

KU Bybanen Sentrum - Åsane - Tilleggsutredning nr 4.

Prosesser og prosedyrer knyttet til verdensarvstatus hos UNESCO

2013-10-07



0	2013-10-07		MAKNU		HPD
Rev.	Dato:	Beskrivelse	Utarbeidet	Fagkontroll	Godkjent

Dette dokumentet er utarbeidet av Norconsult AS som del av det oppdraget som dokumentet omhandler. Opphavsretten tilhører Norconsult. Dokumentet må bare benyttes til det formål som oppdragsavtalen beskriver, og må ikke kopieres eller gjøres tilgjengelig på annen måte eller i større utstrekning enn formålet tilsier.

Innhold

1	Innledning	4
1.1	Oppgaven	4
1.2	Bryggen og verdensarv	4
1.3	Universell verdi, integritet og autentisitet	5
2	Truet verdensarv	7
2.1	Listen over truet verdensarv	7
2.2	Saksgang/prosedyre ved trusler mot verdensarven	7
2.3	ICOMOS metode for konsekvensanalyse	9
3	Dresden og Liverpool	10
3.1	Dresden	10
3.2	Liverpool	13
4	Er Bryggen truet?	15

1 Innledning

1.1 OPPGAVEN

Denne rapporten er en tilleggsutredning som følge av innspill i forbindelse med prosessen rundt konsekvensutredning for Bybane fra sentrum til Åsane. Under høringen av konsekvensutredningen for framføring av bybanen mellom sentrum og Åsane har det blitt framlagt argumenter for at Bryggens verdensarvstatus står i fare. Spesielt gjelder dette trasealternativer som går i dagen på kaien foran Bryggen. Riksantikvaren gjør i sin høringsuttalelse oppmerksom på at direktoratet jobber med en rapport over de norske verdensarvstedene og at man her vil nevne trasealternativet med bane over Bryggen som en mulig trussel mot verdensarvstedet.

Oppgaven slik den er formulert fra Bergen kommune:

Klarlegge hvordan UNESCO behandler en eventuell trussel mot verdensarvmonumentene, og om mulig belyse om Bybanen over Bryggen kan være en slik trussel.

1.2 BRYGGEN OG VERDENSARV

Bryggen i Bergen har hatt verdensarvstatus siden 1979, og er i dag (august 2013) ett av 981 steder inkludert på UNESCOs verdensarvliste. UNESCO er FNs organisasjon for utdanning, vitenskap, kultur og kommunikasjon, og har i dag 195 medlemsstater. Verdensarvlisten er et program basert på en samarbeidsavtale i regi av UNESCO for bevaring av unike steder på jorden. Listen består av 759 kultursteder, 193 natursteder og 29 med både natur og kulturverdier, fordelt på 160 nasjoner. Stedene er utvalgt på grunn av sin spesielle kulturelle eller naturhistoriske betydning for menneskeheten. Listen vedlikeholdes av det internasjonale verdensarvprogrammet og forvaltes av UNESCOs verdensarvskomiteé. Programmet ble startet 16. november 1972, da UNESCO vedtok konvensjonen om beskyttelse av kultur- og naturarven.

For at et sted skal listeføres som verdensarv, må det oppfylle minst ett av ti kriterier, med et unntak for kriterium (vi), som ikke alene kvalifiserer for verdensarvstatus selv om det er oppfylt.

Bryggen er innskrevet etter kriterium (iii) «et sted som bærer et enestående, eller i det minste sjeldent, vitnesbyrd om en kulturell tradisjon eller om en levende eller utdødd sivilisasjon»

Selection criteria:

- i. to represent a masterpiece of human creative genius;
- ii. to exhibit an important interchange of human values, over a span of time or within a cultural area of the world, on developments in architecture or technology, monumental arts, town-planning or landscape design;
- iii. to bear a unique or at least exceptional testimony to a cultural tradition or to a civilization which is living or which has disappeared;
- iv. to be an outstanding example of a type of building, architectural or technological ensemble or landscape which illustrates (a) significant stage(s) in human history;
- v. to be an outstanding example of a traditional human settlement, land-use, or sea-use which is representative of a culture (or cultures), or human interaction with the environment especially when it has become vulnerable under the impact of irreversible change;
- vi. to be directly or tangibly associated with events or living traditions, with ideas, or with beliefs, with artistic and literary works of outstanding universal significance. (The Committee considers that this criterion should preferably be used in conjunction with other criteria);
- vii. to contain superlative natural phenomena or areas of exceptional natural beauty and aesthetic importance;
- viii. to be outstanding examples representing major stages of earth's history, including the record of life, significant on-going geological processes in the development of landforms, or significant geomorphic or physiographic features;
- ix. to be outstanding examples representing significant on-going ecological and biological processes in the evolution and development of terrestrial, fresh water, coastal and marine ecosystems and communities of plants and animals;
- x. to contain the most important and significant natural habitats for in-situ conservation of biological diversity, including those containing threatened species of outstanding universal value from the point of view of science or conservation.

The protection, management, authenticity and integrity of properties are also important considerations.

1.3 UNIVERSELL VERDI, INTEGRITET OG AUTENTISITET

Som en del av prosessen med listeføringen og et grunnlag for videre forvaltning av verdensarvstedene har verdensarvkomiteen slått fast at det skal foreligge en beskrivelse av de universelle verdiene («Outstanding Universal Values» eller OUV) som verdensarvstedet innehar sammen med et sammendrag av komiteens avgjørelse om at stedet har universell verdi og under hvilke kriterier stedet er skrevet inn, sammen med en rapport på områdets integritet og autenticitet. For Bryggen ble det først i juni 2013 godkjent en slik beskrivelse. For de første stedene som ble skrevet inn på listen var dette ikke obligatorisk.

Bryggens autenticitet er i stor grad knyttet til opprinnelige materialkvaliteter, konstruksjonsmetoder og opprinnelig form. Det jobbes i dag kontinuerlig med å restaurere og tilpasse Bryggenstrukturene til en moderne bruk på en måte som er forenlig med de store kulturhistoriske verdiene i komplekset.

Når det gjelder begrepet integritet tenker man på kulturminnets plass som del av en historisk helhet. Det er viktig at Bryggen ikke mister sin tilknytning, både visuelt og fysisk til Bergenhus, bolig-områdene i området bak, Vågsbunnen med middelalderstruktur og kirketårn, og forholdet til sjøen. Hvordan Bryggen oppleves ved ankomst fra sjøen er et ytterst viktig aspekt.

2 Truet verdensarv

Krig, konflikter, naturkatastrofer, forurensning, ukontrollert urbanisering og turisme utgjør en fare for verdensarven. Dersom et sted mister særpreget som førte til at det ble skrevet inn på verdensarvlisten, kan verdensarvskomiteen fjerne stedet fra listen. Dette har skjedd to ganger, med Oryx-reservatet i Oman i 2007 og med Elben-dalen i Dresden i Tyskland i 2009. Første skritt er imidlertid å sette stedet på UNESCOs liste over verdensarv i fare.

2.1 LISTEN OVER TRUET VERDENSARV

UNESCOs liste over verdensarv i fare er laget for å informere det internasjonale samfunn om forhold som truer verdensarvstedene, og for å oppmuntre til handling. Verdensarvskomiteen kan innskrive et sted på listen over verdensarv i fare dersom det kreves store operasjoner for å redde det, og der hvor assistanse har blitt etterspurt. Innskrivelse på listen gjør at verdensarvskomiteen kan sende støtte fra verdensarvfondet til det truede stedet. I tillegg plikter verdensarvskomiteen å utvikle og vedta, i konsultasjon med det berørte landet, et program med tiltak for å redde stedet. Alle tiltak må igangsettes for å gjenopprette stedets verdi, og målet er at det skal fjernes fra listen over truet verdensarv så snart som mulig. Listen består i dag av 44 steder, de fleste er under trussel på grunn av krig, vanskjøtsel eller naturkatastrofer og erodering. Det er derfor få steder i Europa som pr i dag er på denne listen. Liverpool kom på listen i 2012.

2.2 SAKSGANG OG PROSEDYRE VED TRUSLER MOT VERDENSARVEN

Verdensarvskomiteen består i dag av 21 valgte representanter fra de ulike statspartene. Komiteen er det styrende organ i organisasjonen og er etablert som en del av UNESCOs organisasjon.

Det er komiteen som mottar bekymringsmeldingene for et eventuelt truet verdensarvsted.

De ulike statspartene skal informere komiteen så snart som mulig dersom et verdensarvsted er truet. Det er også mulig for både private og ulike organisasjoner å melde fra om det som oppfattes som trusler mot verdensarven. Komiteen vil da be statsparten, altså

Miljøverndepartementer i Norge, om å utrede og vurdere saken. Dersom trusselen oppfattes som alvorlig vil verdensarvstedet bli tatt opp på listen over truet verdensarv.

Steder som er truet skal overvåkes (reactive monitoring) gjennom rapportering utført enten av sekretariatet, andre sektorer av UNESCO eller av de rådgivende organene (ICC ROM, ICOMOS, IUCN). Med dette for øyet skal statspartene (i Norge Miljøverndepartementet) innen 1.februar hvert år melde inn til komiteen, gjennom sekretariatet, om hendelser eller forhold som kan påvirke verdensarven. I sitt innspill til saken opplyser Riksantikvaren om at de i sin rapport over de Norske verdensarvstedene som er under utarbeidelse, vil melde planleggingen av bybane traséen mot Åsane inn som en mulig trussel mot verdensarvstedet Bryggen. En «reactive monitoring» vil da sannsynligvis settes i gang fra UNESCOs side, om ikke før.

Utdrag fra Operational guidelines:

Procedure for the inscription of properties on the List of World Heritage in Danger

1. When considering the inscription of a property on the List of World Heritage in Danger, the Committee shall develop, and adopt, as far as possible, in consultation with the State Party concerned, a Desired state of conservation for the removal of the property from the List of World Heritage in Danger, and a programme for corrective measures
2. In order to develop the programme of corrective measures referred to in the previous paragraph, the Committee shall request the Secretariat to ascertain, as far as possible in co-operation with the State Party concerned, the present condition of the property, the dangers to the property and the feasibility of undertaking corrective measures. The Committee may further decide to send a mission of qualified observers from the relevant Advisory Bodies or other organizations to visit the property, evaluate the nature and extent of the threats and propose the measures to be taken.
3. The information received, together with the comments as appropriate of the State Party and the relevant Advisory Bodies or other organizations will be brought to the attention of the Committee by the Secretariat.
4. The Committee shall examine the information available and take a decision concerning the inscription of the property on the List of World Heritage in Danger. Any such decision shall be taken by a majority of two-thirds of the Committee members present and voting. The Committee will then define the programme of corrective action to be taken. This programme will be proposed to the State Party concerned for immediate implementation.
5. The State Party concerned shall be informed of the Committee's decision and public notice of the decision shall immediately be issued by the Committee, in accordance with Article 11.4 of the Convention.
6. The Secretariat publishes the updated List of World Heritage in Danger in printed form and is also available at the following Web address: <http://whc.unesco.org/en/danger>
7. The Committee shall allocate a specific, significant portion of the World Heritage Fund to financing of possible assistance to World Heritage properties inscribed on the List of World Heritage in Danger. Regular review of the state of conservation of properties on the List of World Heritage in Danger

8. The Committee shall review annually the state of conservation of properties on the List of World Heritage in Danger. This review shall include such monitoring procedures and expert missions as might be determined necessary by the Committee.
9. On the basis of these regular reviews, the Committee shall decide, in consultation with the State Party concerned, whether:
 - a) additional measures are required to conserve the property;
 - b) to delete the property from the List of World Heritage in Danger if the property is no longer under threat;
 - c) to consider the deletion of the property from both the List of World Heritage in Danger and the World Heritage List if the property has deteriorated to the extent that it has lost those characteristics which determined its inscription on the World Heritage List, in accordance with the procedure set out in paragraphs 192-198.

2.3 ICOMOS METODE FOR KONSEKVENSANALYSE

ICOMOS (International Council on Monuments and Sites) er en organisasjon som skal arbeide for å bevare verdensarven og være rådgivende til UNESCOs verdensarvskomiteé. ICOMOS lanserte i 2011 en konsekvensanalysemetode som er skreddersydd for bruk ved tilfeller der verdensarv steder er involvert i utbyggingsplaner eller andre tiltak som vil kunne få innvirkning på verdensarvens «Outstanding Universal Value».

Metoden bygger på samme prinsipper som metoden i Håndbok 140, det vil si en beskrivelse av kulturminnets verdi og en vurdering av tiltakets omfang eller endringspåvirkning, og konsekvensen dette får i forhold til den gitte verdi av kulturminnet. I tillegg har den mange likhetstrekk med Riksantikvarens veileder for utarbeidelse av konsekvensutredninger. Metoden bygger på at verdenskulturminnets OUV (outstanding universal value), altså verdi, beskrives for hver av de faktorene som danner grunnlaget for verdensarvstatusen.

Veilederen legger opp til en fleksibel bruk av metoden, men gir en rekke råd om hvilke redskap man bør bruke og hvilket grunnlagsmateriale man bør basere vurderingene på.

Denne metoden blir beskrevet og gjennomført i tilleggsnotat nr. 01 «*Barrierevirkning av Bybanen foran Bryggen*».

3 Dresden og Liverpool

For å forstå hvordan disse prinsippene virker i praksis kan det være nyttig å se til eksempler som kan relateres til Bryggen. De fleste stedene som blir vurdert som truet er under trussel på grunn av krig, vanskjøtsel eller naturkatastrofer og erodering. Det er få steder i Europa som pr i dag er på denne listen. Dresden ble tatt av verdensarvlisten i 2009 etter å ha stått der noen år, og Liverpool ble tatt inn på listen over truet verdensarv i 2012. Dette er de eneste europeiske verdensarvstedene som er blitt plassert på denne listen. I mange andre tilfeller er det blitt funnet løsninger før situasjonen har blitt så tilspisset at man faktisk har vedtatt at verdensarvstedet må plasseres på listen.

3.1 DRESDEN

Dresden Elbedalen ble i 2004 oppført på UNESCOs liste over verdens kulturarv. Stedet ble skrevet inn etter kriteriene (ii) (iii) (iv) (v) Dresden Elbedalen eller Kulturlandskapet Dresden Elbedalen er navnet på et område langs Elben innenfor byens grenser. Området er relativt tynt befolket tatt i betraktning den korte avstanden til sentrum av en storby. Dalen er kjent for sitt vakre landskap og arkitektur, store statlige kunstsamlinger og levende tradisjon i musikk og bildende kunst. Dalen ble i 2009 fjernet fra listen som følge av byggingen av en bro over Elben, Waldschlösschenbrücke.

I 2006 uttrykte Verdensarvkomiteen i møte i Vilnius dyp bekymring for det planlagte broprosjektet i Dresden. Man anså at prosjektet ville få en irreversibel negativ innvirkning på verdensarvstedets verdier og integritet. Dette ble basert på en uavhengig rapport utført av Universitetet i Aachen samme år («visual impact study»). En overvåking av verdensarvstedet ble satt i gang og etter en rekke oppfordringer og møter mellom



Figur 1 Illustrasjon fra Wikipedia som viser med rød strek området som var omfattet av verdensarvstatus

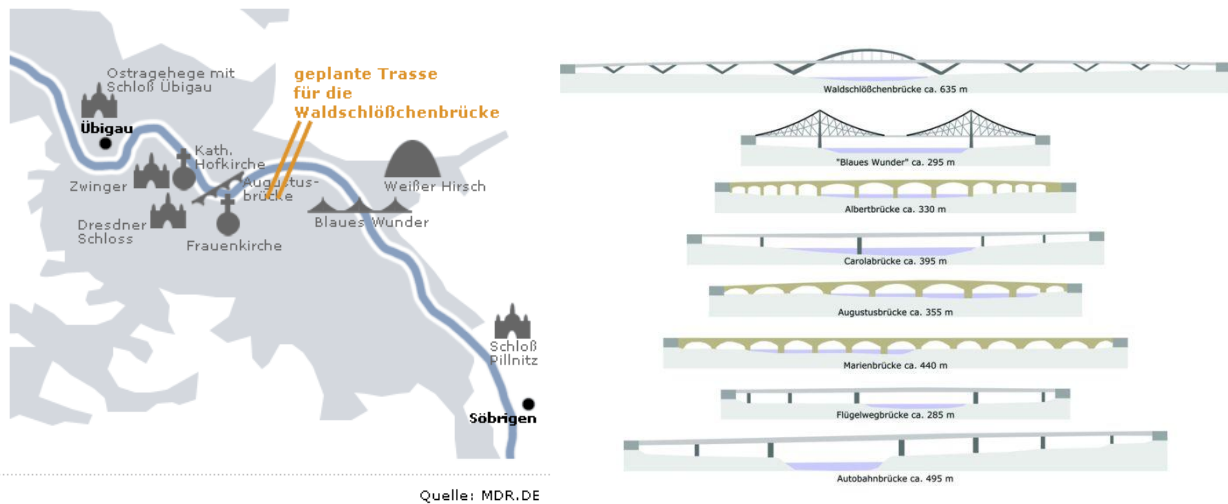
UNESCO og Dresden kommune for å se på alternative løsninger, ble verdensarvstedet strøket fra listen i 2009.

Det planlagte og nå gjennomførte tiltaket med bro over elven innebar en kryssing av selve verdensarvområdet som følger dalen i flere kilometer langs elven. Tiltaket består av bygging av en firefelts motorvei i et område som tidligere opplevdes som svært autentisk og viktig for å forstå verdensarvstedets spesielle verdier.



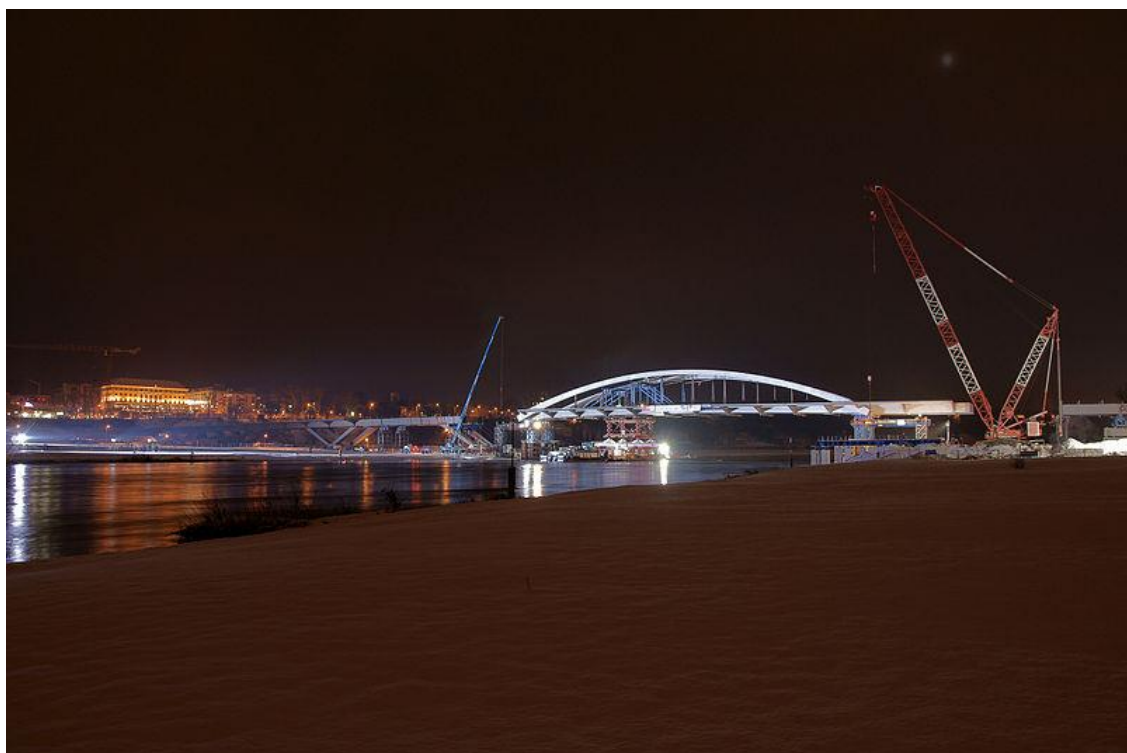
Figur 2 Dresden Elbedalen

Das Dresdner Elbtal



Quelle: MDR.DE

Figur 3 Illustrasjonene hentet fra Wikipedia viser plassering og type bro. Illustrasjonen til høyre viser øverst den nye broen sammenliknet med eksisterende broer i nærheten.



Figur 4 Broen ble åpnet 24. august 2013.

3.2 LIVERPOOL

Liverpool ble innskrevet på verdensarvlisten i 2004 som en maritim handelsby etter kriteriene (ii) (iii) og (iv). I 2012 havnet den på listen over truede verdensarvsteder.

Byen er innskrevet med seks områder i det historiske bysentrum og i havneområdene som alle forteller om utviklingen av en av verdens viktigste handelssentre i det 18. og 19. århundre. Liverpool spilte en viktig rolle i framveksten av det Britiske herredømme og ble etter hvert den viktigste havnen for masseforflytningen av mennesker, både slaver og emigranter fra Nord Europa til Amerika. Liverpool vare pioner i utviklingen av moderne havneteknologi, transportsystemer og havneadministrasjon. De listede områdene innehar et stort antall betydningsfulle handelsbygg, privathus og offentlige bygg inkludert St Georges Plateau.

Ved innskrivingen på verdensarvlisten ble det framhevet av verdensarvkomiteen at nye bygg innenfor verdensarvområdet ikke måtte overskride dagens høyder og at det må tas store hensyn til karakter og sjøfrontens «Skyline».

Tillatelsen til å planlegge utvikling og bygging av en rekke høyblokker, et prosjekt kalt «Liverpool Waters» innenfor verdensarvområdet, har medført stor bekymring for hvordan områdenes OUV vil bli ivaretatt i dette prosjektet til selskapet «Peel». Man frykter tap av historisk autentisitet. Peel hevder å ha utviklet prosjektet i samarbeid med Liverpool kommune og «English Heritage» og ser på dette som en stor mulighet til opprustning av et historisk område som har lidd under forfall i mange år. <http://www.peel.co.uk/news/peelsubmitplanningapplicationforliverpoolwaters>

Bekymringen til UNESCO er imidlertid basert på en uavhengig rapport utarbeidet på oppdrag av «English Heritage». Rapporten påpeker at forholdet mellom verdensarvområdet og elven kan bli betydelig svekket ved den storstilte utbyggingen. Prosjektet fikk sentral godkjenning våren 2013.



Figur 5 The Liverpool waterfront, a Unesco world heritage site, Foto Alamy



Figur 6 Selskapet Peel Holding har søkt om tillatelse for å gjennomføre et av de største utviklingsprosjektene i England. («14 million square feet of mixed use floor space om 150 acres, - an Investment of £5,5 Billion».)

For ytterligere informasjon om prosjektet se også:

<http://liverpoolwaters.co.uk/content/news.php?id=2125>

4 Er Bryggen truet?

Byggingen av bro over Elben i har blitt sammenliknet med framføring av Bybane foran Bryggen. For begge stedene er det i stor grad den visuelle påvirkningen som blir framhevet som en trussel mot stedets OUV. Broen over Elbedalen bryter tvers gjennom området som var omfattet av verdensarvstatusen. I tilfellet med Bybanetrase i dagen i Bergen vil traseen ikke komme i direkte konflikt med det innskrevne området, men vil komme innenfor det området som er definert som viktig for forståelsen og opplevelsen av verdensarvstedets OUV. Det må likevel oppfattes som en viss forskjell på direkte og indirekte påvirkning.

Utbyggingsprosjektet i Liverpool er også et prosjekt som vil gripe direkte inn i verdensarvområdet og er av en karakter og størrelse som ikke kan direkte sammenliknes med Bybaneprojektet i Bergen. Prosjektet innebærer restaurering av store deler av den verneverdige bygningsmassen og gjenbruk av de historiske strukturene har stått sentral i prosjektet. Konsekvensene av den enorme utbyggingen og utviklingen av området gjennom prosjektet «Liverpool Waters» er imidlertid uoversiktlige og kanskje uforutsigbare.

Eksemplene fra Dresden og Liverpool viser at UNESCO tar truslene fra byutviklingsprosjektet som kommer i konflikt med verdensarvens OUV (Outstanding Universal Value) meget alvorlig, og ved utarbeidelsen av en egen konsekvensanalyse metode viser de at de ser på byutvikling som en trussel som må håndteres så tidlig som mulig i de lokale utviklingsprosessene.

Om Bybanetiltaket er av en karakter som vil utløse en prosess med overvåking og innskriving av Bryggen på listen over truede verdensarvsteder er vanskelig å forutse. Det er avhengig av hvordan man vurderer tiltakets innvirkning på stedets OUV, og hvordan man vektlegger mulighetene for å kunne oppnå en ideell situasjon i forhold til dagens situasjon med eksisterende barriere.

Verdensarvkomiteen legger stor vekt på Statspartens innspill i saken, men vil sannsynligvis også basere seg på uavhengige rådgivende organer før en avgjørelse blir tatt.

Bergen 2013-10-07

Marianne Knutsen, kunsthistoriker