

Riksantikvarens innspill til handlingsplan for arbeidet med bærekraftsmålene

Riksantikvaren viser til Kommunal- og moderniseringsdepartementets åpne invitasjon til innspill til handlingsplanen om bærekraftsarbeidet i Norge.

Den nasjonale handlingsplanen for bærekraftsmålene skal konkretisere arbeidet med bærekraftsmålene og tilpasse det til norske forhold og utfordringer. Riksantikvaren mener at:

- **Kulturarv og kulturmiljø må være en integrert del av enhver helhetlig plan eller strategi for å nå bærekraftsmålene, på lik linje med andre knappe og ikke-fornybare ressurser**
- **Kulturarven må anerkjennes som en viktig kilde til kunnskap om hvordan mennesker kan leve på en bærekraftig måte, både relatert til klima og miljø**
- **Eksisterende bygninger, inkludert verneverdige bygninger, må brukes som en ressurs i kampen for å begrense klimautslipp**
- **Kulturlandskap må holdes i hevd, blant annet for å opprettholde biologisk mangfold**
- **Kulturmiljø må sikres mot de truslene klimaendringene allerede utgjør og vil utgjøre**
- **Kulturmiljøsektorens arbeid med å tilpasse seg klimaendringene bør brukes til å styrke vår evne til tidlig varsling, samt å styrke kunnskapen og bevisstgjøringen om klimaendringene og deres konsekvenser**
- **Kulturarv bør brukes til å utvikle økonomisk bærekraftige lokalsamfunn gjennom å være et grunnlag for næringsutvikling**
- **Kulturarv bør brukes til å utvikle sosialt bærekraftige lokalsamfunn gjennom å legge grunnlag for identitet, tilhørighet, livskvalitet og helse**
- **Fylker og kommuner har viktige roller i samfunnsutviklingen og i forvaltningen av kulturmiljø, og bør oppfordres til å bruke kulturmiljø som ressurs i arbeidet med bærekraftsmålene**

Kulturmiljø er både en del av FNs bærekraftsmål og en viktig ressurs for å oppnå dem. Kulturmiljø er omtalt spesielt i delmål 11.4 *Innsats for å verne om og sikre verdens kultur- og naturarv* under bærekraftsmål 11 *Bærekraftige byer og samfunn*. Men kulturmiljø bidrar også til måloppnåelse innenfor flere av de andre bærekraftsmålene. Agenda 2030 framhever at kultur, kulturarv og kreativitet har betydning for menneskeheten og har et stort potensial for å bidra til miljømessige, sosiale og økonomiske mål innenfor flere av de 17 bærekraftsmålene. I tillegg til bærekraftsmål 11 *Bærekraftige byer og samfunn*, gjelder det blant annet målene 8 *Anstendig arbeid og økonomisk vekst*, 12 *Ansvarlig forbruk og produksjon*, 13 *Stoppe klimaendringene* og 16 *Fred og rettferdighet*.

Norge fikk i juni 2020 en ny Stortingsmelding for kulturmiljøpolitikken, *Meld. St. 16: Nye mål i kulturmiljøpolitikken — Engasjement, bærekraft og mangfold*, hvor kulturmiljøsektorens bidrag til FNs bærekraftsmål vektlegges. Meldingen er tydelig på at kulturmiljø i større grad skal tas i bruk som en ressurs for å oppnå en bærekraftig utvikling, og at kulturmiljø er en viktig bidragsyter innen alle de tre dimensjonene av bærekraft: miljømessig, sosial og økonomisk.

Riksantikvarens ønske for handlingsplanen for bærekraft er derfor at kulturarv og kulturmiljø er en integrert del av enhver helhetlig plan eller strategi for å nå bærekraftsmålene. Ved å utelate kulturmiljø risikerer vi å ikke bare miste ikke-fornybare kulturmiljøverdier, men også å forringe virkningene av andre tiltak.

Målgruppe og mål

Handlingsplanen bør rette seg mot offentlige og private aktører som arbeider med bærekraftsmålene, eller som ønsker å gjøre det. Målet må være at de som ønsker å bidra til å nå bærekraftsmålene ser hvordan de kan gjøre det gjennom en helhetlig tilnærming – måloppnåelse på et eller flere mål uten forringelse av andre mål. Videre bør handlingsplanen gi en bevissthet om begrepet bærekraft, og om hvordan vern og bruk av kulturmiljø kan bidra til bærekraft.

Innretning

Dokumentet bør innrettes slik at det blir tydelig hvordan forskjellige typer aktører kan bidra. FNs bærekraftsmål er et stort og komplekst system, så utfordringen ligger i å gjøre systemet forståelig og tilgjengelig.

Ansvar for de forskjellige bærekraftsmålene er fordelt mellom departementene. Men mange av de underliggende delmålene hører naturlig til andre departementer igjen, i hvert fall i praksis. En tydeliggjøring av ansvarsfordelingen er derfor ønskelig.

Delmål 11.4, om natur- og kulturarv, er et eksempel på ansvarsfordelingen. Mål 11 ligger hos KMD, mens delmål 11.4 ligger tydelig hos KLD. Videre er delmål 11.4 delt mellom Miljødirektoratet og Riksantikvaren. I tillegg har Statistisk Sentralbyrå en rolle i rapporteringen på målet. Jo tydeligere disse ansvarsforholdene gjøres, desto bedre.

Problembeskrivelse

Hvilke utfordringer står i veien for å nå bærekraftsmålene i Norge innen 2030? Hvilke dilemmaer møter din sektor, og hvordan skal vi løse disse dilemmaene?

De største utfordringene som står i veien for å nå bærekraftsmålene er mangel på helhetlig tilnærming. Måloppnåelse på et bærekraftsmål kan fort bidra til forringelse på et annet. Derfor er det viktig å ikke se seg blind på ett mål eller en indikator, og alltid se på helheten i en aktivitets bidrag.

Kulturmiljø kan ofte bli et offer for ensidige tilnærminger til bærekraft. Et kjent eksempel er riving av eksisterende bygninger for å bygge nye energieffektive bygninger. Ut fra et livsløpsperspektiv vil det som oftest være klima- og miljøvennlig å ta vare på, bruke og videreutvikle eksisterende bygningsmasse. Klimautslippene knyttet til oppføring av nye bygninger er så høye at de ikke kan konkurrere med eldre

oppgraderte bygninger innen 2030 eller 2050. Allikevel brukes ofte bærekraft som argument for å rive og bygge nytt.

Måling/rapportering

Hvordan kan handlingsplanen bidra til bedre måling og rapportering i din sektor?

Det bør være et eget kapittel om indikatorer og rapportering, som gjør det tydelig hvordan det er hensiktsmessig å rapportere for forskjellige typer aktører.

Kulturmiljøsektoren bidrar allerede til måloppnåelse på mange av FNs bærekraftsmål og ønsker å styrke det bidraget ytterligere. Systemet for rapportering fremstår imidlertid noe uklart, så en tydeligere målings- og rapporteringsstruktur kan styrke arbeidet.

Riksantikvaren vil rapportere måloppnåelse på bærekraftsmålene fra 2021 og framover (se avsnitt Riksantikvarens arbeid med FNs bærekraftsmål). Om handlingsplanen kan vise hvor våre forskjellige indikatorer kan plasseres i en målings- og rapporteringsstruktur ville det være til stor hjelp.

Tiltak

Hvilke konkrete forslag til tiltak bør regjeringen vurdere i handlingsplanen?

Kulturarv og kulturmiljø må være en integrert del av enhver helhetlig plan eller strategi for å nå bærekraftsmålene, på lik linje med andre knappe og ikke-fornybare ressurser i planleggingsprosesser. Dette betyr en såkalt «mainstreaming» av kulturmiljø inn i arbeidet med bærekraftsmålene.

Riksantikvarens arbeid med FNs bærekraftsmål

Arbeid med delmål 11.4 Styrke innsatsen for å verne og sikre verdens kultur- og naturarv

Kulturmiljøsektoren hører tydelig hjemme i delmål 11.4. FNs egen indikator for delmålet, indikator 11.4.1¹, måler alle utgifter relatert til konservering, bevaring og beskyttelse av kultur- og naturarv, både fra offentlig og privat sektor. Det er en indikator som måler *input* til bevaring av kultur- og naturarv. Premisset for indikatoren er altså at mer midler fører til mer bevaring, som igjen fører til en mer bærekraftig utvikling. FN utviklet en metodologi for måling av indikatoren i desember 2019, og Riksantikvaren er klar til å rapportere tall på den fra og med 2021².

Norge vil imidlertid også kunne vise til måloppnåelse på delmål 11.4 gjennom indikatorer for de nasjonale målene. Alle de tre nasjonale målene for kulturmiljøsektoren, på engasjement, bærekraft og mangfold, bidrar til ivaretagelse av kulturarv. Riksantikvaren har høsten 2020 utviklet et forslag til indikatorer for de nasjonale målene. De endelige indikatorene skal vedtas av Klima- og miljøverndepartementet og vil deretter publiseres på miljøstatus.no i juni 2021. Vi vil altså ha et bredt sett med indikatorer som viser måloppnåelse på delmål 11.4.

Måloppnåelse på delmål 11.4 handler både om å ta vare på kultur- og naturarven på grunn av dens verdi, og om å styrke det bidraget kultur- og naturarv har på de andre målene.

¹ FNs indikator for bærekraftsmål 11.4, indikator 11.4.1: *Total per capita expenditure on the preservation, protection and conservation of all cultural and natural heritage, by source of funding (public, private), type of heritage (cultural, natural) and level of government (national, regional, and local/municipal).*

² Menon Economics. (2020). *Nasjonal rapportering på bærekraft for kulturminner – Rapportering på indikator 11.4.1*. Hentet fra: <https://ra.brage.unit.no/ra-xmlui/handle/11250/2689767>



Mål 11: Gjøre byer og lokalsamfunn inkluderende, trygge, robuste og bærekraftige

Delmål 11.4 – Styrke innsatsen for å verne og sikre verdens kultur- og naturarv

Bidrag til andre bærekraftsmål

Kulturmiljø er en bidragsyter på alle de tre dimensjonene av bærekraft: miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft. Og sektoren er relevant for et bredt sett av FNs bærekraftsmål.

I henhold til Meld. St. 16 (2019-2020) skal det utarbeides indikatorer som måler kulturmiljøets bidrag til å nå bærekraftsmålene i Norge. I de neste delene av innspillet beskriver vi hvordan kulturmiljøet er en bidragsyter på de tre dimensjonene av bærekraft, og på hvilke konkrete bærekraftsmål kulturmiljø bidrar til måloppnåelse. I tillegg vil indikatorene for de nasjonale målene for kulturmiljøsektoren, som skal publiseres på miljøstatus.no, vise til hvilke bærekraftsmål de bidrar til å oppnå i tillegg til delmål 11.4.

Selv om kulturarv har sin tydelige plass i delmål 11.4 har internasjonale kulturorganisasjoner, blant annet ICOMOS (International Council on Monument and Sites) hatt et langt høyere ambisjonsnivå for inkludering av kultur i bærekraftsmålene. Hovedargumentet er at kulturarv er en driver for bærekraftig utvikling, og noe som muliggjør bærekraftig utvikling (en «enabler» på engelsk).

I de neste avsnittene viser vi til kulturmiljøets bidrag på de tre bærekraftsdimensjonene og hvilke bærekraftsmål som er spesielt relevante.

Miljømessig bærekraft

Kulturmiljøfeltet kan på flere måter bidra inn i arbeidet, og bli en viktig faktor i omstillingen til et lavutslippssamfunn. Fortsatt bruk, ny bruk og oppgradering av eksisterende bygninger heller enn å rive og bygge nytt, spiller en viktig rolle i effektiv ressursutnyttelse og reduksjon av klimagassutslipp fra produksjon. Kulturmiljøfeltet sitter på viktig kompetanse på dette feltet som må komme allmenheten til gode. Energieffektivisering av bygninger vil også være et viktig grep, og det er stort potensiale for forbedret energiytelse i eksisterende bygninger, også i bygninger med kulturhistoriske verdier.

Tiltak for klimavennlig arealbruk og arealplanlegging vil ofte sammenfalle med forvaltning av kulturmiljø. Kulturmiljøer og landskap kan ha positiv betydning for klimagassbudsjett gjennom karbonbinding i beitelandskapet, myr og skog, og som grunnlag for grønn næringsutvikling.

Eksisterende bygninger som ressurs

I byggesektoren gjennomføres i dag rivning og nybygging med klima som argument. Samtidig bidrar hele prosessen fra riving til nytt bygg til klimagassutslipp fra materialproduksjon, transport og selve byggingen. For eksisterende bygninger er derimot denne belastningen allerede tatt, og i mange tilfeller er derfor det mest klimavennlige bygget det som allerede er bygget. På oppdrag fra Riksantikvaren har SINTEF utarbeidet en metastudie av livssyklusanalyser av eksisterende

bygninger³, både i Norge og internasjonalt, og en kvantitativ analyse av 12 norske og 11 internasjonale casestudier. Dette er den bredeste sammenstillingen av forskning vi kjenner til. Viktige funn fra SINTEF:

- Miljøpåvirkning fra eksisterende bygninger er kun rundt halvparten av den fra nybygg.
- Det vil ta tiår før nye bygninger lønner seg miljømessig
- Rehabilitering bør prioriteres fremfor riving og oppføring av nye bygninger
- Det trengs økt kunnskap om gode oppgraderingstiltak
- Fullverdige livssyklusanalyser er viktige som beslutningsverktøy.

Bruk, gjenbruk og oppgradering av eksisterende bygningsmasse fremfor å rive og bygge nytt vil derfor være et bidrag for å begrense utslipp av klimagasser. Handlingsplanen bør inkludere dette perspektivet, ettersom det er et tydelig bidrag til både bærekraftsmål 12 og 13:



Mål 12: Sikre bærekraftig forbruks- og produksjonsmønstre

- 12.2 - Innen 2030 oppnå bærekraftig forvaltning og effektiv bruk av naturressurser
- 12.5 - Innen 2030 redusere avfallsmengden betydelig gjennom forebygging, reduksjon, materialgjenvinning og ombruk



Mål 13: Handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem

- Delmål 13.2 - Innarbeide tiltak mot klimaendringer i politikk, strategier og planlegging på nasjonalt nivå

Kulturmiljø og kulturlandskap

Gjennom konvensjonen om biologisk mangfold og Nagoyaprotokollen har Norge forpliktet seg til å stanse tap av naturmangfold. Dette gjør at bærekraftsmål 15 er relevant i forhold til det nye kulturmiljømålet. Særlig er bærekraftsmål 15.5 om å redusere tap av biologisk mangfold og opprettholdelse av

³ Rapporten lanseres 3. desember 2020.

naturmangfold viktig med tanke på kulturmiljøets bidrag til bærekraftig (miljømessig) utvikling og bør inngå i den helhetlige samfunnsplanleggingen.

På dette området kan vi særlig nevne to satsninger, Kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse (KULA) og Utvalgte kulturlandskap i landbruket (UKL). Innholdet i KULA, som ledes av Riksantikvaren, er en landsomfattende oversikt over kulturhistoriske landskap av nasjonal interesse. Registeret innebærer ikke et formelt vern, men skal være et verktøy for kommunene og relevante sektorer slik at de kan ivareta viktige landskapsverdier i sin planlegging. UKL er en tverrfaglig, felles satsning mellom Landbruks- og matdepartementet og Klima- og miljødepartementet. Det er så langt registrert 46 utvalgte områder. I disse områdene gis det spesielle tilskudd til drift, forankret i frivillige avtaler mellom grunneiere/brukere og staten.

Det internasjonale naturpanelets (IPBES) globale rapport om naturens tilstand viser at bærekraftsmålene for 2030 ikke kan nås dersom utviklingen for naturmangfold fortsetter i samme retning som nå. Det å ta vare på kulturmiljø og holde kulturlandskap i hevd kan bidra til å sikre overlevelse for de truede artene og naturtypene som lever her. Her kan kulturmiljø gjennom arealplanlegging og som del av naturmangfoldet bidra til å stanse tapet av biologisk mangfold og opprettholdelse av økosystemer. Dette ser vi understøtter delmål 15.5:



Mål 15: Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer, sikre bærekraftig skogforvaltning, bekjempe ørkenspredning, stanse og reversere landforringelse samt stanse tap av artsmangfold

- *Delmål 15.5 - Iverksette umiddelbare og omfattende tiltak for å redusere ødeleggelsen av habitater, stanse tap av biologisk mangfold og innen 2020 verne truede arter og forhindre at de dør ut*

Kulturarv som bærekraftig praksis

Kultur og natur er uløselig knyttet sammen. Mennesker har levd av naturen til alle tider, og lokal og tradisjonell kunnskap og praksis er en viktig del av kulturarven. Den tradisjonelle bruken av naturen er gjerne miljømessig bærekraftige og passer inn i den sirkulære økonomien. Tradisjonshåndverk benytter seg ofte av lokale fornybare materialer, tradisjonell pleie av kulturlandskap er skånsom mot, og bidrar til å opprettholde biologisk mangfold. Derfor er kulturarven en viktig kilde til kunnskap om bærekraftige praksiser. Urfolk er ofte bærere av denne typen kunnskap, men den finnes også i andre lokalsamfunn.

Kulturarven, som kilde til kunnskap om bærekraftige levemåter, er dermed et viktig bidrag til måloppnåelse på flere av bærekraftsmålene, og særlig mål 12 og 13:



Mål 12: Sikre bærekraftige forbruks- og produksjonsmønstre

- Delmål 12.2 Innen 2030 oppnå bærekraftig forvaltning og effektiv bruk av naturressurser
- Delmål 12.5 Innen 2030 redusere avfallsmengden betydelig gjennom forebygging, reduksjon, materialgjenvinning og ombruk
- Delmål 12.8 - Innen 2030 sikre at alle mennesker i hele verden har relevant informasjon om og forståelse av bærekraftig utvikling og et levesett som er i harmoni med naturen



Mål 13: Handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem

- Delmål 13.1 - Styrke evnen til å stå imot og tilpasse seg klimarelaterte farer og naturkatastrofer i alle land
- Delmål 13.2 - Innarbeide tiltak mot klimaendringer i politikk, strategier og planlegging på nasjonalt nivå



Mål 14: Bevare og bruke hav og marine ressurser på en måte som fremmer bærekraftig utvikling

- Delmål 14.2 - Innen 2020 forvalte og beskytte økosystemene i havet og langs kysten på en bærekraftig måte for å unngå betydelig skadevirkninger, blant annet ved å styrke økosystemenes motstandsevne og ved å iverksette tiltak for å gjenoppbygge dem, slik at havene kan bli sunne og produktive



Mål 15: Beskytte, gjenopprette og fremme bærekraftig bruk av økosystemer, sikre bærekraftig skogforvaltning, bekjempe ørkenspredning, stanse og reversere landforringelse samt stanse tap av arts mangfold

- Delmål 15.5 - Iverksette umiddelbare og omfattende tiltak for å redusere ødeleggelsen av habitater, stanse tap av biologisk mangfold og innen 2020 verne truede arter og forhindre at de dør ut

Kulturmiljø i et klima i endring

Kulturmiljøet er allerede truet av klimaendringene. Og framskrivninger mot år 2100 viser at klimaet blir varmere, med mer nedbør, kortere snøsesong, minkende isbreer, flere og større regnflommer og stigende havnivå. Klimaendringene øker belastningen på kulturmiljøet. Et fuktigere og varmere klima vil gi økt fare for råte- og insektskader. Akutte hendelser som flom, skred, brann og kraftig nedbør kan true de kulturhistoriske verdiene. På Svalbard er for eksempel strandsonen særlig utsatt, med økt erosjon og større nedbrytning av kulturminnene der som følge av at permafrosten tiner.

Å møte disse truslene vil kreve økt kunnskap og kompetanse. Det må gjøres risikovurderinger for kulturmiljø og legges planer for tilpasning til et varmere og fuktigere klima. Dette innebærer bedre vedlikehold og flere sikringstiltak. I tillegg må kulturmiljø dokumenteres før de forsvinner. Sikring av kulturmiljø, sånn at de ikke går tapt, er nødvendig for å opprettholde kulturmiljøets bidrag til de andre bærekraftsmålene.

Kulturmiljø kan fungere som et varsel, ettersom virkningene av klimaendringene allerede kan sees der. Kulturmiljøsektorens arbeid med klimatilpasning og dokumentasjon av klimaendringenes virkninger er et direkte bidrag til delmål 13.1 og 13.3.



Mål 13: Handle umiddelbart for å bekjempe klimaendringene og konsekvensene av dem

- Delmål 13.1 - Styrke evnen til å stå imot og tilpasse seg klimarelaterte farer og naturkatastrofer i alle land
- Delmål 13.3 - Styrke enkeltpersoners og institusjoners evne til å motvirke, tilpasse seg og redusere konsekvensene av klimaendringer og deres evne til tidlig varsling, samt styrke kunnskapen og bevisstgjøringen om dette

Sosial bærekraft

Den sosiale dimensjonen i bærekraftsbegrepet omfatter både sosiale og kulturelle aspekter. Kulturarvens potensial for å oppnå sosial bærekraft ligger hovedsakelig i betydningen kulturarven har for identitet, tilhørighet, livskvalitet og helse for alle. Kulturarv kan gi innblikk i og kunnskap om kulturelt mangfold. Det kan bidra til bedre forståelse for nåtiden og den historiske utviklingen, som igjen kan danne grunnlag for større aksept for kulturelle forskjeller.

Stedsidentitet og kulturell identitet er ofte tett knyttet sammen. Materiell og immateriell kulturarv møtes i de fysiske omgivelsene, i fortellinger og gjennom tradisjoner og språk. Kunnskap om tradisjonshåndverk og materialkunnskap er helt avgjørende for å ta vare på og forvalte materiell kulturarv.

Kulturmiljøets relevans for bærekraftig utdanning

Kulturmiljøets potensial for kunnskap, opplevelse og bruk er en viktig del av bidraget til sosial bærekraft. Det kan være med på å stimulere nysgjerrigheten og kreativiteten, og den motiverer til utdanning og læring. I de tilfeller hvor kulturminner og kulturmiljøer ikke kan tas vare på, er dokumentasjon viktig for å ta vare på kildeverdier, som grunnlag for ny kunnskap. God forståelse av mennesker, kultur og samfunn legger grunnlag for å forstå hvordan dagens utfordringer kan møtes.

Dette er relevant for et bredt sett av bærekraftsmål, og under Mål 4 *God utdanning* er kulturens relevans for bærekraftig utdanning nevnt spesielt som noe alle elever og studenter skal lære om:



Mål 4: Sikre inkluderende, rettferdig og god utdanning og fremme muligheter for livslang læring for alle

- *Delmål 4.7 - Innen 2030 sikre at alle elever og studenter tilegner seg den kompetansen som er nødvendig for å fremme bærekraftig utvikling, blant annet gjennom utdanning i bærekraftig utvikling og livsstil, menneskerettigheter, likestilling, fremme av freds- og ikkevoldskultur, globalt borgerskap og verdsetting av kulturelt mangfold og kulturens bidrag til bærekraftig utvikling.*

Kulturmiljø som ressurs i by- og stedsutviklingen

Å skape fysiske steder og sosiale forhold som er gode for mennesker å leve i er en viktig del av sosial bærekraft. Hvordan byer, nærmiljøer og steder utvikles betyr mye for folks helse. Inspirerende omgivelser kan skape større fysisk og sosial aktivitet, kan motvirke ensomhet og skape større trygghet. Kvalitetene i omgivelsene kan også bidra til bedre trivsel, bedre oppvekstvilkår og inkludering. Kulturmiljø kan bidra til å skape levbare byer og tettsteder gjennom å bygge opp om et steds identitet og bidra til historisk tidsdybde. Kulturminner forteller genuine lokale historier som bidrar til identitet og tilhørighet, og kulturhistoriske bygninger, plasser, anlegg, gater, tråkk og spor i landskapet kan brukes som en ressurs i by- og stedsutviklingen. Det er derfor naturlig at delmålet om å ta vare på verdens natur- og kulturarv er lagt under mål 11, *Bærekraftige byer og lokalsamfunn*, som handler om å gjøre byer og bosettinger inkluderende, trygge, motstandsdyktige og bærekraftige.

En god forvaltning av historisk bygningsmiljøer og inkludering av historisk bebyggelse i by- og stedsutviklingen, kan bidra til levbare byer og steder og økt livskvalitet. En langsiktig og bærekraftig forvaltning av historiske bygningsmiljøer forutsetter at bygningene brukes og vedlikeholdes, og at de historiske bygningsmiljøene bevarer sitt særpreg og fortsatt oppleves som attraktive bomiljøer.

Meld. St. 16 (2019-2020) vektlegger at lokale innbyggere skal kunne medvirke i forvaltningen av kulturmiljø, noe som inkluderer kommunale planprosesser og samfunnsutviklingen for øvrig. Når vi lykkes med det, bidrar vi til å oppnå mål 11:



Mål 11: Gjøre byer og lokalsamfunn inkluderende, trygge, robuste og bærekraftige

- *Delmål 11.3 - Innen 2030 styrke inkluderende og bærekraftig urbanisering og muligheten for en deltakende, integrert og bærekraftig samfunnsplanlegging og forvaltning i alle land*

Kulturarv som arena for demokratibyggning

Det nye nasjonale målet om engasjement, fra Meld. St. 16 (2019-2020), sier at «Alle skal ha mulighet til å engasjere seg og ta ansvar for kulturmiljø». Dette målet ligger tett opptil innholdet i Faro-konvensjonen, som Norge ratifiserte i 2008. Kjernen i konvensjonen er at alle har rett til å ta del i den kulturarv som de selv velger, samtidig som de respekterer andres rettigheter og friheter. En slik ambisjon er viktig for demokratiet, men også for enkeltmennesker. Slik skaper kulturarv en arena for demokratibyggning, medvirkning og ytringskultur. Kulturmiljøforvaltningen legger til rette for dette blant annet ved å gjøre informasjon om kulturmiljø så lett tilgjengelig som mulig.

Ettersom kulturmiljø er sett på som et felles gode og felles ansvar, er bærekraftsmål 16 om fred, rettferdighet og velfungerende institusjoner et relatert mål, og spesielt delmål 16.10:



Mål 16: Fremme fredelige og inkluderende samfunn for å sikre bærekraftig utvikling, sørge for tilgang til rettsvern for alle, og bygge velfungerende, ansvarlige og inkluderende institusjoner på alle nivåer

- *Delmål 16.10 - Sikre allmenn tilgang til informasjon og beskytte grunnleggende friheter, i samsvar med nasjonal lovgivning og internasjonale avtaler*

Økonomisk bærekraft

Kulturarvens økonomiske bidrag

Kulturarv er en samfunnsressurs med stort potensiale for å utvikle livskraftige lokalsamfunn og brukes som grunnlag for næringsutvikling. I 2014 ble kulturarv anerkjent av EUs ministerråd som en strategisk ressurs for et bærekraftig Europa. I ekspertrapporten *Getting cultural heritage to work for Europe*⁴ heter det at kulturarven i stadig økende grad blir sett på som en positiv bidragsyter til det europeiske bruttonasjonalproduktet. I rapporten, som var et sentralt grunnlagsdokument i EUs rammeprogram for forsknings- og utviklingsarbeid – Horisont 2020, heter det videre at kulturarven nå anerkjennes som en vesentlig del av Europas underliggende sosioøkonomiske, sosiale, kultur- og naturbaserte kapital. Ifølge rapporten er dette en viktig endring av fokus ettersom kultur og kulturarv tradisjonelt har blitt sett på som en utgiftspost.

De siste årene er det også gjennomført flere detaljstudier og gjort beregninger som tydeliggjør dette bidraget. Høsten 2019 ble det lagt fram en rapport fra et forsknings- og utredningsprosjekt finansiert av

⁴European Commission. (2015). *Getting cultural heritage to work for Europe*. Hentet fra: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/b01a0d0a-2a4f-4de0-88f7-85bf2dc6e004>

ESPON (European Spatial Planning Observation Network). Prosjektet hadde som mål å sette sammen eksisterende statistikk fra europeiske land, til en metode som utgangspunkt for et satellittregnskap for kulturarvfeltet. Metoden ble testet i elleve land, blant dem Norge. Rapportens beregninger viser at kulturarvfeltet bidro med 112 milliarder kroner i 2017, noe som tilsvarer 3,4 prosent av BNP for fastlands-Norge.

Mange kulturminner og kulturmiljøer i Norge kan knyttes til aktiviteter innenfor landbruk og fiskeri. For å øke kunnskapen om- og skape engasjement for norsk matkultur og bærekraftig råvare og ressursbruk er det viktig å ta vare på fysiske spor som bygninger og utstyr brukt i forbindelse med produksjon, høsting, oppbevaring, konservering og foredling av mat og drikke. Eksempler på dette er stabbur, kornmagasiner, setermiljøer, fiskehull og ulike redskaper. Næringsvirksomhet tilknyttet kulturmiljø bør skje på en måte som ivaretar kulturmiljøverdiene. Bruken må være bærekraftig og tilpasses det enkelte sted. Når disse elementene er på plass er kulturmiljø en bidragsyter til bærekraftsmålet om anstendig arbeid og økonomisk vekst, og spesielt delmål 8.4:



Mål 8: Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle

- Delmål 8.4 - Til og med 2030 gradvis å bedre utnyttelsen av globale ressurser innenfor forbruk og produksjon, og arbeide for å oppheve koblingen mellom økonomisk vekst og miljøødeleggelser, i samsvar med det tiårige handlingsprogrammet for bærekraftig forbruk og produksjon, der de utviklede landene går foran

Reiseliv

Kulturmiljø er en verdifull ressurs i reiselivssammenheng. Ifølge FNs turismeorganisasjon UNWTO (The World Tourism Organization) er kulturturisme på verdensbasis dominert av opplevelser baserte på kulturarv. Kulturminner og kulturmiljøer kan være reisemål i seg selv, de kan heve attraksjonsverdien til et reisemål, forsterke opplevelsen for de reisende og gi opphav til næringsvirksomhet lokalt. Tall fra rapporten Verdien av kulturarv⁵ viser at kulturmiljøturisme bidrar med 15 prosent av den totale verdiskapingen i Henningsvær og sysselsetter 20 prosent av arbeidsstyrken. I Røros bidrar kulturmiljøturismen med 9 prosent av den totale verdiskapingen og sysselsetter 9 prosent av arbeidsstyrken.

⁵ Menon Economics. (2017). *Verdien av kulturarv – En samfunnsøkonomisk analyse med utgangspunkt i kulturminner og kulturmiljøer*. Hentet fra: <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2017-72-Verdien-av-kulturarv-1.pdf>

Sommeren 2020 ble kjennetegnet av at nordmenn i stor grad ferierte innenlands, mens utenlandske turister uteble. En undersøkelse foretatt av Epinion på vegne av Innovasjon Norge⁶ viser at 12% av ferierende nordmenn besøkte kulturattraksjoner eller historiske steder, 17% hadde by-opplevelser, og 5% besøkte gårdsutsalg eller besøksgårder. De som hadde et høyere forbruk hadde et større innslag av by-opplevelser, rundreiser, sightseeing og kulturoplevelser i sine ferier.

Slitasje og overbelastning er utfordringer for kulturarvturismens bærekraft. FNs turismeorganisasjon (UNWTO) har etablert ti prinsipper for et bærekraftig reiseliv⁷ som må være retningsgivende i utviklingen av reisemål og næringsvirksomhet.

Når disse prinsippene følges er kulturmiljø en viktig bidragsyter til Delmål 8.9 om turistnæringen, hvor lokal kultur og lokale produkter er nevnt spesielt:



Mål 8: Fremme varig, inkluderende og bærekraftig økonomisk vekst, full sysselsetting og anstendig arbeid for alle

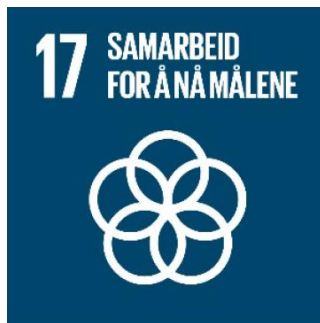
- Delmål 8.9 - Innen 2030 utarbeide og iverksette politikk for å fremme en bærekraftig turistnæring som skaper arbeidsplasser og fremmer lokal kultur og lokale produkter

Helhetlig samfunnsplanlegging

FNs bærekraftsmål ser miljømessig, sosial og økonomisk utvikling i sammenheng. Derfor må oppfølgingen av målene ha en helhetlig tilnærming. Bærekraftsmål nr. 17 understreker at samarbeid er en forutsetning for å nå målene. Dette forplikter forvaltningen på lokalt, regionalt, nasjonalt og internasjonalt nivå. Meld. St. 16 (2019-2020) sier at kulturmiljø i større grad skal tas i bruk som en ressurs for å oppnå en bærekraftig samfunnsutvikling. Det vil kreve økt samarbeid og bedre samordning av virkemidler, som regional og kommunal samfunns- og arealplanlegging. En helhetlig politikk for bærekraftig utvikling er ikke mulig uten å inkludere kulturarv og kulturmiljø.

⁶ Epinion. (2020). *Nordmenns ferier i Norge sommeren 2020 - Webundersøkelse september 2020*. Hentet fra: https://assets.simpleviewcms.com/simpleview/image/upload/v1/clients/norway/Nordmenn_sommeren_2020_og_fremover_8973a688-8d2d-424a-bb59-84e3c1fdb090.pdf

⁷ KLD. (2020). *Nye mål i kulturmiljøpolitikken Engasjement, bærekraft og mangfold (Meld. St. 16)*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/contentassets/35b42a6383f442b4b501de0665ec8fcf/no/pdfs/stm201920200016000ddpdfs.pdf>



Mål 17: Styrke virkemidlene som trengs for å gjennomføre arbeidet, og fornye globale partnerskap for bærekraftig utvikling

- 17.14 - Systemiske spørsmål - Politisk og institusjonell samstemthet
Oppnå en mer samstemt og helhetlig politikk for bærekraftig utvikling
- Delmål 17.17 - Systemiske spørsmål - Partnerskap mellom flere interessenter
Stimulere til og fremme velfungerende partnerskap i det offentlige, mellom det offentlige og det private og i det sivile samfunn som bygger på partnerskapenes erfaringer og ressursstrategier.

Regional og kommunal planlegging

Regional og kommunal planlegging er sentrale virkemidler for å fremme en bærekraftig samfunnsutvikling i hele landet. Det er derfor viktig at bærekraftsmålene blir en del av grunnlaget for samfunns- og arealplanleggingen.

Fylkeskommunene har en viktig rolle som samfunnsutviklere og som forvaltere av kulturmiljø. Med regionreformen har fylkeskommunene fått styrket sin rolle som regionale utviklingsaktører gjennom å få økt strategisk ansvar og gjennom å få overført oppgaver innenfor flere politikkområder, blant annet på kulturmiljøfeltet. Målet med regionreformen er å styrke det regionale folkevalgte nivået, sånn at fylkeskommunene bedre kan utøve sin rolle som samfunnsutvikler. Fylkeskommunene har mulighet til å integrere kulturmiljø som ressurs på flere områder og gjøre det relevant i samfunnsutviklingen. Kulturmiljø bør være en integrert del av fylkeskommunenes arbeid med bærekraftsmålene.

Også **kommunene** har en viktig rolle i kulturmiljøforvaltningen gjennom å være vedtaksmyndighet etter plan- og bygningsloven. I plan- og byggesaksbehandlingen skal mange ulike interesser avveies. Det er derfor viktig at kommunene har tilgang til oppdatert kunnskap om kulturmiljø for å kunne ta kunnskapsbaserte beslutninger, bli bevisst konsekvensene ved ulike tiltak og forvalte kulturmiljøinteressene på en god måte. Oversikter over verneverdige kulturminner og kulturmiljøer i kommunen er nyttige i plan- og byggesaksbehandlingen og i dialog med andre sektorer som påvirker arealbruken. Slike oversikter, som for eksempel kulturminneplaner, kan bidra til forutsigbarhet i arealplanleggingen ved at kulturmiljøinteresser gjøres kjent, og ved at bevisstheten om lokalhistorien økes. Oppdaterte kommunale planer som er politisk forankret kan være et virkemiddel for å få til en helhetlig lokal samfunnsplanlegging som bidrar til å nå bærekraftsmålene.

Arealforvaltning

I overkant av 17 prosent av Norges fastlandsareal er vernet etter naturmangfoldloven eller kulturminneloven. For å lykkes med en bærekraftig arealbrukspolitikk er det viktig at all arealbruk ses i sammenheng. I regjeringens lavutslippstrategi for 2050 understrekes det at arealbruk i hovedsak er et resultat av enkeltvedtak som hver for seg ikke gir store konsekvenser, men som samlet kan gi negative konsekvenser for klima og miljø. Strategien vektlegger effektiv og bærekraftig utnytting av allerede utbygd areal for å redusere arealbruksendringer og utbygging av nye områder.

Balansering av ulike arealinteresser er utfordrende og krevende. Både på et overordnet nasjonalt nivå og i enkeltsaker er det viktig at kulturmiljøforvaltningen samarbeider godt med andre sektormyndigheter for å finne gode løsninger for ivaretagelse av kulturmiljøinteresser.

Forhindre uheldige konsekvenser av bærekraftiltak

Helhetlig samfunnsplanlegging skal forhindre at tiltak for å nå noen av bærekraftsmålene (og klimamålene) får uheldige konsekvenser for måloppnåelse på andre bærekraftsmål. Dette ser vi flere eksempler på, og noen av dem har negative konsekvenser for kulturmiljø.

I Riksantikvarens høringsuttalelse til Klimakur 2030⁸ ble det pekt på flere klimatiltak som både kan ha negative konsekvenser for kulturmiljø og som på grunn av manglende helhetstenkning kan virke mot sin hensikt. Det ble pekt på flere foreslåtte tiltak, både knyttet til elektrifisering og omlegging av jordbruket, som fra et kulturhistorisk ståsted kan ha store negative konsekvenser for landskapet. Dette kan gå ut over blant annet bærekraftsmål 11 og 15.

En kjent problemstilling er knyttet til fortetting og bærekraftig arealbruk. Generelt er Riksantikvaren positiv til at nye tiltak samles og at utbygging krever så lite nytt areal som mulig. Samtidig må ikke dette gå på bekostning av verdier knyttet til kulturminner, kulturmiljøer og landskap i de samme områdene. Eksempler på dette er et økt press på historiske bysentra og nedbygging av jordbruksarealer, områder som det svært ofte er knyttet viktige kulturminne-, kulturmiljø- og landskapsinteresser til. I diskusjoner og forhandlinger om fortetting opplever Riksantikvaren at det ofte fremmes løsninger hvor eksisterende bebyggelse viker for ny bebyggelse. Riksantikvaren mener derfor at eksisterende bebyggelse må inngå i utviklingen, for å begrense utslipp av klimagasser og bidra til miljømessig, sosial og økonomisk bærekraft ellers i arealbruken.

En annen problemstilling er omlegging av jordbruket. Husdyrhold med beitedyr har vært en sentral del av norsk jordbruk gjennom mange tusen år. Husdyrholdet preger også kulturarven og kulturmiljø knyttet til jordbruket, som er en viktig del av den samlede norske kulturarven, med åpne beitelandskap, setermiljøer, bygningskultur og immateriell kulturarv. Jordbruket er multifunksjonelt, og bidrar i tillegg til matproduksjon med fellesgoder og verdier for samfunnet i form av landskap, kulturarv og naturmangfold. Klimautfordringene kan gi oss en sjanse til å tenke nytt om en næring som de siste tiårene er dreid mot avhengighet av importert kraftfor og har vektlagt volumproduksjon. Det historiske jordbruket i Norge har i stor grad vært basert på ekstensiv drift som har utnyttet lokale gras- og utmarksressurser. Utmarka representerer en stor uutnyttet ressurs. Å optimalisere vår matproduksjon basert på landets tilgjengelige ressurser vil gi ivaretagelse av åpne kulturlandskap og artsrike, kulturbetingete naturtyper. Dette forutsetter en omlegging av virkemiddelsystemet i retning av å stimulere til husdyrbruk der det ikke er mulig å dyrke korn, frukt og grønt. Det innebærer å belønne grasproduksjon og beite i inn- og utmark, inkludert tungdrevne arealer, og revitalisere seterdrifta.

Kort oppsummering

I dette innspillet viser Riksantikvaren til den rollen kulturmiljø bør ha i arbeidet med bærekraftsmålene, og hvilke konkrete mål og delmål kulturmiljø bidrar til å oppnå. Kulturmiljø er en ressurs som bør inkluderes som et gjennomgående tema i handlingsplanen om bærekraftsarbeidet i Norge. Fordi kulturmiljø er en viktig ressurs for å oppnå bærekraftsmålene, særlig målene 4, 8, 11, 12, 13, 14, 15, 16 og 17. Og fordi kulturmiljø, som en ikke-fornybar og knapp ressurs, må tas hensyn til i tiltak for å nå bærekraftsmålene.

⁸ Riksantikvaren. (2020). *Høringsuttalelse fra Riksantikvaren – Klimakur 2030*. Hentet fra: <https://www.riksantikvaren.no/horingsuttalelse-fra-riksantikvaren-klimakur-2030/>