn for nullalternativet. Virkningene avhenger trolig av ytterligere informasjonsarbeid.
Ringvirkninger	Sterkest potensial for ringvirkninger, men trolig svært begrenset omfang.	Sterkere potensial for ringvirkninger enn nullalternativet, men trolig svært begrenset omfang.

*Kronebeløp angitt som nåverdi, se kapittel 3.

Tabellen viser at det er relativt små forskjeller mellom de to alternativene, og mellom fredningsalternativene og nullalternativet. Det er også relativt stor usikkerhet om kostnadene og nyttevirksomhetene: det kan oppstå uforutsette hendelser i fredningsprosessen som øker tidsbruken og dermed kostnadene, og forskjellen i nyttevirksomhetene avhenger av de endelige bestemmelsene som ikke fastsettes før eventuelt fredningsvedtak og hvor mange fredningsvedtakene formidles til.

Det er derfor også usikkerhet knyttet til alternativenes måloppnåelse. Vi vurderer at alternativenes rangering av oppnåelse av **mål i)**, fra sterkest til svakest formelt og varig vern, er: **1)** Alternativ 2, **2)** Alternativ 1 og **3)** Nullalternativet. Alternativene 1 og 2 gir et formelt og mer varig vern enn det nullalternativet gjør. Alternativ 2 gir større anledning for vern av innvendige verdier og vurderes derfor høyere enn Alternativ 2.

Videre vurderer vi at alternativenes rangering av oppnåelse av **mål ii)**, fra sterkest til svakest synliggjøring av verdiene bryggene representerer, er: **1)** Alternativ 1, **2)** Alternativ 2, **3)** Nullalternativet. Alternativ 1 gir i prinsippet sterkest synliggjøring av verdiene, fordi en kulturmiljøfredning er en større begivenhet enn fredning etter kulturminneloven §§15 og 19: det er kun et fåtall fredede kulturmiljøer i Norge i dag og vedtaket fattes av Kongen i statsråd. Vår vurdering er imidlertid at dette vil svært begrensede konsekvenser for verdiskaping, også lokalt (ringvirkninger). Bruksverdiene til bryggene er per i dag begrenset til i hovedsak å oppleve bryggene fra

utsiden. Bedre kjennskap til verdiene vil kunne øke ikke-bruksverdiene til bryggene (eksistensverdi, arveverdi og altruistisk verdi), men dette vil trolig kun omfatte særlig kultur- og historieinteresserte personer.

Til slutt vurderer vi at alternativenes rangering av oppnåelse av **mål iii**), fra sterkest til svakest lokal tilrettelegging av finansiering av bevaringstiltak, er: **1)** Alternativene 1 og 2 og **3)** Nullalternativet. Netto-endringen av økt prioritering av tilskudd fra fylkeskommunen etter post 71 og lavere prioritering i Kulturminnefondet vurderes til å være positiv, slik at Alternativ 1 og 2 vurderes likt til å gi økt mulighet for finansiering av bevaringstiltak. Samtidig er det gjennomført en rekke bevaringstiltak i Kjøpmannsgatebryggene de siste årene, også finansiert av post 71, slik at forskjellen, også her, ikke nødvendigvis er av betydning. Føringerne som gir fylkeskommunen anledning til å gi tilskudd til ikke-fredete kulturminner og kulturmiljø er under endring og det er vanskelig å vurdere hvordan dette vil påvirke de lokale mulighetene for tilskudd etter post 71.

I konklusjon, vurderer vi altså kostnadene ved fredning til å være høyere enn nullalternativet, hvor Alternativ 1 er dyrest, fulgt av Alternativ 2. Dersom Alternativ 2 kan gjennomføres som enkeltvedtak, anslås denne kostnaden til omtrent halvparten av kostnadene ved Alternativ 1. Kostnadene er relativt lave, målt gjennom hele analyseperioden, men er av betydning for fylkeskommunen i perioden der fredningsprosessen pågår. Nyttevirkninger, ringvirkninger og måloppnåelse av alternativene, sammenlignet med nullalternativet, er langt mer usikre, også fordi flere trolig er av begrenset omfang. Om noe gir Alternativ 2 høyest status for kulturmiljøet. Det er også prinsipielle forskjeller, særlig ved at Alternativ 1 og 2 gir formelt og varig vern, noe nullalternativet ikke gjør.

Referanser

- Agenda Kaupang. 2017. «Evaluering av kulturmiljøer». *Rapport*, nr. R1020147.
- Bowitz, Einar & Karin Ibenholt. 2009. «Economic impacts of cultural heritage - Research and perspectives». *Journal of Cultural Heritage* 10 (1): 1–8.
- DFØ. 2018a. *Veileder i samfunnsøkonomiske analyser*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring (DFØ).
- . 2018b. *Veileder til utredningsinstruksen: instruks om utredning av statlige tiltak*. Oslo: Direktoratet for økonomistyring (DFØ).
- Finansdepartementet. 2014. *Rundskriv R: Prinsipper og krav ved utarbeidelse av samfunnsøkonomiske analyser mv.* Oslo: Finansdepartementet.
- Innovasjon Norge. 2016. *Kulturturistene 2016*. Oslo/Aarhus: Innovasjon Norge & Epinion.
- Innovasjon Norges turistundersøkelse. 2019. *Reiselivsåret 2019: turistundersøkelsen - årsrapport 2019*. Oslo/Aarhus: Innovasjon Norge & Epinion.
- Klima- og Miljødepartementet. 2019. *Rundskriv T-1/19: Tilskotsordninger for 2020*. Oslo: Klima- og miljødepartementet.
- Meld. St. 29. 2016. *Perspektivmeldingen 2017*. Oslo: Finansdepartementet.
- Menon. 2014. «Samfunnsøkonomisk analyse av reiselivsnæringen i Oslo». *Menon-publikasjon*, nr. 2.
- . 2017. «Verdien av kulturarv». *Menon-publikasjon*, nr. 72.
- . 2018a. «Henningsvær: Kostnader som følger av en kulturmiljøfredning». *Menon-publikasjon*, nr. 119.
- . 2018b. «Levanger: Kostnader og ringvirkninger som følger av en kulturmiljøfredning». *Menon-publikasjon*, nr. 53.
- . 2018c. «Skudeneshavn: Kostnader og ringvirkninger som følger av en kulturmiljøfredning». *Menon-publikasjon*, nr. 54.
- . 2018d. «Stegvis metodikk for kostnadsberegninger av kulturmiljøfredninger». *Menon-publikasjon*, nr. 49. Oslo: Riksantikvaren.
- . 2020. «COVID-19-situasjonens konsekvenser for industribedrifter, varehandelen og reiselivsnæringen». *Menon-publikasjon*, nr. 61.
- Midtbyregnskapet. 2020. *Midtbyregnskap 2019*. Trondheim: Midtbyen Management, Næringsforeningen i Trondheimsregionen, Miljøpakken og Trondheim kommune.
- Navrud, Ståle & Lene Kilsund Axelsen. 2003. «Verdiregnskap for Bryggen i Bergen. Samfunnsøkonomisk nytteverdi av å bevare et UNESCO Verdensarvsted». Ås.
- Navrud, Ståle & Jon Strand. 2002. «Social Costs and Benefits of Preserving and Restoring the Nidaros Cathedral». I *Valuing Cultural Heritage: Applying Environmental Valuation Techniques to Historic Buildings, Monuments and Artifacts*, redigert av Ståle Navrud og Richard C Reading. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- NOU. 2013. *Naturens goder - om verdien av økosystemtjenester*. Oslo: Miljøverndepartementet.
- Prop. 1 S. 2019. *Statsbudsjettet for budsjettåret 2020*. Oslo: Finansdepartementet/Nærings- og fiskeridepartementet.
- Riksantikvaren. 2010. *Veileder: Fredning og forvaltning av kulturmiljøer etter kulturminneloven*. Oslo: Riksantikvaren.
- . 2019. *Veileder: Kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Planlegging etter plan- og bygningsloven*. Oslo: Riksantikvaren.
- Sandvik, Kåre, Per-Arne Tuftin & Erik W. Jakobsen. 2020. «COVID-19-krisen: Gjenreisning og vekst for norsk reiselivsnæring». *Skriftserien fra Universitetet i Sørøst-Norge*, nr. 42.
- Trondheim kommune. 2013. *Kommunedelplan for Kulturminner 2010-2025*. Trondheim: Byantikvaren, Trondheim kommune.
- . 2016. *Kulturmiljøet Kjøpmannsgata: En kulturhistorisk stedsanalyse av bryggerekken og tilhørende områder*. Trondheim: Byplankontoret, Trondheim kommune.

Vedlegg 1: Liste over personer intervjuet

I arbeidet med denne rapporten har vi intervjuet personene listet i Tabell V1.1.

Tabell V1.1 Personer intervjuet: navn og rolle av relevans for Kjøpmannsgatebryggene

Navn	Rolle
Elisabeth Kahrs	Arkitekt/antikvar, Byantikvaren, Trondheim kommune
Silje Taftø Petersen	Arkitekt/antikvar, Byantikvaren, Trondheim kommune
Mette Bye	Byantikvar, Byantikvaren, Trondheim kommune
Anne-Björg Evensen Svestad	Seksjonsleder, Seksjon kulturminner, Trøndelag fylkeskommune
Mia Prøsch Stilson	Arkitekt/Planlegger, Byplankontoret, Trondheim kommune
Jorun Aresvik Hals	Seniorrådgiver, Analyse- og statistikkenheten, Riksantikvaren
Mari Søbstad Amundsen	Fagkoordinator, Kulturminneavdelingen, Riksantikvaren
Petra Sestak	Reiselivssjef, Trøndelag Reiseliv
Ivar Koteng	Eier av Kjøpmannsgata 29, 51 og 57
Bjørn M Brauti	Eier av og næringsaktør i Kjøpmannsgata 19
Bjørn Olav Aunegjerdet	Eier av og næringsaktør i Kjøpmannsgata 7
Morten Opøyen	Eier av Kjøpmannsgata 13 (Huitfeldtbrygga)
Viggo Øie	Eier av Kjøpmannsgata 35
Marek Baranowski	Eier av og næringsaktør i Kjøpmannsgata 31

Vedlegg 2: Nærmere om tiltaksalternativene

I dette vedlegget beskriver sentrale begreper nødvendige for å forstå de alternative tiltakene (bruk av virkemidler, se kap. 2) som utredes i denne rapporten. Tabell V2.1 gir en oversikt de viktigste begrepene, før teksten under beskriver nærmere hva fredning (alternativ 1-2) og vern etter plan- og bygningsloven (PBL, nullalternativet) innebærer generelt. Først beskriver vi fredningsalternativene, for å gi en overordnet forståelse for fredningsvirkemidlene, eksempler på omfang av ulike fredninger og tidsbruk fra oppstart til vedtak og muligheter for tilskudd. Deretter beskriver vi bruk av PBL som vern av kulturverdier og tilskuddsmulighetene i dette forvaltningsregimet. Andre, alternative virkemiddel for vern beskrives også kort til slutt.

Tabell V2.1 Sentrale begreper på kulturminnefeltet

Begrep	Definisjon	Kilde
Kulturminne	Alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til	KML, §2
Kulturmiljø	Område hvor kulturminner inngår som del av en større helhet eller sammenheng	KML, §2
Verneverdig	Kulturminne eller kulturmiljø som har gjennomgått en kulturhistorisk vurdering og er identifisert som verneverdig. Verneverdien kan angis som nasjonal, regional eller lokal.	RA ¹⁸
Antikvarisk klassifisering	Byantikvaren i Trondheim kommunes klassifisering av bebyggelse i kulturminnekartet: (A) svært høy antikvarisk verdi, (B) høy antikvarisk verdi eller (C) antikvarisk verdi.	TK ¹⁹
Vern	Et vernet kulturminne eller kulturmiljø gir en form for beskyttelse, med hjemmel i lov eller gjennom andre virkemidler.	RA ¹⁸
Fredning	Vern av kulturminne eller kulturmiljø gjennom fredning etter kulturminneloven	RA ¹⁸

Fredning etter kulturminneloven

Kulturminneloven (KML) gir flere mulige måter for å frede kulturminner og kulturmiljø.

- **Automatisk fredete kulturminner (KML §4):** Faste kulturminner fra før år 1537, erklært stående byggverk fra perioden 1537-1649 og samiske kulturminner eldre enn 100 år fredes automatisk (uten særskilt vedtak), som sterkt begrenser muligheten for tiltak i og ved kulturminnet (KML §3).
- **Midlertidig fredet kulturminne eller kulturmiljø (KML §22):** Klima- og miljødepartementet kan vedta midlertidig fredning før saken om mulig fredningsvedtak som kulturminne eller kulturmiljø er avgjort. Riksantikvaren er tildelt denne myndigheten etter ansvarsforskriften.²⁰
- **Fredning av bygninger, anlegg m.v. fra nyere tid (KML §15):** Byggverk, anlegg eller deler av dette med kulturhistorisk eller arkitektonisk verdi kan fredes etter vedtak av Klima- og miljødepartementet (myndighet tildelt Riksantikvaren). Større løst inventar kan også inkluderes i vedtaket. Omfanget av fredningen bestemmes av vedtaket og det legges sterke begrensninger på tiltak: «Dersom det i fredningsvedtaket ikke er gitt nærmere regler om fredningens innhold, må ingen rive, flytte, påbygge,

¹⁸ Riksantikvaren (RA) sine nettsider: <https://www.riksantikvaren.no/les-om/fredet-vernet-verneverdig/> [09.10.20].

¹⁹ Trondheim kommune (TK) sine nettsider: <https://www.trondheim.kommune.no/byantikvaren/kartinfo/> [09.10.20].

²⁰ Forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven (ansvarsforskriften), §2.

endre, forandre materialer eller farger eller foreta andre endringer som går lenger enn vanlig vedlikehold.» Det kan gis dispensasjon fra dette (KML §15a).

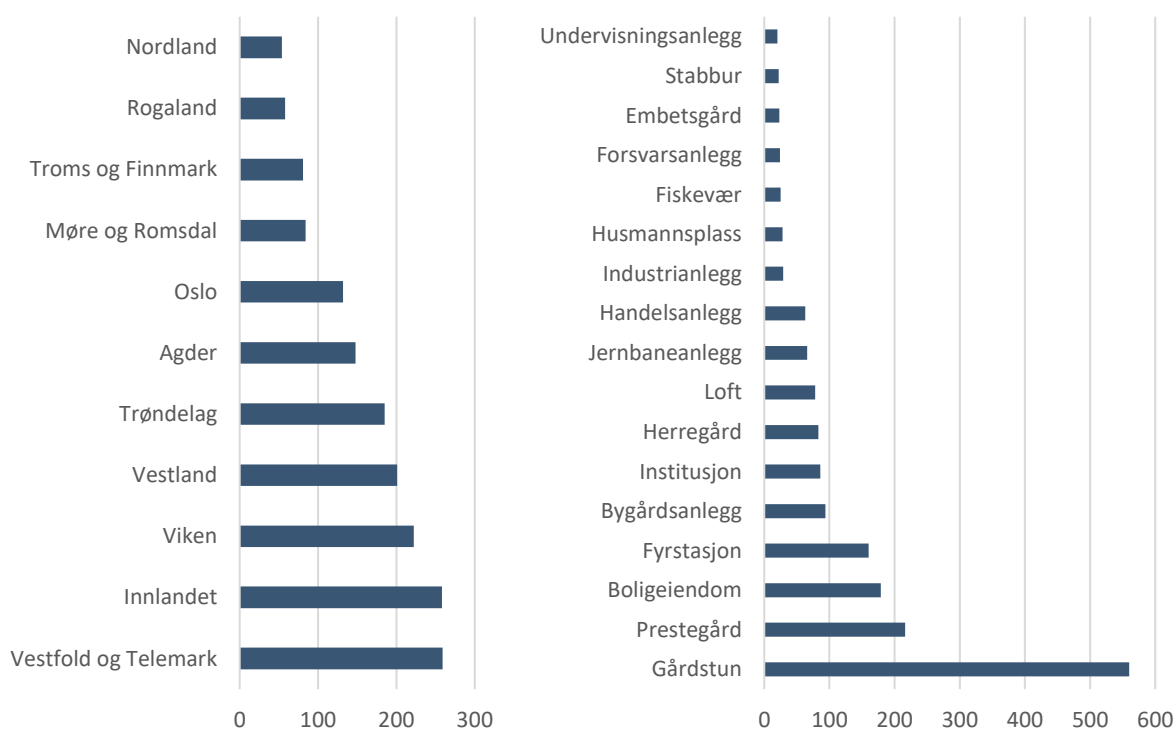
- **Fredning av område rundt et fredet kulturminne (KML §19):** For «å bevare virkningen av kulturminnet i miljøet eller for å beskytte vitenskapelige interesser som knytter seg til det» kan også området rundt et fredet kulturminne etter KML §15 fredes. Det kan dermed legges begrensninger på bruk av og ferdsel på området. Det kan gis unntak for «tiltak som ikke medfører vesentlige inngrep i det fredete området».
- **Kulturmiljøfredning (KML §20):** Et kulturmiljø kan fredes av Kongen for å bevare områdets kulturhistoriske verdi. Paragrafen er mindre spesifikk på restriksjoner på bygg enn det KML §15 er, men inneholder samme formuleringer på virksomhet og ferdsel i området som KML §19.

Fredning av enkeltbygg og områder (KML §15 og 19)

Fredning etter kulturminneloven gir altså strenge begrensninger for endringer på bygg og/eller områder som er fredet. Tiltak utover vanlig vedlikehold er strengt begrenset: «Dersom det i fredningsvedtaket ikke er gitt nærmere regler om fredningens innhold, må ingen rive, flytte, påbygge, endre, forandre materialer eller farger eller foreta andre endringer som går lenger enn vanlig vedlikehold» (KML §15). Det må altså søkes om å få tillatelse for tiltak utover vanlig vedlikehold, for eksempel skifte av farge på bygg. Eier eller bruker av fredet bygg har også plikt til å vedlikeholde bygget (KML §17).



Gjennom nettsiden kulturminnesøk (kulturminnesok.no) gir Riksantikvaren informasjon om nesten 200 000 kulturminner og kulturmiljøer i Norge. Nesten 1700 av disse er kategorisert som «vedtaksfredet» og kan derfor tolkes som å være fredet etter minst én av paragrafene i kulturminneloven. Disse fordeler seg på fylker og de hyppigst klassifiserte objekttypene er presentert i V2.1. Figuren viser at Vestfold og Telemark og Innlandet har flest og omtrent like mange vedtaksfredete registreringer på kulturminnesøk, og at «gårdstun» er den klart mest brukte beskrivelsen av de registrerte vedtaksfredningene.

Figur V2.1 Fordeling av objekter registrert som «vedtaksfredet» på kulturminnesøk etter fylke (venstre) og de 17 hyppigst nevnte objekttypene (høyre) [25.09.20]. Kilde: kulturminnesøk



Tabell V2.2 presenterer to eksempler på fredninger av kulturminner etter kulturminnelovens paragrafer §§15 og 19: et bolighus i Øvre Strandgate i Stavanger og et hotell ved Ålesund. Eksempelene viser at prosessen fra og med oppstart av prosessen fram til Riksantikvarens fredningsvedtak tok henholdsvis ca. 1,5 og 3 år. For fredningen av Øvre Strandgate til venstre i tabellen tok prosessen medregnet første oppstart nesten 12 år, hvor det før andre oppstart var mye dialog mellom kommunen og eier av kulturminnet. Det er vanskelig å vurdere hvor mye dette arbeidet reduserte tiden fra andre oppstart til endelig vedtak, men det pekes i fredningsvedtaket på at det ga et nyttig grunnlag. For eksemplet til høyre i tabellen, hotellet ved Ålesund, ble det gjort en feil i annonsering av fredningsforslaget, noe som forsinket prosessen noe.

Tabell V2.2 To eksempler på kulturminnefredning etter kulturminneloven (KML) §§15 og 19

Kulturminne	Øvre Strandgate 60 i Stavanger	Sjøholt hotell, ved Ålesund
Kort beskrivelse	Typisk bolighus fra 1860-tallet. Inngår i trehusbebyggelsen i «Gamle Stavanger»  <i>Foto: Marit Vestvik, Riksantikvaren</i>	Turisthotell fra 1903-1904, brukt som hotell i dag. Bygd i typisk sveitserstil.  <i>Foto: Jorun Aresvik Hals, Riksantikvaren</i>
Fredet etter KML §15	Hovedbygg og tilbygg, bakgården og portrommet (eksteriør og interiør, unntatt interiørene i baderommene og en skillevegg i 2. etasje)	Eksteriør og konstruksjon samt interiør i 2. og 3. etasje, med hovedelement og detaljer (vindu, dør, listverk, fast inventar, m.m.)
Fredet etter KML §19	-	Hage med uthus/løe
Melding om oppstart	21.11.2006 (ny melding 08.05.17)	05.11.14
Ferdig behandlet, FK	01.06.18	26.9.17
Befaring, RA	22.08.18	26.10.17
Endelig vedtak	02.10.18	07.12.17
Tid fra oppstart til vedtak	11 år, 9 mnd. (1 år, 5 mnd. Fra ny oppstart)	3 år, 1 mnd.
Kilde	Riksantikvaren, sak 06/04266-10 www.riksantikvaren.no/fredninger/ovre-standgate-60-i-stavanger/ [28.09.20].	Riksantikvaren, sak 15/02498-9 www.riksantikvaren.no/nn/fredninger/sjoholt-hotell/ [28.09.20].

Fredning av kulturmiljø (KML §20)

Det er langt færre fredete kulturmiljøer enn fredete kulturminner i Norge i dag. Per i dag er 12 kulturmiljøer fredet: Birkelunden og Bygdøy i Oslo, Havrå i Osterøy, Kongsberg sølvverk, Skoltebyen i Sør-Varanger, Ny-Hellesund i Kristiansand, Sogndalstrand i Sokndal, Sør-Gjæslingan i Nærøysund, Utstein i Rennesøy, Tinfos i Notodden, Levanger sentrum og Skudeneshavn på Karmøy. I tillegg er forslag til fredning av Henningsvær kulturmiljø lagt til høring og offentlig ettersyn.

Riksantikvarens veileder for fredning og forvaltning av kulturmiljøer (Riksantikvaren 2010) spesifiserer at kulturmiljøfredning som regel er mer omfattende og ressurskrevende enn fredning etter §§15 og 19, og at det bør vurderes å utarbeide en prosjektplan for fredningen. Det oppgis prosedyrer for saksbehandlingen i ni faser:

1. Oppstart – varsel og kunngjøring
2. Utarbeidelse av fredningsforslag – samarbeid med berørte parter
3. Lokal høring og offentlig ettersyn

4. Oversendelse for politisk behandling i kommunestyret
5. Oversendelse til Riksantikvaren
6. Sentral høring
7. Oversendelse til Klima- og miljødepartementet
8. Saksforberedelse og fredningsvedtak av Kongen i statsråd
9. Kunngjøring og tinglysing

I tillegg kommer normalt koordinatbestemmelse og merking/skilting av fredningsgrense samt godkjenning av forvaltningsplan og underretning av interessenter.

Veilederen presiserer at fredningsprosessen ikke bør vare lenger enn 2-3 år, av hensyn til eiere og andre berørte parter, men tidsbruk og varighet av prosessen vil naturligvis avhenge av kulturmiljøets omfang og kompleksitet. Riksantikvaren har også det siste tiåret vært gjennom flere kulturmiljøfredninger og har arbeidet med å forbedre prosessen, noe som sannsynligvis gir kostnadsbesparelser for framtidige kulturmiljøfredninger.

Tekstboks 3-4 beskriver to eksempler på kulturmiljøer i Norge og prosessen fram mot fredningsvedtak. Eksempelene er mer omfattende (207-243 bygg) enn Kjøpmannsgatebryggene, og det ble lært mye om prosess fram mot vedtak i disse og andre fredninger i samme periode. Tidsbruk er derfor ikke nødvendigvis representativ for Kjøpmannsgatebryggene. De ni formelle fasene er imidlertid i større grad representative.

Tilskudd for istandsetting

Private eiere av fredede kulturminner og kulturmiljøer kan søke om tilskudd gjennom bevaringsprogrammet for fredede bygninger i privat eie. Ordningen skal gi private eiere av særlig verdifulle kulturminner, kulturmiljø og landskap helt eller delvis dekning av merutgifter i forbindelse med istandsetting, vedlikehold og skjøtsel i tråd med fredningsformål, inkludert eventuelt fredet interiør (Prop. 1 S 2019-2020, kap. 1429, post 71). Tilskudsordningen har uttrykt prioritering for tre målgrupper (rundskriv T-1/19, Klima- og Miljødepartementet 2019):

- «Private eigarar og forvaltarar av freda bygningar og anlegg.
- Private eigarar og forvaltarar av freda eller spesielt verneverdige kulturminne og kulturmiljø som er typiske for liv og verksemd langs kysten.
- Private eigarar og forvaltarar av dei freda kulturmiljøa, samt andre særleg verdifulle kulturmiljø og landskap.»

Det er satt av 126,4 mill. kroner på posten for statsbudsjettet 2020. Trøndelag fylkeskommune distribuerer årlig omtrent 14-16 mill. kr av midlene på denne posten, med en tildelingsprosent på omtrent 40-60 prosent (se Tabell V2.3).

Tabell V2.3 Søknader og tildelte midler etter post 71 i Trøndelag, løpende kroner. Kilde: Trøndelag fylkeskommune

År	Antall søknader	Sum søkte midler	Sum tildelte midler
2018	52	24,7 mill. kr	11 mill. kr (+ 3 mill. kr i forskudd for 2019)
2019	44	27 mill. kr	12 mill. kr (+ 3 mill. kr i forskudd for 2020)
2020	48	39 mill. kr	11. mill. kr (+ 5 mill. kr i forskudd for 2021)

Ordlyden i det midterste punktet fra rundskriv T-1/19 over gir fylkeskommunene anledning til å gi midler til spesielt verneverdige kulturminne og kulturmiljø typisk for liv og virksomhet langs kysten, og Trøndelag fylkeskommunen har de senere årene tildelt tilskuddsmidler til tiltak i Kjøpmannsgatebryggene, altså uten at bryggene er fredet. Ordlyden på de nasjonale føringene vil trolig endre seg noe, til at «i særlige tilfeller kan

Riksantikvaren og regionalforvaltningen foreta egne satsninger med forankring i nasjonale strategiske satsninger. På bakgrunn av dette kan en mindre andel av tilskudd fra posten gå til kulturminner som ikke er fredet.»²¹

Fredede kulturminner og kulturmiljøer prioriteres ikke av Kulturminnefondet. Flere fond, stiftelser, legater og ideelle organisasjoner gir midler til kulturminnetiltak, både for fredede og ikke-fredede kulturminner.²²

Tekstboks 3 Eksempel på kulturmiljøfredning: Levanger (fredet november 2018)



Foto: Åse Bitustøl, Riksantikvaren

Trehusmiljøet som utgjør store deler av Levanger sentrum er særegent og godt bevart, men samtidig representativt for en utvikling på steder som først fikk kjøpstadsprivilegier på 1700–1800-tallet. Levanger har vært et sentralt handelssted i Midt-Norge i minst 1000 år, og trehusmiljøet er et av få eksempler på så intakte trehusmiljøer fra sent 1800-tall og tidlig 1900-tall i Midt- og Nord-Norge.

I desember 2008 vedtok Riksantikvaren midlertidig fredning av store deler av Levanger sentrum, begrunnet med planer om riving blant flere eiere og en konklusjon av fylkesmannen om at reguleringsplanen ikke var tilstrekkelig for å ivareta kulturminneverdiene i området. I januar 2009 ble kommunen og Riksantikvaren enige om å trekke vedtaket dersom det ble startet en prosess med varig fredning. Kulturmiljøfredning ble valgt som virkemiddel siden flere bygninger i seg selv ikke ble vurdert som fredningsverdige. I mars 2010 ble prosessen startet med folkemøte, og varsel om oppstart av fredning ble sendt ut i februar 2011. Det ble deretter etablert et partnerskap mellom Riksantikvaren, kommunen, fylkeskommunen hvor det ble utarbeidet mulighetsstudier, kartlegginger og konferanser/kurs, m.m. Det ble også etablert et bygningsvernssenter i 2013–14 med 2–3 fagpersoner i 40–60 prosent stillinger. Forslag til forskrift og forvaltningsplan ble utarbeidet september 2013 til mars 2014, og det ble holdt lokal høring våren og sommeren 2014. Det ble holdt tre folkemøter i perioden. Justert forslag ble så sendt på sentral høring i mars 2015, og i august 2015 ble fredningsforslaget sendt fra Riksantikvaren til Klima- og miljødepartementet, og det ble en periode med dialog og saksbehandling. I november 2018 ble så fredningen vedtatt ved kongelig resolusjon, 8 år og 11 måneder etter beslutningen om å starte prosessen med fredningen.

Det fredete kulturmiljøet er på ca. 75 dekar og omfatter 157 eiendommer og omtrent 243 bygninger, hvorav tre allerede var fredet etter kulturminnelovens §15.

Kilder: Agenda Kaupang (2017), Riksantikvarens faktaark om Levanger kulturmiljøfredning og Menon (2018a).

²¹ E-post sendt fra Riksantikvaren til fylkeskommunene 4. september 2020.

²² Se Kulturminnefondets oversikt: kulturminnefondet.no/wp-content/uploads/2016/06/4.4-Private-stiftelser-og-fond-ny.pdf [11.10.20]. Det er også satt av en statlig post for tilskudd til verdiskapingsarbeid på kulturminneområdet (kap. 1429 post 77). Denne posten var i Prop. 1 S (2019-2020) 8,2 mill. kroner.

Tekstboks 4 Eksempel på kulturmiljøfredning: Skudeneshavn (fredet november 2018)



Foto: Runar Lunde, Karmøy kommune

Skudeneshavn i Karmøy kommune er en særegen og godt bevart trehusbebyggelse fra midten av 1800-tallet. Byen regnes som representativ for utviklingen av norske kystbyer på 1800- og tidlig 1900-tallet. Fiske, salg og utskipping av sild har hatt en grunnleggende rolle for framveksten av byen.

I forbindelse med en søknad om takvinduer vedtok fylkeskommunen i Rogaland i november 2012 midlertidig fredning av deler av gamle Skudeneshavn. Dette bidro til å initiere en prosess mot kulturmiljøfredning. I september 2014 ble det holdt oppstartsmøte om kulturmiljøfredning, og i februar 2015 ble det sendt ut varsel og kunngjøring om oppstart av kulturmiljøfredning. I oktober 2015 la Riksantikvaren ut forslag til forskrift om fredning med utkast til forvaltningsplan til offentlig ettersyn. Det kom inn høringsinnspill, ny høring ble sendt ut i juni 2016, og saken ble behandlet lokalt i desember 2016-januar 2017. Det ble i prosessen holdt flere samarbeidsmøter og tre folkemøter. I februar 2017 ble saken sendt på sentral høring og i juni 2017 ble vedtaksforslaget oversendt fra Riksantikvaren til Klima- og miljødepartementet. Etter noe dialog mellom Riksantikvaren og departementet ble saken sendt ferdigstilt og vedtatt ved kongelig resolusjon november 2018, 4 år og 3 måneder etter første oppstartsmøte.

Det fredete kulturmiljøet er på ca. 93 dekar og omfatter 180 eiendommer og omtrent 207 bygninger, i tillegg til gateløp, havnebasseng, kaier, brygger, allmenninger, park, hager og annen grønnstruktur.

Kilder: Agenda Kaupang (2017), Riksantikvarens faktaark om Skudeneshavn kulturmiljøfredning og Menon (2018a).

Vern etter plan- og bygningsloven

Et alternativt virkemiddel for å verne kulturminner eller kulturmiljø er vern etter plan- og bygningsloven (PBL), som hensynssone bevaring (kap. 11 og 12).

For hensynssoner i kommuneplanens arealdel (kpa) spesifiseres det at kpa (§11-8) skal i nødvendig utstrekning vise hensyn og restriksjoner som har betydning for bruken av areal. Hensyn og forhold som inngår i andre ledd bokstav a til f, kan markeres i arealdelen som hensynssoner med tilhørende retningslinjer og bestemmelser. Det kan angis flere soner for samme areal.

Til hensynssone skal det i nødvendig utstrekning angis hvilke bestemmelser og retningslinjer som gjelder eller skal gjelde i medhold av loven eller andre lover for å ivareta det hensynet sonen viser.

Det kan fastsettes følgende hensynssoner:

[...]

- c) Sone med særlig hensyn til landbruk, reindrift, mineralressurser, friluftsliv, grønnstruktur, landskap eller bevaring av naturmiljø eller kulturmiljø, med angivelse av interesse.

For randsonen til nasjonalparker og landskapsvernområder kan det, samtidig med fastsetting av verneforskrift for nytt verneområde eller revisjon av verneforskrift eller forvaltningsplan for etablerte verneområder, fastsettes bestemmelser for å hindre vesentlig forringelse av verneverdiene i verneområdet.

Det kan gis retningslinjer om begrensninger av virksomhet og vilkår for tiltak for å ivareta interessen i sonen.

Det kan gis retningslinjer om hvilke hensyn som skal vektlegges ved praktisering av annen lovgivning så langt kommunen er tillagt myndighet etter vedkommende lov.

- d) Sone for båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover, eller som er båndlagt etter slikt rettsgrunnlag, med angivelse av formålet.

Båndlegging i påvente av vedtak etter plan- og bygningsloven eller andre lover er tidsbegrenset til fire år, men kan etter søknad til departementet forlenges med fire år.

- e) Sone med krav om felles planlegging for flere eiendommer, herunder med særlige samarbeids- eller eierformer, samt omforming og fornyelse.

Bestemmelser til denne sonen kan fastsette at flere eiendommer i et område skal undergis felles planlegging og at det skal brukes særskilte gjennomføringsvirkemidler. Det kan også gis bestemmelser med hjemmel i § 11-9 nr. 3.

- f) Sone hvor gjeldende reguleringsplan fortsatt skal gjelde uendret. Ved bruk av denne hensynssonen skal kommunen vurdere om reguleringsplanene er i samsvar med nasjonale og regionale interesser.

I Riksantikvarens veileder på området heter det at sonene c) og d) er aktuelle for å direkte ivareta hensyn ved kulturminner og kulturmiljøer, men at også sonene e) og f) kan ha betydning for forvaltning av kulturminneinteressene (Riksantikvaren 2019). I sone c) kan det gis retningslinjer for å begrense virksomhet og settes vilkår for tiltak og for saksbehandling av søknader om tiltak i sonen. Kommunen kan altså fastsette bestemmelser om hva som omfatter et verneverdig område, hva som kan tillates av endringer på eksisterende bebyggelse og hva som kan bygges nytt i området.

I plan- og bygningsloven spesifiseres det også at reguleringsplan kan inkludere «bestemmelser for å sikre verneverdier i bygninger, andre kulturminner, og kulturmiljøer, herunder vern av fasade, materialbruk og interiør, samt sikre naturtyper og annen verdifull natur (§12-7). Interiør kan altså gis samme vern som eksteriør i hensynssonen.

Interiør er husfast interiør som er en viktig del av byggets samlede verneverdier, ikke inventar, men det kan gis føringer på rominndeling, materialbruk og overflatebehandling, som typisk også gis ved fredning etter KML §15.

Riksantikvaren (2019, s. 71) spesifiserer at «vern av interiør gjennom regulering etter plan- og bygningsloven vil være mest aktuelt for offentlige og halvoffentlige rom som trapperom, korridorer, portrom, forsamlingslokaler og butikker, men det kan også brukes på private eiendommer. Interiør i administrasjonsbygg, kulturbygg som teater- og kinosaler, forsamlingshus, serveringssteder, forretningsbygg, kirker, kapeller osv. kan nå sikres gjennom regulering. For disse må for eksempel benker, belysning osv. anses som interiør. en kan også regulere interiør i driftsbygninger som fjøs, stabbur, hønsehus m.m.»

Det kan søkes og gis dispensasjon for bestemmelsene i hensynssonen (PBL kap. 19). Det fordrer at formålet med bestemmelsene ikke «blir vesentlig tilsidesatt» (PBL §19-2). I tillegg må fordelene ved å gi dispensasjon være klart større enn ulempene, for alle interessenter. Riksantikvaren (2019) spesifiserer at det ikke bør gis dispensasjon fra gjeldende plan for tiltak i et område regulert til vern eller avsatt som hensynssone, og dersom det skulle bli aktuelt bør endringer fremmes som omregulering.

Det er ikke vedlikeholdsplikt for eier eller bruker, men det er krav om at bygg holdes i en tilstand som ikke medfører fare (PBL §31-3), og kommunen har anledning til å vurdere at tiltak gir gode visuelle kvaliteter både i seg selv og med hensyn til dets funksjon og dets bygde og naturlige omgivelser og plassering (PBL §29-2).

Kommunen er ansvarlig myndighet ved vern etter plan- og bygningsloven, med fylkeskommunen som samarbeidspartner (Riksantikvaren 2019). Kommuneplanen rulleres normalt hvert fjerde år. Denne formen for vern kan derfor ikke regnes som permanent, til forskjell fra fredning etter kulturminneloven. Det kan likevel regnes som svært lite sannsynlig at kommunen gjør vesentlige endringer som går utover verdiene i sonen, ikke minst fordi regionale og nasjonale aktører er involvert.

Fylkeskommunen som samarbeidspartner deltar i kommunens planlegging gjennom veiledning, dialog, vurderinger og uttalelser til planforslag. Den har ansvar for å følge opp at nasjonale mål og retningslinjer formidles og følges opp i planforslagene, og kan fremme innsigelser eller varsle Riksantikvaren der vesentlige regionale og nasjonale kulturminneinteresser trues (Riksantikvaren 2019). Riksantikvaren kan også selv fremme innsigelser der nasjonale kulturminneinteresser trues, og eksempelvis innføre midlertidig fredning. Fylkesmannen fører også tilsyn med kommunens planarbeid, er klageinstans og mekler ved innsigelser.

Tilskudd for istandsetting

Private eiere og forvaltere av verneverdige kulturminner og kulturmiljøer kan søke om tilskudd til vern og sikring av kulturminner gjennom den statlige tilskuddsordningen som forvaltes av Norsk kulturminnefond, underlagt Klima- og miljødepartementet.²³ Formålet med ordningen er å styrke arbeidet med å ta vare på verneverdige kulturminner og kulturmiljøer, og å medvirke til at et mangfold av disse kan benyttes som grunnlag for framtidige opplevelser, kunnskap, utvikling og verdiskaping (Prop. 1 S 2019-2020, kap. 1432 post 50). Det kan også søkes om midler til fredede kulturminner og kulturmiljøer, men disse prioriteres ikke. Det er satt av 126,4 mill. kroner på posten på Statsbudsjettet for 2020. Flere eiere av Kjøpmannsgatebryggene har søkt og enkelte har fått tildelt midler av Kulturminnefondet de siste årene.

Trondheim kommune har ikke faste midler, men har gitt tilskudd til istandsetting av Kjøpmannsgatebryggene i 2014, 2018 og 2020, og det er planer om å sette av midler til dette på det kommunale budsjettet årlig fram til

²³ <https://kulturminnefondet.no/om-oss/> [11.10.20].

2025. Tabell V2.4 presenterer antallet søknader, tildelte midler og antallet brygger midlene finansierte tiltak på. Tildelingsprosenten for omsøkte midler i 2018 og 2020 var på 41-46 prosent.

Midlene dekker delvis eller helt kostnadene ved istandsetting. For eksempel er totalkostnadene for tiltakene finansiert i 2020 stipulert til 16 mill. kr, slik at tilskuddene dekker omtrent 30 prosent.

Tabell V2.4 Søknader og tildelte midler fra Trondheim kommune, løpende kroner. Kilde: Trondheim kommune

År	Antall søknader	Sum omsøkte midler	Sum tildelte midler	Antall brygger
2014	4	(ikke tilgjengelig)	1,5 mill. kr	4
2018	8	10,8 mill. kr	5 mill. kr	8
2020	4	4,85 mill. kr	2 mill. kr	4

Trondheim kommune indikerer at det legges inn to mill. kr i året fram til 2025 for tiltak på Kjøpmannsgatebryggene. Det vil i så fall tilsi en gjennomsnittlig tildeling på 1,54 mill. kr per år i perioden 2014-2025.

Andre virkemidler for vern

Andre virkemidler for å verne kulturminner eller kulturmiljøer inkluderer *lokal listeføring* (i Trondheim: aktsomhetskart kulturminner) og registrering i SEFRAK (*SEkretariatet For Registrering Av faste Kulturminne i Noreg*). Virkemidlene gir ingen juridiske føringer, men kan påvirke saksbehandling om tiltak for de objekter det gjelder.

Vedlegg 3: Tidsbruksanslag

Tabell V3.1 gir en oversikt over anslått tidsbruk i forbindelse med vedtak og i årlig forvaltning av vedtaket. Anslagene presenteres for nullalternativet og for Alternativ 1 og Alternativ 2 (avhengig om det blir enkeltvedtak eller elleve unike vedtak), sammenlignet med nullalternativet. Alle tall oppgitt er i ukesverk.

Tabell V3.1 Anslått tidsbruk i ukesverk fordelt på de ulike aktørene/interessentene for nullalternativet, og for Alternativ 1 og 2, sammenlignet med nullalternativet, både før vedtaket (i grått) og i forvaltningen (årlig)

	Null-	Alt. 1,	Alt. 2, sammenlignet med	
	alternativet	sammenlignet med nullalt.	1 vedtak	11 vedtak
Trondheim kommune	0-alt.	Alt. 1	Alt. 2 (1)	Alt. 2 (11)
Dialog, vitalisering, forprosjekter og andre analyser	60			
Arbeid med vedtaksforslag, forvaltningsplan og politisk behandling	2	9,5	2,5	12,5
Høringsrunde	0,5			
Endelig vedtak	0,1			
Behandle byggesøknader (årlig)	1,0			
Behandle tilskuddssøknader (årlig)	2,0			
Informasjonsarbeid (årlig)	10,0			
Tilsyn, oppfølging av prosjekter, eventuelt andre kostnader som ikke faller inn under de andre kategoriene (årlig)	3,0			
Trøndelag fylkeskommune	0-alt.	Alt. 1	Alt. 2 (1)	Alt. 2 (11)
Arbeid med vedtaksforslag (og forvaltningsplan for Alt. 1) samt politisk behandling	0,0	70,5	10,7	14
Høringsrunde	1,0	7,7	3,3	5,0
Endelig vedtak	0,0	1,0	2,0	3,0
Behandle byggesøknader (høring og/eller dispensasjon) (årlig)	1,0	4,5	1,5	2,5
Behandle tilskuddssøknader (årlig)	3,5	0,0	0,0	0,0
Behandle klagesaker for byggesøknader (årlig)	0,5	0,2	0,0	0,0
Behandle klagesaker for tilskudd (årlig)	0,4	0,0	0,0	0,0
Informasjonsarbeid (årlig)	3,0	1,0	2,0	2,0
Tilsyn, oppfølging av prosjekter, eventuelt andre kostnader som ikke faller inn under de andre kategoriene (årlig)	2,5	0,5	0,5	0,5

Riksantikvaren	0-alt.	Alt. 1	Alt. 2 (1)	Alt. 2 (11)
Behandling av vedtaksforslag og befarng		2,0	2,0	2,5
Sentral høringsrunde (inkl. tidsbruk hos høringsinstanser)		4,0		
Dialog med dep. og endelig vedtak		1,5		
Behandle søknadsinnstilling fra fylkeskommunen (årlig)	1,5	1,5	1,5	1,5
Informasjonsarbeid (årlig)				
Tilsyn, oppfølging av prosjekter, eventuelt andre kostnader som ikke faller inn under de andre kategoriene (årlig)				
Eiere	0-alt.	Alt. 1	Alt. 2 (1)	Alt. 2 (11)
Dialog og medvirkning	1,8	5,9		
Annen tidsbruk til å sette seg inn i den nye reguleringen		14,8	14,8	14,8
Ekstra administrasjon som følge av fredningsprosessen				
Administrasjon (hovedsakelig tilskuddsøking) (årlig)	0,5			
Merkostnader i forbindelse med mulig forhindret omlegging av næringsvirksomhet eller bruk av bygg (årlig)				



Menon Economics analyserer økonomiske problemstillinger og gir råd til bedrifter, organisasjoner og myndigheter. Vi er et medarbeidereiet konsultentselskap som opererer i grenseflatene mellom økonomi, politikk og marked. Menon kombinerer samfunns- og bedriftsøkonomisk kompetanse innenfor fagfelt som samfunnsøkonomisk lønnsomhet, verdsetting, nærings- og konkurranseøkonomi, strategi, finans og organisasjonsdesign. Vi benytter forskningsbaserte metoder i våre analyser og jobber tett med ledende akademiske miljøer innenfor de fleste fagfelt. Alle offentlige rapporter fra Menon er tilgjengelige på vår hjemmeside www.menon.no.

+47 909 90 102 | post@menon.no | Sørkedalsveien 10 B, 0369 Oslo | menon.no