

Veileder for oppfølging av NVEs utvalgte kulturminner

– roller, ansvar og virkemidler



Glomfjord kraftledning. Foto: Dag Endre Opedal, Kraftmuseet-NVIM/Statkraft

Innhold

1. Innledning.....	2
2. Bakgrunn og føringer	3
2.1 Sektoransvaret	3
2.2 Vassdrags- og energisektoren.....	3
3. Temaplanene og NVEs utvalgte anlegg	5
3.1 Verdivurdering av anleggene	6
3.2 Avgrensning og kriterier for kraftverk	6
3.3 Avgrensning og kriterier for vassdragstekniske anlegg	7
3.4 Avgrensning og kriterier for overføringsanlegg.....	8
3.5 Avgrensning og kriterier for dammer.....	9
4. Lovverk, rammer og virkemidler	10
4.1 Bakgrunn og utredning av virkemidler.....	10
4.2 Konsesjonsbehandling.....	12
4.2.1 Revisjoner.....	12
4.3 NVEs juridiske virkemidler.....	13
4.3.1 Konsesjonsvilkår for å ivareta hensyn til kulturminneverdier.....	13
4.3.2 Nedleggelser.....	15
4.3.3 Overføring av vassdragsanlegg	18
4.4 Konsesjonsfrie anlegg	18
5. Roller, ansvar og samarbeid	20
5.1 Status statlig listeført.....	20
5.2 Ansvarsforhold ved vassdragstekniske anlegg.....	21
5.3 Ansvar for dammer i konsekvensklasse 0, uten konsesjon eller kjent eier	22
5.4 Konsesjonsfrie anlegg og plan- og bygningsloven.....	22
5.5 Tiltak på anlegg som ikke er valgt ut i temaplanene	23
6. Veien videre	24
7. Vedlegg	25
• Begrepsforklaring.....	25
• Kraftoverføring – kulturminneverdier som kriterier for utvelgelse.....	25
8. Kilder.....	26

1. Innledning

Som et ledd i arbeidet med oppfølgingen av det statlige sektoransvaret for kulturminner, har NVE tidligere utarbeidet fire temaplaner: *Kulturminner i norsk kraftproduksjon*, *Kulturminner i vassdrag. Flom og erosjonssikring, kanaler og miljøtiltak*, *Kraftoverføringens kulturminner* og *Dammer som kulturminner*. Temaplanene er oversikter over sektorens kulturminner med høy kulturminneverdi, og redegjør også for historikken til de 227 utvalgte anleggene.

Veilederen tar for seg verdivurderingene som er gjort i forbindelse med utvelgelsen, føringer, roller, ansvar og virkemidler. Den er ment å kunne brukes av NVE, kulturminneforvaltning og kommuner i saksbehandlingen, samt av eierne i planlegging av tiltak. Forhåpentligvis vil den også bidra til å fremme samarbeid på tvers av forvaltningen for å ivareta sektorens kulturminneverdier.

Medvirkende i utarbeidelsen av veilederen har vært NVEs interne fastgruppe for kulturminner, som inkluderer medlemmer fra konsesjons- og tilsynsavdelingen, samt juridisk seksjon. Seksjon for informasjonsforvaltning og kulturhistorie (AIK) leder gruppa. Det har også vært avholdt møter og seminarer med fylkeskommuner og byantikvarer for å sikre innspill fra kulturminneforvaltningen og kommunale saksbehandlere. Mange av Riksantikvarens innspill til oppfølging av temaplanene ligger også til grunn for utarbeidelsen av veilederen.

2. Bakgrunn og føringer

2.1 Sektoransvaret

Alle statlige sektorer har et ansvar for å ivareta kulturminneverdiene innenfor sin sektor. Prinsippet om sektoransvar på miljøfeltet ble fastsatt gjennom St.meld. nr. 46 (1988–89) *Miljø og utvikling – Norges oppfølging av Verdenskommisjonens rapport* og i St.meld. nr. 58 (1996–97) *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*. I St. meld. nr. 58 ble kulturminnefeltet presentert som ledd i en samlet miljøpolitikk. Ved behandlingen våren 1998 sluttet Stortinget seg til dette, samtidig som flertallet ga uttrykk for at dagens kulturminnepolitikk ikke var tilstrekkelig for å sikre kulturarven for kommende generasjoner.

Videre heter det i St. meld. nr. 16 (2004 – 2005) *Leve med kulturminner* bl.a. på s. 9: ”Det har vært en økende interesse for kulturminnefeltet, både i befolkningen og i de politiske miljøene. Flere regjeringer har satt klare mål for å sikre prioriterte kulturminneverdier, noe som har fått bred tilslutning i Stortinget”. På s. 75 konstateres det også at statlige myndigheter har ansvaret for å sikre at hensynet til kulturminner og kulturmiljøer blir tatt vare på i deres virksomhet, og at sektorene har ansvaret for myndighetsutøvelse og relevante virkemidler:

”Etter sektorprinsippet har de statlige sektorene:

som myndighetsutøver ansvaret for å:

- sikre at hensynet til kulturminner og kulturmiljøer blir tatt vare på i deres virksomhet. Sektorene har ansvaret for myndighetsutøvelse og relevante virkemidler. Videre har de ansvaret for tidlig i beslutningsprosesser å vurdere på hvilken måte kulturminnene skal tas hensyn til, og for å dokumentere konsekvensene et vedtak får for kulturminnene på dette området, jf. kravene i utredningsinstruksen om at de miljømessige konsekvensene av politikkforslag skal utredes.”

2.2 Vassdrags- og energisektoren

I Olje- og energidepartementets miljøhandlingsplan fra 1999 listes det opp tre sektormål som gjelder kulturminner:

- Sikre at olje- og energisektorens kulturminner og kulturmiljøer ivaretas og forvaltes på en faglig forsvarlig måte.
- Sikre at olje- og energisektorens virksomhet ivaretar kulturminne- og kulturmiljøhensyn på en tilfredsstillende måte.
- Sikre ivaretagelse og formidling av forvaltningshistorien.

OED har delegert hovedansvaret for vassdrags- og energisektorens kulturminner til NVE som myndighetsutøver i konsesjons- og tilsynssaker. I 2003 ble Museumsordningen permanent etablert for å følge opp sektoransvaret. Museumsordningen er i dag navnet på det formelle samarbeidet mellom NVE og de to samarbeidsmuseene Kraftmuseet – Norsk Vasskraft- og Industristadmuseum og Anno Norsk Skogmuseum. Museumsordningen ligger i dag under seksjon for informasjonsforvaltning og kulturhistorie (AIK), i Administrasjonsavdelingen. Kulturhistorieteamet i AIK følger opp formålet om å dokumentere, systematisere og formidle historie tilknyttet norsk vassdrags- og energihistorie, samt å bidra til å ta vare på kulturminner som reflekterer denne historien. På kulturminnesiden innebærer det også å være involvert i intern saksbehandling i konsesjons- og tilsynssaker.

Sektoransvaret er også nedfelt i *Strategi for NVE 2017 – 2021*. Under «Hovedmål 1. Bidra til en helhetlig og miljøvennlig forvaltning av vassdragene», er det presisert at NVE skal ... «ivareta og gi informasjon om vassdrags- og energisektorens kulturminner». NVE rapporterer årlig til OED på museums- og kulturminnetiltak.

NVE som direktorat er ikke eier av kraft- eller sikringsanlegg, og eier således heller ikke noen av sektorens kulturminner. NVE skiller seg slik fra de øvrige statlige sektorene som har utarbeidet landsverneplaner med forslag til fredning av enkelte av sine anlegg. NVE er myndighetsutøver, men anleggene eies av kommuner, fylkeskommuner, statlige eller private selskaper, eller privatpersoner. Viktigheten av samarbeid med eierne og kulturminneforvaltningen for å ivareta sektorens kulturminneverdier blir desto større for NVE.

Tekniske og industrielle kulturminner har ofte potensial for ny bruk, og er viktige elementer for opplevelse og stedsidentitet. Samtidig kan tekniske kulturminner være vanskelig å bevare fysisk utover et begrenset omfang, på grunn av blant annet opprustningsbehov, nye sikkerhetskrav og store kostnader til vedlikehold. St. meld. nr. 16 (2004 – 2005, s 31) setter under «Strategier og tiltak» føringer for alternativer til fysisk vern: Kulturminner som ikke kan bevares skal dokumenteres.

Den siste Stortingsmeldingen om kulturminner (nr. 35, 2012-2013), ”Framtid med fotfeste. Kulturminnepolitikken”, omtaler tekniske og industrielle kulturminner i kap. 4, og skriver på s. 30:

”Tekniske og industrielle kulturminner er en type kulturminner som det har vært en økende oppmerksomhet rundt, og de representerer bygninger og anlegg som har betydd mye for mange. Det er behov for å legge større vekt på arbeidet med å ta vare på denne typen kulturminner.”



Fig. 1 Fredete Tyssø I kraftstasjon i Tyssedal. Foto: Stig Storheil/NVE.

Tyssø I huser nå Kraftmuseet – Norsk Vasskraft- og industristadmuseum.

3. Temaplanene og NVEs utvalgte anlegg

OEDs miljøhandlingsplan (1999) påpekte den gang at landsdekkende oversikter over vassdragssektorens kulturminner og kulturmiljøer er mangelfulle, noe som vanskeliggjør prioriteringer, helhetlige vurderinger og godt begrunnet ressursbruk. I NVEs arbeid med sektorens kulturminner har derfor fire tematiske prosjekter blitt prioritert:

- Kulturminner i norsk kraftproduksjon (2006, revidert mht tekst og foto 2013)
 - 27 kraftverk
- Kulturminner i vassdrag. Flom og erosjonssikring, kanaler og miljøtiltak. (2010)
 - 62 forbygninger, terskler, sikringsanlegg, kanaler (såkalte vassdragstekniske anlegg)
- Kraftoverføringens kulturminner (2010)
 - 24 kraftledninger og 19 transformatorstasjoner
- Dammer som kulturminner (2013)
 - 95 dammer

Temaplanene har valgt ut til sammen 227 anlegg fra sektoren med nasjonalt perspektiv. Anleggene har fått statusen «statlig listeført». Listeføringen betyr at de er identifisert som verneverdige, og NVE forplikter seg som myndighetsutøver til å ta hensyn til anleggenes verneverdi i sin virksomhet, se også pkt. 5.1.

Felles for alle temaplanene er at utvalget ikke må sees som uttømmende eller endelig. Flere anlegg kunne ha blitt valgt ut, og anlegg som ikke er representert i utvalget kan dermed også ha store kulturminneverdier. Det finnes for eksempel flere anlegg som er vernet gjennom andre statlige etaters landsverneplaner eller plan- og bygningsloven, fredet etter kulturminneloven eller inngår i nye verdensarvområder. Utvalget må derfor evalueres og revideres med jevne mellomrom, og anleggene fra alle temaplanene sees i sammenheng. En ny gjennomgang vil kunne komme med ny informasjon og nye vurderinger som fører til at utvalget blir justert. Noen anlegg vil bli revet og ombygget, og anlegg som var nær en plass i utvalget, vil kanskje vurderes som viktigere. Samtidig er bevisstheten rundt tekniske og industrielle kulturminner økende blant eierne, kulturminneforvaltningen og befolkningen, noe som kan føre til endrede vurderinger over tid.

Oversikt over alle de utvalgte anleggene og lenker til temaplanene finnes på NVEs nettsider: <https://www.nve.no/vann-vassdrag-og-miljo/kulturminner/>

Alle de utvalgte anleggene er i tillegg lagt inn i NVE Atlas: <http://atlas.nve.no> (under «Vern» og «KulturminneUtvalg»), og i Askeladden. Askeladden er Riksantikvarens nasjonale database over vernede kulturminner, og brukes av forvaltning og planleggere i saksbehandling og planlegging av tiltak. Merk at stedfestingen i Askeladden (flater/polygoner) er noe mer nøyaktig enn kulturminnelaget i NVE Atlas (kun punkter og linjer).

Temaplanen *Kulturminner i norsk kraftproduksjon* ble brukt som grunnlag for Statkrafts egen landsverneplan. Landsverneplaner utarbeides av statlige eiere, der de gir en oversikt og vurdering over sine egne verneverdige anlegg. Statkrafts landsverneplan er for tiden til behandling hos Riksantikvaren.



Fig. 2 Suda III fra 1930. Suda III er et av flere anlegg foreslått fredet i Statkrafts landsverneplan. Foto: Unn Yilmaz/NVE, 2014.

3.1 Verdivurdering av anleggene

Utgangspunktet for alle temaplanene var å komme fram til et representativt utvalg av sektorens bevaringsverdige kulturminner i et nasjonalt perspektiv, altså kraftverk, vassdragstekniske anlegg, kraftoverføringsanlegg og dammer med nasjonal verdi. De utvalgte anleggene viser på ulike måter den utviklingen og det mangfoldet som finnes innen sektorens fysiske spor i Norge. Både typiske og særegne anlegg er valgt ut, med stort spenn i kronologi, geografi og typologi.

Når det gjelder dammer ble det underveis i prosjektet klart at det ikke var mulig å danne seg et dekkende bilde av Norges dammer, estimert til et antall på over 6000 dammer. Målformuleringen ble dermed justert fra å skulle presentere et utvalg bevaringsverdige dammer i Norge til å presentere et utvalg dammer som viser mangfoldet av damtyper på landsbasis, og som inneholder både sjeldne og et representativt utvalg av vanlige dammer. Noen av dem faller i kategorien klart bevaringsverdige, enten på grunn av utforming, materiale, størrelse eller formål. Andre dammer er valgt ut fordi de er velegnede representanter for ulike typer og funksjoner.

Følgende avsnitt redegjør for avgrensninger og kriterier som er gjort i hver enkelt temaplan.

3.2 Avgrensning og kriterier for kraftverk

Utvalget omfatter vannkraftverk for elektrisitetsproduksjon. Et vannkraftverk er definert som et anlegg med de komponentene som er nødvendige for at kraftverket skal fungere. Det vil primært si

magasin, dam, inntak, vannveier og kraftstasjon med maskintekniske og elektrotekniske installasjoner. Overføringslinjer og transformatorstasjoner er ikke vurdert.

Kriteriene som vannkraftanleggene er vurdert etter, er:

1. Bygge- og anleggsteknikk - Typiske trekk ved de forskjellige epokene samt utvikling fra de første kraftverkene og frem til i dag skal være representert.
2. Maskinteknikk - Turbiner med tilhørende utstyr, luker samt rørgater.
3. Elektroteknikk - Generatorer, transformatorer, apparatanlegg, kontrollanlegg.
4. Arkitektoniske verdier - Både eksteriør og interiør.
5. Autentisitet eller grad av opprinnelighet - Dersom et kraftverk ikke har gjennomgått endringer siden det ble bygget, gir det en mulighet til å forstå teknisk og arkitektonisk nivå og stil på byggingstidspunktet.
6. Kontinuitet - Et kraftverk kan ha blitt ombygd, rehabilitert eller på annet vis endret. Dette viser utvikling innen teknikk og arkitektur. Et kraftverk, eller to kraftverk nær hverandre, kan dermed vise eldre og nyere epoke i vannkraftutbygging.
7. Antall - Dersom bare ett eller svært få kraftverk gjenstår av en tidligere mer vanlig kategori, kan dette øke den kulturhistoriske verdien.
8. Representativitet - Dersom det er et relativt stort antall av en bestemt type kraftverk eller en bestemt del av kraftverk, er det naturlig at de objektene som er best bevart, skal ha høyest verdi.
9. Miljø og landskap - Et kraftverk kan med tiden ha blitt et viktig innslag i landskapet. Kraftverket og landskapet er blitt en helhet.
10. Tilgjengelighet - Tilgjengelighet kan vektlegges i evaluering av kraftverkets kulturhistoriske verdi, og da vanligvis større verdi for kraftverk som er lett tilgjengelige.
11. Ikke-teknisk historie - Noen kraftverk er forbundet med spesielle historiske forhold og hendelser.

3.3 Avgrensning og kriterier for vassdragstekniske anlegg

Objektene som utvalget omfatter er anlegg i og langs vassdrag som sikrer nærliggende areal, boliger og infrastruktur mot skade fra flom, erosjon og vassdragsrelaterte skred, inklusive kanaliserings- og senkningstiltak. Terskler, buner og steingrupper i sammenheng med både sikrings- og miljøtiltak er vurdert. I tillegg er kanalanlegg til formål fløtning og ferdsel tatt med i utvalget. Utvalget omhandler eksisterende forbygninger og anlegg som NVE har gitt støtte til (økonomisk og teknisk).

De vassdragstekniske anleggene er sortert og vurdert ut fra egenskaper og kriterier som type, hovedformål/funksjon, utforming, alder og kontinuitet, tilgjengelighet, geografisk variasjon og tilhørende miljø og landskap, samt representativitet, sjeldenhet og autentisitet. I tillegg har anleggets historie og spesielle hendelser hatt stor betydning i vurderingene. Både enkeltobjekter og flere objekter samlet er vurdert.

Utvalget i sin helhet illustrerer stort mangfold i vassdragsinngrep samt geografisk variasjon i forhold til vassdragenes ulike karakter. Utvelgelsen har etterstrebet å illustrere både det representative og det sjeldne. På grunn av anleggenes karakter og livsløp i og langs ”levende vassdrag” er kriteriet autentisitet spesielt utfordrende. Det er anleggene ”*som prosess*” med kontinuerlige endringer og utbedringer over lang tid som er blitt stående sentralt. Materialtypene tre og stein, spesielt tørrmurt stein, samt manuell utførelse, er vektlagt. Tilgjengelighet og tilhørende miljø er brukt som forsterkende verdi i vurderingene.

3.4 Avgrensning og kriterier for overføringsanlegg

Det er i all hovedsak anlegg knyttet til transmisjonsnettet (tidligere kalt sentralnettet), samt større anlegg i distribusjonsnettet (tidligere delt opp i regional- og distribusjonsnettet) som er vurdert for utvelgelse. Noen få, mindre enkeltanlegg fra distribusjonsnettet tatt med i vurderingen, der disse har pekt seg ut som særlig kulturhistorisk verdifulle i et nasjonalt perspektiv. Kun anlegg som helt konkret benyttes til overføring er vurdert, dvs kraftledninger og koblings-/transformatorstasjoner, med unntak av kabler i sjø og jord.

Gjennom årene har det vært tatt i bruk ulike teknikker, materialer og tekniske løsninger ved bygging av ledninger og transformatorstasjoner. Dette gjør det mulig å skille mellom en rekke ulike kategorier av slike anlegg. For å kunne presentere et representativt utvalg av norske kraftoverføringsanlegg har det derfor vært nødvendig å ta hensyn til spredning når det gjelder blant annet:

- årstall for idriftsettelse
- nettnivå (sentralnett, regionalnett, distribusjonsnett)
- spenningsnivå
- geografisk beliggenhet
- elektrisitetsforsynings organisering (privat, kommunalt, interkommunalt, regionalt, nasjonalt eller internasjonalt samarbeid)
- bruksområde for kraften (industri, jernbane, allmenn forsyning, byutvikling, kraft til distriktene, internasjonal kraftutveksling osv.)

I tillegg har det vært viktig å få representert anlegg som utmerker seg med hensyn til:

- viktige milepæler (som første, største, høyeste, lengste osv.) i norsk eller internasjonal sammenheng
- viktige ledd i elektrisitetsforsynings og samkjøringens historie
- spesielle samfunnsforhold, historie, politiske avgjørelser, folkelig engasjement eller andre hendelser knyttet til anlegget
- økonomisk betydning
- spesielle egenskaper knyttet til teknologi og konstruksjoner
- landskaps- og miljøtilpasning

Når det gjelder *kraftledninger* er det lagt vekt på å få representert ulike løsninger innen:

- mastemateriale (stål, tre, betong, limtre)
- linemateriale (stålaluminium, stål, kobber)
- lineoppheng (énkursledning eller tokursledning, simplex-, duplex- eller triplex-utførelse, planoppheng, trekantoppheng eller vertikaltoppheng).
- isolatorløsninger (ståisolatorer eller hengeisolatorer, ulike typer isolatormaterialer)
- byggemetoder, anleggsliv og arbeidsforhold

Når det gjelder *transformatorstasjoner* er det lagt vekt på å få representert ulike løsninger innen:

- typer koblingsanlegg (luftisolert, gassisolert)
- plassering av koblingsanlegg (innendørs, utendørs, i fjell/fjellskjæring)
- arkitektur i bygningsmassen

Se også eget vedlegg om kulturminneverdier som kriterier for utvelgelse av kraftoverføringsanlegg.

3.5 Avgrensning og kriterier for dammer

Dammer kan være store eller små, men alle representerer et inngrep i vassdrag. De illustrerer alle samfunnets behov for å regulere vann til en mengde ulike formål gjennom historien. Utvalget er begrenset til dammer som er intakte.

Dammene er sortert og vurdert ut fra egenskaper og forhold som type, formål, utforming, alder, opprinnelighet, kontinuitet, tilstand, tilgjengelighet, tilhørende miljø og landskap, symbolverdi, sjeldenhet og representativitet.

Noen av de mest sentrale spørsmål som er stilt er:

- Utmerker dammen seg med hensyn til alder, materiale, form, formål eller virksomhet?
- Er dammen representativ for en bestemt epoke i bruken av vann og vannkraft eller for en bestemt type?
- Inngår dammen i et allerede verdisatt kulturmiljø?



*Fig 3 Gausbuvatn dam i Tokke, Telemark. Tømmerkistedammen ble rehabilitert i 2006.
Foto: Stig Storheil/NVE, 2017.*

4. Lovverk, rammer og virkemidler

Klima- og miljøverndepartementet, Riksantikvaren, fylkeskommunene og kommunene spiller alle sentrale roller når det gjelder å bevare kulturminner. Som planleggings- og reguleringsmyndighet er kommunen den viktigste forvalteren av kulturhistoriske verdier gjennom plan- og bygningsloven (27. juni 2008 nr 71). Kulturminneloven (9. juni 1978 nr 50) er også et viktig virkemiddel, og denne forvaltes av Klima- og miljøverndepartementet, Riksantikvaren og fylkeskommunen. Et samarbeid mellom NVE og disse myndighetene er helt vesentlig i arbeidet med å bevare sektorens anlegg som tekniske kulturminner. De offentlige instansers myndighet og virkemidler til tross, er det alltid eierne som har det viktigste ansvaret for forvaltningen av et kulturminne.

Fokuset i denne veilederen vil være å redegjøre for NVEs juridiske virkemidler, samt aktuelle virkemidler i plan- og bygningsloven.

4.1 Bakgrunn og utredning av virkemidler

I etterkant av hver temaplan ble det satt ned interne arbeidsgrupper for å utrede oppfølgingen av anleggene i NVEs saksgang. OED var også involvert i oppfølgingen av den første temaplanen. Følgende vurdering ble gjort av arbeidsgruppen etter *Kulturminner i norsk kraftproduksjon* (NVE 2007), og redegjør for NVEs juridiske virkemidler når det kommer til å ivareta sektorens kulturminner:

NVE forvalter flere lover som er aktuelle med tanke på juridiske virkemidler for å ivareta anleggenes kulturminneverdier, herunder energiloven, industrikonsesjonsloven, vassdragsreguleringsloven og vannressursloven. Det forutsettes at det er bred politisk enighet om at kulturminneverdier skal ivaretas og at sektormyndighetene skal bruke de relevante virkemidlene.

NVEs vurdering er at det er nødvendig å skille mellom eksisterende og nye konsesjonsvilkår. Dette fordi konsesjonærene har innrettet seg etter ordlyden i, og praktiseringen av, de gitte konsesjonsvilkårene, og bevaring av kraftverk som kulturminner kan være ressurskrevende og innebære en tyngende plikt. Det legges i utgangspunktet til grunn at det vil være vanskelig å innfortolke krav om ivaretagelse av antikvariske verdier i allerede gitte konsesjoner, fordi det kan anføres at det er urimelig å innfortolke nye tyngende plikter i eksisterende konsesjoner. I forhold til eksisterende konsesjoner legges det derfor til grunn at man i stor grad må basere seg på frivillighet fra konsesjonærens side, med mindre det er anledning til å revidere vilkårene eller oppstille nye konsesjonsvilkår.

Når det gjelder behandling av søknader om rehabilitering, opprustning, utvidelse, eller nedleggelse av kraftverk vil NVE lettere kunne sette vilkår slik at kulturhistoriske verdier knyttet til bevaringsverdige kraftverk eller enkeltkomponenter ved kraftverk ikke går tapt eller blir forringet. Også i forhold til å oppstille nye konsesjonsvilkår er det imidlertid viktig å huske at vilkårene må ha sammenheng med formålet til hjemmelsloven, og vilkårene må ikke være urimelig tyngende eller undergrave andre bestemmelser i den aktuelle loven.

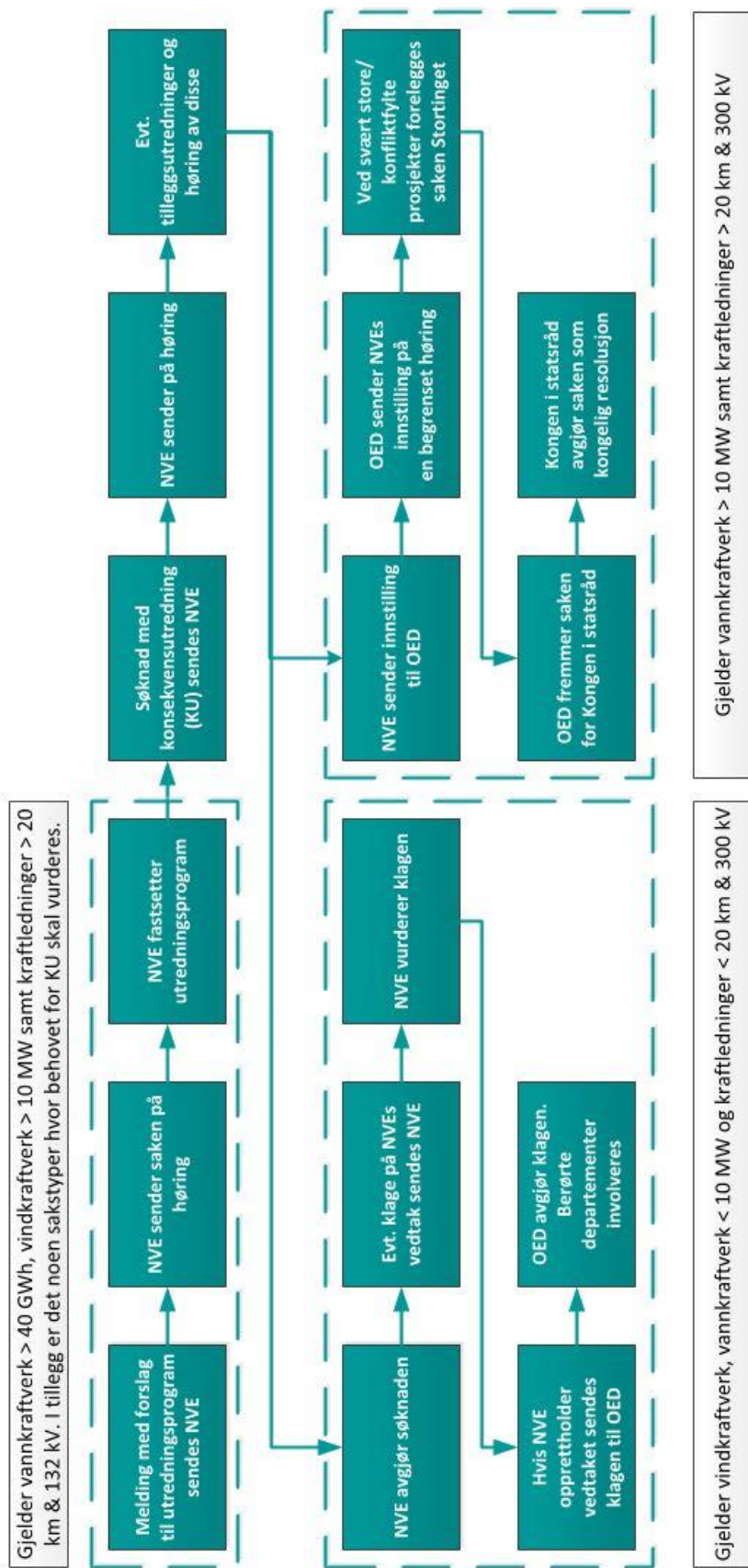


Fig. 4 Saksgang i konsesjonsbehandling. Illustrasjonen viser forskjeller i saksgangen basert på anleggenes størrelse. Hentet fra: <http://www.fornybar.no/energipolitikk>

4.2 Konsesjonsbehandling

Konsesjon er det samme som tillatelse, løyve eller bevilling. Konsesjon kan gis der samfunnsnyttene er større enn de ulempene tiltaket eventuelt medfører. Som en del av vurderingen skal det tas hensyn til miljø- og samfunnsinteresser.

Konsesjonspliktige tiltak, som bygging av vannkraftverk og andre anlegg i vassdragene, større kraftledninger, vindkraft, fjernvarme og andre energianlegg behandles etter energiloven og/eller vassdragslovgivningen. Vassdragstiltak som kan være til nevneverdig skade eller ulempe for allmenne interesser i vassdraget, må ha konsesjon.

Dammer er vassdragstiltak i henhold til vannressursloven § 3. Samtidig er dammene ofte bygget som en del av et vannkraftanlegg, og mange av dammene er bygget i tråd med konsesjoner.

Kraftledninger, transformatorstasjoner og andre elektriske anlegg med spenning over 22 kV kan kun bygges, eies og drives i medhold av en anleggskonsesjon etter energiloven § 3–1. Det samme gjelder ombygging eller utvidelse av bestående anlegg. Anlegg i distribusjonsnettet med spenning opp til 22 kV (i enkelte tilfeller 132 kV) inngår i områdekonsesjon etter energiloven § 3–2. Her er det nettselskapene selv som legger fram tiltaket for interessentene, og anleggene må behandles etter de krav som følger av plan- og bygningsloven. Disse sakene blir kun framlagt for NVE i tilfeller der det kommer vesentlige innvendinger mot tiltaket.

Fra arbeidsgruppen etter *Kulturminner i norsk kraftproduksjon* (NVE 2007):

Som konsesjons- og tilsynsmyndighet for vassdrag og energi forvalter NVE industrikonsesjonsloven (ervervsloven) av 14. desember 1917 nr 16, vassdragsreguleringsloven av 14. desember 1917 nr 17, energiloven av 29. juni 1990 nr. 50 og vannressursloven av 24. november 2000 nr 82. Som konsesjonsmyndighet kan NVE stille vilkår i konsesjoner. Alle disse lovene har hjemler som kan være anvendelige med tanke på å ivareta allmenne interesser.

Juridisk teori beskriver allmenne interesser som interesser eller hensyn av samfunnsmessig betydning som det kan eller skal legges vekt på. Det gjelder i dag en alminnelig oppfatning om at kulturminner er å anse som en allmenn interesse som bør beskyttes.

Generelt må det foretas en konkret avveining fra sak til sak, og det er nødvendig å gjennomgå og fortolke de individuelle konsesjonsvilkårene for det enkelte anlegg. Hjemlene og virkemidlene vil ikke rekke lenger enn det konkrete anlegget, og en konkret avgrensning må foretas ut fra ordlyden i den enkelte konsesjon.

Se fig. 4 og NVEs nettsider om konsesjon - <https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/om-konsesjon/>.

4.2.1 Revisjoner

Hovedformålet med en revisjon vil være å bedre miljøforholdene i regulerte vassdrag. Kjernen i en revisjon vil være å avveie dette formålet opp mot formålet med selve konsesjonen, som er kraftproduksjon. Revisjonsadgangen er ment å innebære en modernisering eller ajourføring av konsesjonsvilkårene, blant annet når det gjelder miljø. Revisjonen skal også gi anledning til å oppheve vilkår som har vist seg urimelige, unødvendige eller uhensiktsmessige. Revisjonsforslaget sendes på høring for innspill fra berørte parter.

Revisjon er i prinsippet aktuelt for alle som har regulerings- eller ervervskonsesjon. I forbindelse med revisjon av konsesjon kan NVE stille vilkår om å ta hensyn til kulturminneverdier.

Tidsubegrensede konsesjoner gitt før 1959 kan revideres 50 år regnet fra det tidspunkt konsesjonen ble gitt. Tidsubegrensede konsesjoner som er gitt i perioden 1959 - 1972 vil alle ha 50 års revisjonstid fastsatt i konsesjonen, og vil følgelig bli aktuelle for revisjon fra og med 2009. Alle konsesjoner gitt i perioden 1972 – 1992 kan revideres fra og med 2022. Konsesjoner gitt etter 1992 vil ha en revisjonstid på 30 år regnet fra det tidspunkt konsesjonen ble gitt.

Se også NVEs nettsider om revisjoner - <https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/vannkraft/revisjon-av-konsesjonsvilkar/>.

4.3 NVEs juridiske virkemidler

NVE kan med utgangspunkt i lovverket sette vilkår for å motvirke skader eller ulemper for allmenne eller private interesser. Som myndighetsutøver kan NVE ved konsesjonsbehandling sette vilkår om at eiere/ tiltakshavere tar hensyn til, og igangsetter tiltak for å bevare, kulturminneverdier. I praksis vil det si at NVE ved behandling av søknader om ny utbygging, rehabilitering, opprusting, utvidelse og nedleggelse av vassdragsanlegg kan sette vilkår om kulturminnehensyn. Dette skal sikre at kulturhistoriske verdier knyttet til bevaringsverdige anlegg eller enkeltkomponenter ved anleggene ikke går tapt eller blir forringet.

NVE kan også pålegge tiltakshaver å utrede kulturminneverdier på anlegg som er gjenstand for konsesjonsbehandling. Ofte er vurderinger av anleggenes kulturminneverdier manglende eller overfladisk behandlet i konsekvensutredninger. Der et anleggs kulturminneverdier ikke er tilstrekkelig kjent eller utredet i forkant av tiltaket, kan NVE pålegge tiltakshaver å rette på dette ved å be om ny utredning, gjerne etter innspill fra kulturminneforvaltningen.

4.3.1 Konsesjonsvilkår for å ivareta hensyn til kulturminneverdier

Konsesjonsvilkår for å ivareta et anleggs kulturminneverdi kan omfatte:

1. Tilpasninger av tiltak gjennom utforming og materialbruk
2. Dokumentasjon ved endringer eller nedleggelser
3. Bevaring av enkelte elementer ved nedleggelser

Tilpasninger av tiltak kan innebære krav til utforming, materialbruk og plassering av forsterkninger eller nye elementer ved et anlegg. For eksempel å sikre at forsterkninger av en eldre dam blir lesbare endringer, men ikke dominerer hele uttrykket, eller å plassere et nytt flomløp slik at mest mulig av den opprinnelige dammen blir bevart. Hensynet til sikkerhet kommer imidlertid først, og kostnader må også tas i betraktning ved slike tilpasninger.

Ved endringer eller nedleggelser av anlegg med kulturminneverdi kan NVE stille vilkår om dokumentasjon før og under tiltaket. Ved nedleggelser kan det kreves at første del av dokumentasjonen godkjennes før det gis rivetillatelse. Eksempler på saker med dokumentasjonskrav er nedleggelsen av de unike Nåvatndammene i Vest-Agder og Heggen transformatorstasjon i Troms. NVE har for tiden (2016-18) et FoU-prosjekt som går ut på å utarbeide minstekrav, retningslinjer og metodikk for dokumentasjon, registrering og formidling av sektorens anlegg. I forbindelse med prosjektet vil det komme en egen veileder om dokumentasjon for eiere. NVE ønsker å legge til rette for at dokumentasjonen blir åpen og tilgjengelig, både for eiere, kulturminneforvaltning og publikum.

Se bloggen til «Dokumentasjon av kulturminner i vassdrags- og energisektoren» for mer informasjon:
<https://nvedokiver.wordpress.com/>.



Fig. 5 Nåvatn III, den minste av de to flerbuedammene. Foto: Stig Storheil/NVE. 2016.



Fig. 6 Nåvatn III under riving våren 2018. Foto: Jon Atle Eie/NVE.

En absolutt forutsetning for å gi konsesjon til nedlegging uten full fjerning og tilbakeføring, er at dette ikke vil medføre økt fare-/skadepotensiale. Når dette er tilfellet kan NVE åpne for muligheten til å la for eksempel grunnmurer, rørgater, trallebaner og lignende bli stående på bakgrunn av kulturminnefaglige innspill. Eksempler på slike saker er nedleggelsen av Sauda I og II og Glomfjord kraftledning i Nordland. I Sauda åpner NVE for muligheten for at elementer etter Sauda I med tilhørende rørgate, trallebane og dam kan bevares for å fortelle stedets krafthistorie og inngå som elementer i en tursti, dette i samarbeid med eieren. Glomfjord kraftstasjon er foreslått som verneklasse I i Statkrafts landsverneplan. Kraftledningen skal rives og erstattes med en ny ledning, men her påla NVE eieren å utrede muligheten for å bevare opptil tre av mastene i tilknytning til et arbeiderboligfelt som er vernet etter plan- og bygningsloven. Hensynet til mastene som kulturminner ble her vurdert opp mot faktorer som sikkerhet, kostnader og visuelle virkninger. NVE landet på bevaring av en mast. Riksantikvaren varslet i 2017 oppstart av fredning av alle tre mastene.



Fig. 7 Glomfjord kraftledning. En av mastene som er under fredning. Foto: Dag Endre Opedal/NVIM/Statkraft. 2016.

4.3.2 Nedleggelser

Nedleggelser av anlegg utløser typisk krav om ivaretagelse av allmenne interesser, inkludert anleggenes kulturminneverdier. Aktuelle tiltak som NVE kan pålegge er som regel dokumentasjon eller fysisk bevaring av elementer av anlegget. Bevaring av hele kraftverk eller stasjoner vil som regel bli urimelig tyngende vilkår, og går utover det NVE kan pålegge som konsesjonsmyndighet. For kraftledninger er det oftest aktuelt med oppgraderinger, det vil si at en gammel ledning byttes ut med en ny og ofte større ledning i samme trasé eller parallelt. Da følges ordinær saksgang for

konsesjonsbehandling av ny ledning. I de få tilfellene det er snakk om å bare fjerne en gammel ledning sendes saken på høring, og etterpå gis det eventuelt tillatelse til fjerning, eventuelt med vilkår om en plan for gjennomføringen (MTA-plan, eller miljø- transport- og anleggsplan).

I det følgende beskrives aktuelt lovverk og saksgang for nedleggelse av dammer. Dammer brukes her som eksempel siden de utgjør hovedtyngden av nedleggelsessaker som behandles av NVE.

Nedleggelse av dammer:

Vannressursloven kap 7 omhandler nedlegging av vassdragsanlegg. Et vassdragsanlegg er definert som «bygning eller konstruksjon i eller over vassdrag», jf. § 3 bokstav b. Det kan for eksempel være dammer, kanaler, rørgater, tunneler eller sluseanlegg. Det er særlig pekt på hensyn til optimal utnyttelse av vannressursen, bevaring av den etablerte naturtilstanden, samt anleggets verdi som teknisk kulturminne.

Vannressurslovens § 41 (adgang til å nedlegge vassdragsanlegg) lyder som følgende:

Hvis eieren av et vassdragsanlegg ikke lenger vil holde anlegget ved like, skal anlegget fjernes og vassdraget så langt som mulig tilbakeføres til forholdene slik de var før anlegget ble bygd. Før en nedlegging skal eieren gi alle interesserte underretning god tid i forveien.

Hvis nedlegging kan føre til påtakelig skade eller ulempe for allmenne interesser, kreves konsesjon etter § 8. Konsesjon skal gis om ikke særlige grunner taler imot.

Vassdragsmyndigheten kan sette vilkår i konsesjonen etter reglene i § 26.

Vassdragsmyndigheten kan gi konsesjon til at nedlegging skjer på annen måte enn nevnt i første ledd, hvis det ikke vil medføre noen økt fare eller skade.

Behandlingen av nedlegging av vassdragsanlegg har flere likhetstrekk med behandlingen av andre vassdragstiltak. Samtidig er det forskjellige vurdering av skade og ulempe. I vurderingen av konsesjonspliktige tiltak oppstiller loven vurderingstemaet «nevneverdig skade eller ulempe» for allmenne interesser i vassdraget eller sjøen, jf. § 8. Ved nedleggelse er derimot vurderingstemaet om det er «påtakelig skade eller ulempe» for allmenne interesser som utløser konsesjonsplikt, jf. § 41. Terskelen for konsesjon for nedleggelse av anlegg er altså høyere enn for andre vassdragstiltak. Det er inngrepene i vassdraget og virkningen for allmenne interesser som vurderes. Formålet med konsesjonsbehandling er å sikre at nedleggelsen gjøres på en forsvarlig måte.

Konsesjonspliktavurdering av nedleggelse:

- Hvis eier er i tvil om nedleggingen kan medføre påtakelig skade eller ulempe har eier rett til å be om en forhåndsvurdering/konsesjonspliktavurdering, jf. § 18.
- Etter at NVE har mottatt melding/søknad kvalitetssikres denne.
- Når meldingen inneholder tilstrekkelig med informasjon til at saken er tilstrekkelig opplyst, sendes den på begrenset høring til kommunen, Fylkesmannen og fylkeskommunen. Andre kan i særlige tilfeller også få saken til uttalelse, men dette vurderes for hvert enkelt tilfelle.
- NVE reiser ut på befaring ved behov.

- Hvis det er nødvendig å stille krav til hvordan nedleggelsen skal skje for å unngå at den er til påtakelig skade eller ulempe for allmenne interesser, vedtar NVE at nedleggelsen behøver konsesjon (er konsesjonspliktig). Dette gjelder også ved delvis nedleggelse etter § 41 tredje ledd.
- Hvis nedleggelsen ikke behøver konsesjon forutsetter NVE at nedleggelsen utføres slik det er beskrevet i søknaden. Vilåårene i § 41 gjelder fremdeles. Dermed skal anlegget fjernes og vassdraget så langt som mulig tilbakeføres til forholdene slik de var før anlegget ble bygd. Det er også dameiers ansvar å gi ”*alle interesserte underretning god tid i forveien*”.
- I enkelte tilfeller er inngrepene en nedleggelse medfører så ubetydelige at NVE mener det ikke er nødvendig å konsesjonspliktvrderer nedleggelsen. I slike tilfeller behandles henvendelsen med et brev der NVE skriver at tiltaket ikke behøver noen ytterligere behandling etter bestemmelser i vannressursloven. Vi gjør også søker oppmerksom på at nedleggelsen bør avklares etter andre relevante lovverk, bl.a. kulturminneloven.

Saksgang ved nedleggelse - konsesjonsbehandling:

- Søknaden sendes på offentlig høring og kunngjøres. Dette ivaretar kravet om at alle interesserte skal ha underretning og gis anledning til å uttale seg til saken god tid i forveien, jf. § 41. Her er det viktig at evt innspill og vurderinger angående anleggets kulturminneverdier blir spilt inn tidlig i saksgangen, og før detaljerte planer for tekniske løsninger blir lagt. Dette gjør at det fremdeles er mulig å tilpasse valgene og unngår unødige utgifter for tiltakshaverne ved at de må endre langt framskredne planer.
- Det gjennomføres sluttbefaring der alle som har kommet med uttalelse inviteres.
- Det gis konsesjon med vilkår. Det kan bl.a. stilles vilkår som tar hensyn til anleggets kulturminneverdier, se pkt 4.3.1.
- Nedleggelsen følges opp av NVEs miljøtilsyn og ev. damtilsyn. Utarbeidelse av detaljplaner skjer i dialog med kulturminneforvaltningen dersom anlegget er vurdert til å ha kulturminneverdi og det er satt vilkår for å ivareta kulturminnehensyn.
- Miljøtilsynet kan ta initiativ til et orienteringsmøte med eier om ev. krav til dokumentasjon og/eller tilpasninger av endringer, ev. med befaring, før detaljerte planer for nedlegging utarbeides. Fylkeskommunen kan inviteres til å bli med og komme med sine anbefalinger. Ved nedlegging utarbeider eier egen plan for dokumentasjon av anlegg ut fra vilkår satt av NVE. Ved endring tar detaljert plan opp i seg kulturminnefaglige vilkår for tilpasninger.
- Detaljerte planer sendes på høring
- Det fattes vedtak om godkjenning av detaljerte planer
- NVE godkjenner plan for dokumentasjon og godkjenner senere rapporten. Dokumentasjonen skal gjøres offentlig tilgjengelig.
- Det gjennomføres befaring i anleggsfasen og sluttbefaring. NVE inviterer fylkeskommunen og kommunen med på tilsyn.

Føringer for konsesjonsbehandlingen:

- Selve konsesjonsbehandlingen følger i utgangspunktet reglene i § 8 i vannressursloven, men § 41 annet ledd gir klare føringer ved bestemmelsen om at «*konsesjon skal gis om ikke særlige grunner taler imot*» nedleggelse.
- Selv om risikoen for påtakelig skade eller ulempe er tilstede, er det likevel rent unntaksvis aktuelt å nekte konsesjon.
- I henhold til forarbeidene (Ot.prp. nr. 39, 1998-99, side 355) er unntaksregelen svært snever, der det står:

«I praksis vil det ikke være aktuelt å nekte konsesjon til nedlegging i andre sammenhenger enn i forbindelse med overføring av anlegget etter § 42, eller hvis anlegget blir fredet etter kulturminneloven, eventuelt som en del av et biotopvern etablert etter naturvernloven».

4.3.3 Overføring av vassdragsanlegg

I enkelte tilfeller kan damanlegg overføres nye eiere som tar på seg ansvaret for vedlikehold og sikkerhet.

Vannressurslovens § 42 (*overføring av vassdragsanlegg i stedet for nedlegging*) lyder som følgende:

Vassdragsmyndigheten kan overføre et vassdragsanlegg som ønskes nedlagt til noen som ønsker det opprettholdt, om ikke eieren da frafaller nedlegging.

Overføringen kan skje til enhver som ønsker anlegget opprettholdt. Det vil likevel være opp til NVE å avgjøre om anlegget skal overføres. Eier av anlegget skal varsles. Ved vurderingen står erververens faglige og økonomiske grunnlag for drift og vedlikehold av anlegget sentralt. Dette fordi virkningen av overføringen er at eieren blir fratatt sin vedlikeholdsplikt og sitt ansvar for anlegget, som i stedet overføres erververen.

4.4 Konsesjonsfrie anlegg

Når det kommer til konsesjonsfrie anlegg kan NVE i enkelte tilfeller stille vilkår for å ivareta kulturminnehensyn. Noen ganger kan selve tiltaket, for eksempel nedlegging eller større endring, utløse konsesjonsplikt for å ivareta allmenne interesser, se pkt 4.3.2 Dersom det ikke er sikkert om tiltaket trenger konsesjon, kan tiltakshaver be NVE vurdere konsesjonsplikt. Andre, som for eksempel kulturminneforvaltningen, kan også be om vurdering av konsesjonsplikt.

Ofte vil NVEs rolle i konsesjonsfrie saker begrense seg til å informere og anmode eier om samarbeid og ivaretagelse av kulturminneverdiene, samt informere og oppfordre kulturminneforvaltningen om å komme med innspill til kommunens saksbehandling.

Ved fritak fra konsesjonsplikt etter vannressursloven må tiltakshaver avklare med kommunen om tiltaket trenger dispensasjon fra arealplan og byggetillatelse. Vannressursloven § 5 om aktsomhetsplikt, § 10 om minstevannføring, § 37 om vedlikehold og § 41 om nedlegging gjelder også for konsesjonsfrie tiltak, og skal bli fulgt opp av kommunen.

Arbeidsgruppen etter *Kulturminner i norsk kraftproduksjon* (NVE 2007) bemerker at «Før 1969 trengte ikke offentlige selskaper konsesjon for erverv av fallrettigheter. Elvekraftverk (uten reguleringsmagasin), var i mange tilfeller ikke gjenstand for konsesjonsbehandling etter vassdragsreguleringsloven. Det ble sett "litt stort" på bygging av elvekraftverk så sant eierforholdene var i orden, og kraftverkene ble derfor bygget uten konsesjon etter vassdragslovgivningen.».

Anlegg som faller utenfor konsesjonslovgivningen (for eksempel møller og sager som drives av vannhjul), samt fløtningsanretninger som ikke regulerer vann (for eksempel tømmerrenner) faller utenfor NVEs myndighet, og dermed muligheten til å stille vilkår for ivaretagelse av disse kulturminnene. Det samme gjelder infrastrukturen rundt kraftverkene (brakker, arbeiderboliger, veianlegg) som ikke reguleres av de aktuelle lovverkene.

Denne begrensningen når det kommer til juridiske virkemidler tydeliggjør viktigheten av samarbeid på tvers av forvaltningen for å ta vare på helheten og den samfunnsmessige konteksten rundt sektorens kulturminneverdier. Ikke minst vil bidrag fra frivillige og lokalbefolkningen være viktig.



Fig. 8 Maskinhallen i Alta kraftverk. Foto: Dag Endre Opedal/Kraftmuseet, 2017.

5. Roller, ansvar og samarbeid

NVEs virkemidler for å ivareta kulturminner som myndighetsutøver er begrenset, både med tanke på aktuelt lovverk og ressurser. Begrensningene er sterkest når det kommer til fysisk vern og konsesjonsfrie anlegg. Samarbeid med kulturminneforvaltningen, kommunene og ikke minst eierne er avgjørende for å ivareta sektorens kulturminner.

Generelle tiltak for å forbedre samarbeidet vil være å sørge for tidlig varsling og innkallinger til befaringer og møter i saker som omfatter de utvalgte anleggene. Hensikten er å sørge for at kulturminnehensyn kommer tidlig inn i sakene, før konsesjon er gitt og detaljerte planer for tekniske løsninger blir lagt. Slik er det fremdeles mulig å tilpasse valgene og unngå unødige utgifter ved at langt framskredne planer må endres. Som et ledd i arbeidet med å følge opp sektoransvaret internt i NVE, er det opprettet en intern fastgruppe for kulturminner med medlemmer fra aktuelle seksjoner på konsesjons- og tilsynsavdelingene. Gruppa ledes av AIK, og juridisk seksjon avklarer spørsmål ved behov. Fastgruppa skal sikre at alle aktuelle parter er tidlig informert, og sørge for en forutsigbar og lik behandling av like saker. Det er også lagt inn rutiner for kulturminnesaker i de aktuelle seksjonenes styrende dokumenter for saksbehandling.

Det er også viktig å ha dialog med kulturminneforvaltningen om anlegg som ikke er valgt ut i temaplanene, da utvalget ikke er uttømmende, og det finnes flere anlegg med høy kulturminneverdi. Derfor er det også viktig at fylkeskommunene kommer inn med faglig tyngde i sakene, og tar eget initiativ til dialog, møter og befaringer.

Kontakt i forkant av konsesjonsbehandling og tekniske planer mellom kulturminneforvaltning, eier og NVE om hvilke løsninger som er mulige og hvilke alternativer som er aktuelle vil lette prosessen for alle partene og ivareta kulturminnehensyn på en bedre måte. Det kan for eksempel være vanskelig for en fylkeskommune å utfordre valg av tekniske løsninger for en flomluke når det kommer til utforming og alternativer. NVE kan i slike tilfeller ta initiativ om møte med fylkeskommune og eier før planen for tekniske løsninger kommer på plass.

5.1 Status statlig listeført

Anleggene som er utvalgte i temaplanene har status som «statlig listeførte». De er ikke delt inn i kategoriene verneklasse I og II som i de øvrige landsverneplanene, da NVE ikke eier noen av anleggene og følgelig ikke foreslår fredning for noen av dem. Anleggene har alt fra statlige til kommunale og private eiere. Statusen medfører først og fremst at anleggene er identifisert som verneverdige, og at NVE forplikter seg til å ivareta hensynet til disse anleggenes kulturminneverdier i sin saksbehandling.

Anleggene i *Kulturminner i norsk kraftproduksjon*, *Kraftoverføringens kulturminner* og *Kulturminner i vassdrag* er imidlertid også vurdert til å ha nasjonal verdi, i samråd med Riksantikvaren. Dette innebærer at også fylkeskommunene har en rolle og et ansvar i deres ivaretagelse gjennom vurdering og uttalelser i plansaker og konsesjonssaker. Dammene i *Dammer som kulturminner* er mer varierende når det kommer til verdivurdering (se pkt. 3.1), men også her finnes det anlegg med både nasjonal og regional verdi.

5.2 Ansvarsforhold ved vassdragstekniske anlegg

Det er først og fremst hver enkelt grunneier og den enkelte kommune, gjennom sin arealplanlegging, som har ansvar for å sikre liv og verdier mot skade fra flom og skred. NVE har det nasjonale ansvaret for å forvalte statens midler til dette formålet.

For vassdragstekniske anlegg gjelder i prinsippet at hver enkelt grunneier også er eier av tiltaket etter utførelse. Eier kan pålegges skjøtsel, ettersyn og drift av anlegget, mens kommunen har ansvar for tilsyn. Kommunen er også eier av mange av anleggene. NVE skal påse at kommunene fører slikt tilsyn, og kan dessuten gi tilskudd til ekstraordinært vedlikehold og nye tiltak.

NVE kan med hjemmel i vannressursloven gi pålegg til eier av vassdragsanlegg om å gjennomføre tiltak for å begrense skader, eller selv iverksette tiltak når det er særskilt fare for alvorlig skade. NVE har en egen anleggsvirksomhet (NVE Anlegg) i regionene Nord, Midt-Norge, Vest og Øst og etaten har lang tradisjon for utføring av anlegg i egen regi over hele landet.

Det er som regel bare oppstart av nye anlegg som sendes ut på høring fra NVE. Når det gjelder vedlikehold på eksisterende anlegg vurderes omfanget sammen med kommunen, og fylkeskommunen kontaktes bare dersom de har særlige interesser i saken. Hittil har det ikke vært rutine fra NVE å kontakte fylkeskommunen ved tiltak på noen av de utvalgte anleggene.

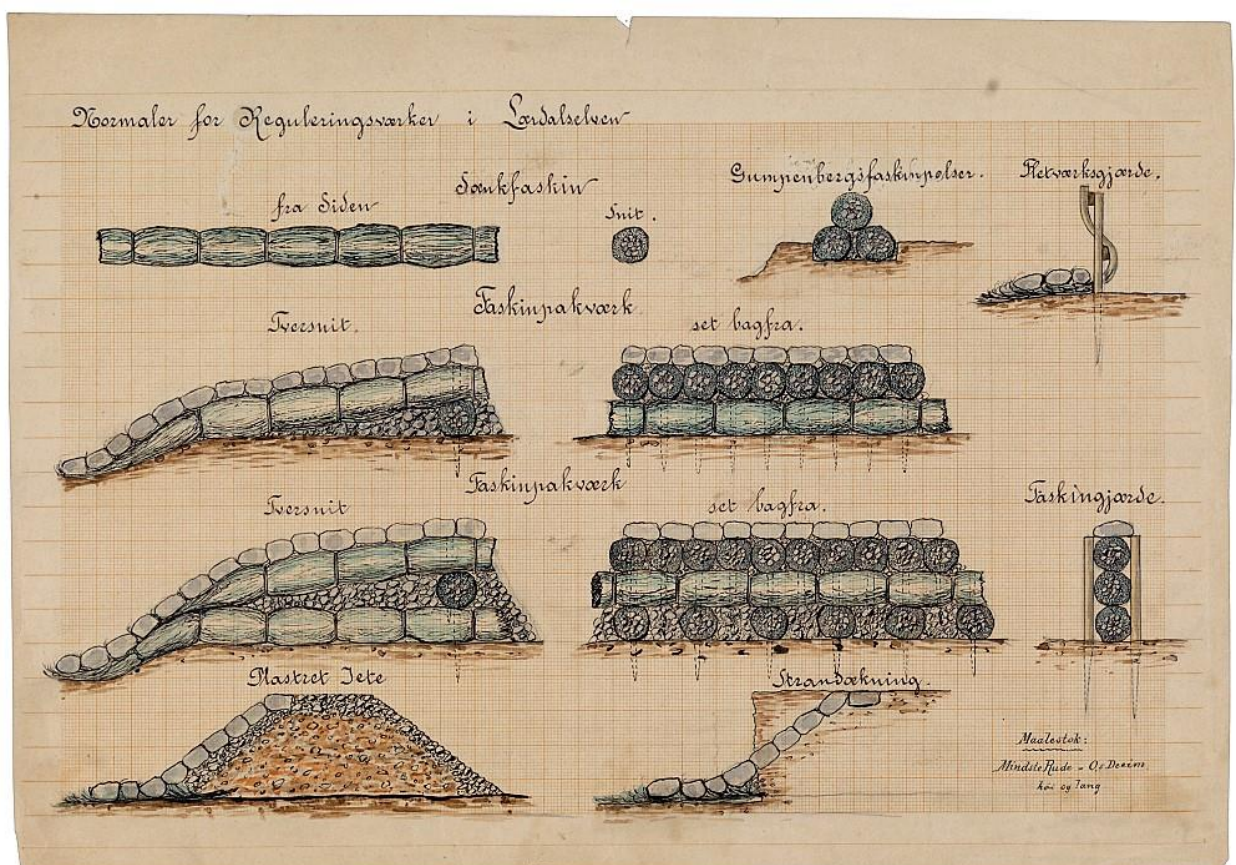


Fig. 9 Tegning av ulike typer forbygninger til Lærdalselva. Fra NVEs arkiv.

5.3 Ansvar for dammer i konsekvensklasse 0, uten konsesjon eller kjent eier

Dammer har vært underlagt offentlig tilsyn siden 1909, og i dag er det NVEs seksjon for damsikkerhet som ivaretar sikkerheten. Ansvar for sikkerheten er plassert hos eieren, mens NVEs rolle er å se til at eiere følger opp kravene som blir stilt gjennom regelverket. Tilsynet foregår blant annet gjennom godkjenning av konsekvensklasse og tekniske planer for nybygging og ombygging.

Dammer er plassert i konsekvensklasser 0-4 avhengig av bruddkonsekvenser. Konsekvensklasse 4 omfatter dammer med størst bruddkonsekvenser, mens konsekvensklasse 0 omfatter dammer som ved brudd ikke vil medføre nevneverdig skade på mennesker, miljø eller eiendom. Dammer plassert i konsekvensklasse 1-4 er underlagt bestemmelsene i forskrift om sikkerhet ved dammer (damsikkerhetsforskriften). For anlegg i konsekvensklasse 0 gjelder bare et fåtall av kravene i damsikkerhetsforskriften, og tilsyn med anleggene blir ikke prioritert fra NVEs side. NVE vil normalt kun komme i befatning med disse dammene ved søknad om nedlegging eller dersom det skjer en ulykke ved dammene. Dersom det skal gjøres tiltak på konsesjonsfrie dammer i konsekvensklasse 0 behandles dette av kommunen etter plan og bygningsloven.

NVE må av og til følge opp dammer som ikke har kjent eier (ansvarlig). NVE legger normalt til grunn at grunneieren på damstedet er den ansvarlige dersom det ikke kan legges frem dokumentasjon på at den ansvarlige er en annen. Dammer som den ansvarlige ikke lenger vil holde vedlike skal nedlegges.

5.4 Konsesjonsfrie anlegg og plan- og bygningsloven

Som konsesjonsmyndighet har NVE i utgangspunktet ingen juridiske virkemidler for å ivareta hensynet til konsesjonsfrie anleggs kulturminneverdier. Unntaket er dersom det aktuelle tiltaket vurderes å være konsesjonspliktig på bakgrunn av store samfunns- eller miljømessige konsekvenser, for eksempel nedlegging eller større endring av et anlegg med nasjonal verdi.

Ved tiltak på konsesjonsfrie anlegg er det eier som har ansvar for å informere aktuelle parter. Eier kan søke om konsesjonspliktavbedring dersom de er usikre på konsekvensene av tiltaket. Andre, som for eksempel kulturminneforvaltningen eller interesseorganisasjoner, kan også kreve at NVE konsesjonspliktavbedrer større tiltak. Dette garanterer imidlertid ikke konsesjonsbehandling.

Ved søknadspliktige tiltak på konsesjonsfrie anlegg er det kommunen som behandler saken etter plan- og bygningsloven, og som har ansvar for å følge opp blant annet §41 i vannressursloven om nedlegging av vassdragsanlegg (se pkt 4.4). Hvis tiltaket krever dispensasjon skal regionale og statlige myndigheter hvis saksområde blir berørt få mulighet til å uttale seg. Kommunen kan sette vilkår for å dispensere fra bestemmelser i den aktuelle planen, jf § 19-2. Et eksempel kan være å kreve dokumentasjon i rivesaker.

Et annet viktig virkemiddel kommunene har er å kunne sette krav til at historisk, arkitektonisk og annen kulturell verdi ved eksisterende byggverks ytre blir bevart ved endring og rehabilitering, jf pbl § 31-1. Arbeid på stasjonsbygninger kan få store konsekvenser, for eksempel ved utskiftning av vinduer, og slike planer går som regel ikke innom NVE. Her er det viktig at byantikvarene og fylkeskommunene får mulighet til å uttale seg.

En måte å sikre oppfølging og ivaretagelse av de utvalgte anleggene kan være å inkludere de i kommunale kulturminneplaner. Slik blir anleggene synlige i kommunenes saksbehandling, og retningslinjer bør sørge for at sakene også oversendes regional kulturminneforvaltning eller NVE for uttalelse. Kulturminner kan også sikres gjennom hensynssoner med retningslinjer og bestemmelser i

henholdsvis kommuneplaners arealdel og reguleringsplaner. Fylkeskommunene kan her komme med anbefalinger til kommunen. Av de utvalgte anleggene er blant annet Oltedal kraftstasjon i Gjesdal, Rogaland, Nusfjord dam i Flakstad, Nordland, Mortskjølungen dam i Eidskog, Hedmark og Sootkanalen, også i Eidskog, regulert til bevaring.

5.5 Tiltak på anlegg som ikke er valgt ut i temaplanene

NVE får regelmessig henvendelser om tiltak på anlegg som ikke er valgt ut i temaplanene, men som er vurdert til å ha ulike nivåer av kulturminneverdier av kulturminneforvaltning, kommuner eller lokale foreninger. Ofte omhandler sakene eldre dammer som må rehabiliteres eller rives på grunn av sikkerhetskrav. NVEs oppfølging i slike saker kan være å gi innspill til eiere og konsulenter at kulturminneforvaltningens og kommuners retningslinjer følges ved arbeidet, eller legge til rette for dokumentasjon under arbeidet. NVE kan også stille vilkår i konsesjonssaker som ivaretar disse anleggenes kulturminneverdier, men da er det igjen viktig at innspill kommer inn i høringsfasen.



Fig. 10 Fredete Tinfos II, del av Tinfos kulturmiljøfredning fra 2014. Tinfos II er ikke valgt ut i Kulturminner i norsk kraftproduksjon fra 2006. Foto: Stig Storheil/NVE, 2017.

6. Veien videre

Gjennom utarbeidelsen av temaplanene er mye gjort for å identifisere og hjelpe til å prioritere mellom verneverdige anlegg tilknyttet vassdrag og energi. Samtidig er det viktig å påpeke at utvalget ikke er uttømmende, og det finnes mange anlegg med høy kulturminneverdi som ikke er kommet med i temaplanene. Anlegg vil falle fra gjennom ombygging og riving, og nye kommer til gjennom ny kunnskap, nye vurderinger, prioriteringer og innspill fra kulturminneforvaltningen. Som med alle andre planer vil det være behov for å oppdatere og revidere utvalget med jevne mellomrom. Dette må til ikke minst for å sikre forutsigbarhet for eierne i saksbehandlingen.

En revidering vil også gi muligheten til å se og vurdere anleggene fra de fire temaplanene mer i sammenheng, og med dette avgrense anleggene tydeligere slik at de blir lettere å forholde seg til i et forvaltningsperspektiv. Det vil også være nyttig å gi en nærmere verdivurdering innenfor hvert av de utvalgte anleggene, for eksempel hvilke dammer og stasjoner er viktigst i en stor vannkraftutbygging og hvordan kan de ivaretas, eller hvordan avgrense verdiene til en kraftledning med delvis utskiftet materiell og en rekke trafoer langs linjen?

Det er viktig å styrke det felles kunnskapsgrunnlaget for sektorens anlegg. Dette vil bidra til å skape forutsigbarhet og riktig prioritering om hvilke anlegg som skal ivaretas og hvordan. Et godt innspill til arbeidet fra flere av fylkeskommunene er mer samarbeid over fylkesgrensene, med felles befaringer for å belyse anleggenes verdi. Slik vil det være mulig å sette egne anlegg i et større regionalt perspektiv i forhold til verneverdi.

Et annet godt innspill er å jobbe for å få de utvalgte anleggene inn i kommunale kulturminneplaner, og gjerne med en hensynssone i kommuneplanens arealdel med retningslinjer. Dette vil gi bedre synlighet og oppfølging i kommunal saksbehandling, og sikre at sakene blir oversendt kulturminneforvaltningen, noe som vil være spesielt verdifullt for de konsesjonsfrie anleggene, hvor tiltak ikke nødvendigvis kommer innom NVE. Flere av sektorens anlegg er tidligere regulert til bevaring gjennom plan- og bygningsloven, ofte som del av et større kulturmiljø, med bestemmelser for å ivareta deres kulturminneverdier.

Etter at prosjektet DOKIVER (Dokumentasjon av kulturminner i vassdrags- og energisektoren) er ferdigstilt, vil NVE ha økt sin kompetanse på feltet, og vil kunne utarbeide mer detaljerte og forutsigbare vilkår, samt bidra med bedre veiledning når det kommer til dokumentasjon av anlegg som skal legges ned eller gjennomgå større endringer. Dette vil forhåpentligvis gjøre det enklere å innarbeide dokumentasjonen som del av planleggingen av et tiltak, og enklere å oppfylle vilkårene. Et digitalt registreringsskjema skal forenkle registreringen og oppdatering av endringer ved verneverdige anlegg. Bilder, tegninger, beskrivelser med mer som samles inn i dokumentasjonsprosjekter skal, så langt det er mulig, være åpent tilgjengelig.

7. Vedlegg

- **Begrepsforklaring**
- **Kraftoverføring – kulturminneverdier som kriterier for utvelgelse**

8. Kilder

Bjørsvik, E., Nynäs H. og Faugli, P. E. (2013) *Kulturminner i norsk kraftproduksjon*, rev. Utgave. NVE rapport: 2013:52, Oslo. http://webby.nve.no/publikasjoner/rapport/2013/rapport2013_52.pdf

Miljøverndepartementet, St. meld. nr 58 (1996-1997): *Miljøvernpolitikk for en bærekraftig utvikling*. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/st-meld-nr-58_1996-97/id191317/

Miljøverndepartementet, St. meld. nr. 16 (2004-2005): *Leve med kulturminner*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-16-2004-2005-/id406291/sec1>

Miljøverndepartementet, St. meld. nr. 35. (2012-2013): *Framtid med fotfeste, Kulturminnepolitikken*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld-st-35-20122013/id725021/sec1>

Mømb, A.A (2010): *Kulturminner i vassdrag. Flom- og erosjonssikring, kanaler og miljøtiltak*. NVE-rapport 8-2010. Oslo. http://publikasjoner.nve.no/rapport/2010/rapport2010_08.pdf

NVE (2007): *NVEs virkemidler med hensyn til bevaringsverdige vannkraftanlegg*. Internt notat, oppfølging etter Kulturminner i norsk kraftproduksjon.

NVE (2012): *Arbeidsgruppe for intern oppfølging av utvalgte anlegg i temaplanen Kraftoverføringens kulturminner*. Upublisert rapport.

NVE (2014): *Arbeidsgruppe for intern oppfølging av utvalgte anlegg i temaplanen Dammer som kulturminner*. Upublisert rapport.

NVEs nettsider (nve.no):

Om konsesjon - <https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/om-konsesjon/>

Om opprustning og utvidelse (O/U) - <https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/vannkraft/opprusting-og-utvidelse/>

Om revisjoner - <https://www.nve.no/energiforsyning-og-konsesjon/vannkraft/revisjon-av-konsesjonsvilkar/>

NVEs strategi 2017-21. <https://www.nve.no/om-nve/strategi/>

Nynäs, H. (2013): *Dammer som kulturminner*, NVE rapport 2013: 64, Oslo. http://publikasjoner.nve.no/rapport/2013/rapport2013_64.pdf

Olje- og energidepartementet, Ot.prp. nr. 39 (1998-99): *Lov om vassdrag og grunnvann (vannressursloven)*. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2000-11-24-82?q=vassdragsloven*

Olje- og energidepartementet (1999). *Miljøhandlingsplan for olje- og energisektoren*. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/oed/rap/2001/0001/ddd/pdfv/125090-1-83.pdf>

Olje- og energidepartementet, St. Meld. nr 25 (2015-2016): *Kraft til endring*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-25-20152016/id2482952/sec1>

Riibe, S. og Weyergang-Nielsen, H. (2010): *Kraftoverføringens kulturminner*. NVE-rapport nr. 17 – 2010, Oslo. http://webby.nve.no/publikasjoner/rapport/2010/rapport2010_17.pdf

Riksantikvaren (2016): *Kulturminner, kulturmiljøer og landskap. Planlegging etter plan- og bygningsloven*. <http://www.riksantikvaren.no/Tema/Arealplanlegging/Plan-og-bygningsloven>