

Klima- og miljødepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Dato: 15.08. 2025

Side: 1 / 1

Att.: Kulturmiljø- og
polaravdelingen

Forslag til ny Lov om kulturmiljø – tilbakemelding fra Bane NOR

Bane NOR viser til brev av 4. april 2025 fra Klima- og miljødepartementet med Kulturmiljølovutvalgets utredning NOU 2025: 3 Ny kulturmiljølov på høring.

Bane NORs tilbakemeldinger på utvalgets vurderinger og forslag følger som vedlegg.

Med vennlig hilsen

Karoline Bakka Hjertø
Direktør bærekraft

Bane NOR
Mobil: 99227303
E-post: karoline.bakka.hjerto@banenor.no

Besøksadresse: Schweigaardsgate 33, Oslo
Postadresse: Postboks 4350, 2308 Hamar
Sentralbord: 05280 / banenor.no

Forslag til ny Lov om kulturmiljø – tilbakemelding fra Bane NOR

Bane NOR viser til brev av 4. april 2025 fra Klima- og miljødepartementet med Kulturmiljølovutvalgets utredning NOU 2025: 3 Ny kulturmiljølov på høring.

Bane NORs innledende merknader

Bane NOR drifter, vedlikeholder og fornyer jernbanens infrastruktur. Videre planlegger og bygger vi ut ny infrastruktur på jernbanenettet for å få plass til flere tog og bedre hastighet på togene. I tillegg forvalter Bane NOR over 300 stasjoner, med rundt 200 fredete bygninger og 200 vernede bygninger. Mange av disse eiendommene og bygningene er en del av det nasjonale jernbanenettet, og fungerer sammen med arbeidet for å drifte jernbanen. En forutsigbar forvaltning er derfor viktig for å best mulig kunne bevare verneverdiene i jernbanens kulturminner, samt drifte jernbanen for å sikre at folk kan ta tog. Dette innebærer et behov for at både kulturmiljøforvaltningen og dens konsekvenser for jernbanen er tydelige og forutsigbare.

Bane NOR signerte avtale med Jernbanedirektoratet 1. oktober 2021 om å utarbeide en landsverneplan over viktige kulturminner i jernbanesektoren. Dette er en pålagt statlig planoppgave som følger av kongelig resolusjon, som trådte i kraft 1. oktober 2006. Konsernledelsen i Bane NOR vedtok forslag til landsverneplan den 26. februar 2024. Planen ble oversendt Jernbanedirektoratet den 28. februar 2024 for videre behandling. Saken ligger per juli 2025 i Samferdselsdepartementet til behandling.

I landsverneplanen er jernbanens kulturminner gjennomgått og vernevurdert, og planens kataloger utgjør utvalget av kulturminner med nasjonal verdi. Disse objektene er med på å fortelle jernbanens historie. Objektene inkluderer et bredt spekter av jernbanens kulturminner, og inkluderer bygnings- og stasjonsmiljøer, enkeltstående bygninger, stasjonsparker, strekninger, tunneler, bruer, svingskiver og hele strekninger. Etter Bane NORs vurderinger omfatter denne planen det som av jernbanens kulturminner som regnes å være av nasjonal verdi per februar 2024. Disse vurderingene og utvelgelsene er gjort opp mot objektenes historiske signifikans som jernbanehistoriske kulturminner.

Bane NOR savner en omtale i NOU 2025: 3 av forholdet mellom forslaget til ny kulturmiljølov og landsverneplaner generelt og landsverneplanen for jernbanens kulturminner spesielt. Bane NOR forutsetter at myndighetene forholder seg til den til enhver tid gjeldende landsverneplan for jernbanens kulturminner som vedtas av Samferdselsdepartementet.

Generelle merknader til forslag til ny kulturmiljølov:

- Flere av de nye endringene som legges frem i lovforslaget gir større grad av myndighet til vernemyndighetene og åpner for forenklet freding på regionalt nivå, noe som kan gi mer fleksibilitet. Samtidig må flere lokale variasjoner hensyntas i planleggingen. Det er allerede ulik praksis i forvaltningsarbeidet i de ulike regionene, og dette forslaget kan etter Bane NORs vurdering medføre større grad av differensiert praksis. For Bane NOR er det helt

avgjørende med forutsigbarhet, både med hensyn til fornyelse og investeringer så vel som drift og vedlikehold av jernbanen.

- Den nye kulturmiljøloven som foreslås i NOU 2025: 3 kan få flere viktige konsekvenser for planlegging og gjennomføring av jernbanetiltak. Selv om formålet med en ny kulturmiljølov synes å være at loven skal være enklere og mer fleksibel, innebærer lovforslaget likevel flere vurderingsnivåer i planprosesser. Dette kan gjøre planleggingen både mer tidkrevende og medføre økte kostnader i Bane NORs prosjekter.
- Konsekvensene av de foreslåtte endringene for de store statlige eierne av kulturmiljøer og -minner, og dermed for bruken av statlige ressurser, er i liten grad drøftet i NOU 2025: 3. Dette fremstår som et område med potensial for ytterligere utdyping i en ellers grundig og omfattende utredning.
- Bane NOR savner en nærmere vurdering av forholdet mellom forslaget til ny kulturmiljølov og plan- og bygningslovens bestemmelser som virkemiddel for bevaring.

Konkrete merknader til forslag til ny kulturmiljølov:

- § 1 Føremål

Formålsparagrafen i gjeldende kulturminnelov bruker formuleringen «*vitenskapelig kildemateriale*». Utvalget foreslår å erstatte dagens formulering med «*kilde til kunnskap*» i forslag til ny kulturmiljølov. Dette mener Bane NOR reduserer presisjonen i formålsparagrafen.

- § 4 Definisjonar

Slik Bane NOR forstår forslaget, fravikes den verdinøytrale definisjonen av hhv. “*Kulturmiljø*” i bokstav a) og “*kulturminne*” i bokstav b). Dette står i motsetning til f.eks. lovforslagets § 1, der dette er et begrep som omfatter alle spor etter mennesker, materielle så vel som immaterielle. Tilføyselsen av “*der kulturhistoria kjem til uttrykk*” i bokstav a) og tilføyselsen “*som kan vere kjelder til kunnskap, eller som blir tillagt kulturhistorisk verdi og mening*” i bokstav b) er avgrensende og mer forvirrende enn oppklarende. Begrepene “*kulturmiljø*” og “*kulturminne*” er verdinøytrale begrep, som kan tilskrives verdi eller mening. En tilskrivning av verdi kan medføre en mer formell bevaring som fredning eller andre tiltak.

Hva gjelder innføringen av begrepet “*transportminne*” i bokstav e), fremstår dette som et konstruktivt grep som åpner for at disse kan få et formelt vern der det er grunnlag for det. Dette er også et verdinøytralt begrep, i likhet med bokstavene c), d) og f).

- § 6 Samordning av kulturmiljøforvaltninga

Det er viktig at samordningsplikten presiseres. Det er allerede ulik praksis i

forvaltningsarbeidet i de ulike regionene. Som eier av kulturminner i mange fylker er Bane NORs erfaring at forvaltningen er lite homogen og samstemt. Flere av de nye endringene som legges frem i lovforslaget gir større grad av myndighet til regionale og lokale myndigheter, og derved større rom for ulik behandling. Bane NOR vil derfor understreke viktigheten av at samordningsplikten aktivt praktiseres og følges opp for å sikre etterlevelse.

- § 15 Automatisk freda kulturmiljø

Fredning fra 1650 rammer ikke direkte jernbaneanlegg, da første jernbane ble åpnet i 1854. Men det gir flere automatisk fredede objekter og anlegg som kan gi økt omfang av, og nye krav til vurdering av kulturmiljø og ev. utgravinger og mulige krav om omlegging eller tilpassing av traseen. Dette kan gi konsekvenser i Bane NORs prosjekter mht. både tid og kostnader.

- § 20 Løye til inngrep i automatisk freda jordfaste kulturminne

Bane NOR mener at i bestemmelsens femte ledd bør formuleringen «*kommunen*» byttes ut med «*planstyresmakta*», gitt at det stadig blir flere og flere statlige arealplaner, jf. plan- og bygningsloven § 6-4.

Det framgår at kommunen skal innarbeide vilkårene i planen. Bane NOR forutsetter at Klima- og miljødepartementet i samråd med Kommunal- og distriktsdepartementet avklarer hvordan tillatelse etter § 20 skal håndteres etter plan- og bygningslovens regler. I dag er det ingen enhetlig praksis på hvordan dette gjøres. I tillatelsen gitt av kulturminnemyndighetene vil det i dag ofte følge et forslag til bindende reguleringsbestemmelser, som forutsettes inntatt i planbestemmelsene. Dette er viktig for Bane NOR, da det blant annet danner grunnlaget for ekspropriasjon.

- § 22 Kva kulturmiljø som kan fredast ved vedtak

Dette er en positiv opprydning fra dagens kulturminnelov. Bane NOR noterer seg at begrepet nasjonal verdi er tatt ut og at det er den kulturhistoriske verdien som styrer, ikke om kulturmiljøet har nasjonal, regional eller lokal verdi. Bane NOR mener det er fornuftig, gitt at begrepet høy kulturhistorisk verdi ikke vannes ut. Kulturminneforvaltningen vil ha en stor utfordring med å legge et felles nivå for hva som omfattes av begrepet høy kulturhistorisk verdi i alle ledd av forvaltningen.

Bane NOR har også notert at teknisk/industrielle kulturminner ikke er en egen kategori i §22, mens Riksantikvaren fortsatt har det som eget fagområde. Å inkludere dette som en egen kategori kan være fornuftig, blant annet fordi forvaltningsstrategiene, og derved hvilke føringer som legges på drift og vedlikehold og istandsetting kan være svært forskjellige fra andre typer kulturminner. Jernbanen består til enhver tid av de beste industrielle produktene og komponentene, og det unike ligger sjeldent i materialene, men hvor traseen går, og bygget til det formål som er eller var. Elementene langs sporet, som bygninger og parker,

representerer en mer tradisjonell kulturhistorisk verdi, og underlegges en mer vanlig forvaltningsstrategi.

- § 24 Forenkla freding av kulturmiljø ved enkeltvedtak og § 26 Mellombels freding

Fredningsmulighetene i det nye lovforslaget blir utvidet ved at Fylkeskommunen og Sametinget får mulighet til å foreta forenklet fredning i § 24, samt mulighet til midlertidig fredning i § 26. Denne retten har tidligere ligget hos departementet. Denne utvidete myndigheten gir regionen større mulighet til potensielt å frede kulturminner uten nasjonal verdi. Bane NOR mener dette er tilstrekkelig ivarettatt i gjeldende fredninger eller i ny landsverneplan.

I tillegg mener Bane NOR at bestemmelsene i § 24 må ses i sammenheng med plan- og bygningslovens § 12-7, punkt 6. Bane NOR mener at dette virkemidlet er mere egnet for å ivareta et utvendig vern.

- § 30 Dispensasjon frå freding

Lovforslaget legger frem en endring i dispensasjonshjemmelen. Det nye forslaget fornyer og utvider lovteksten, og forslaget er utformet etter mønster fra plan- og bygningsloven. Denne utvidelsen av teksten kan medføre ulike tolkninger og utvidet skjønn til regionene, noe som kan medføre en enda mer uklar praksis i forhold til dispensasjonssaker.

Formuleringen «*Dispensasjon kan ikkje gjevast dersom omsyna bak føresegna det blir dispensert frå, føremålet med fredinga eller dei kulturhistoriske verdiane blir vesentleg sette til side*» må avgrenses. Her likestilles formålet med fredningen med de kulturhistoriske verdiene. Dette er uheldig. Man må kunne legge til grunn at de kulturhistoriske verdiene er tatt med i formålet med fredningen. Hvis de kulturhistoriske verdiene står som en selvstendig betingelse åpner det for en fri skjønnsutøvelse ut over fredningsformålet. Dette vil gi en uhåndterlig uforutsigbarhet for eier. Formuleringen «*eller dei kulturhistoriske verdiane*» må tas ut av bestemmelsen i § 30.

- § 31 Forvaltnings- og skjøtselsplanar

Det bør fremgå av bestemmelsen at forvaltnings- og/eller skjøtselsplaner skal utarbeides i samråd med eieren av det aktuelle kulturminnet eller kulturmiljøet.

- § 32 Forbud mot tiltak og aktivitetar i nærleiken av kulturmiljø freda ved vedtak

Forslaget går ut på at Fylkeskommunen og Sametinget kan forby tiltak og aktiviteter i nærheten av et fredet kulturmiljø. Dette kan få store konsekvenser for arbeid ved fredete stasjonsmiljø, og kan utydeliggjøre grensene som drift forholder seg til.

Dette er en ny bestemmelse som kan gi betydelige rådighetsinnskrenkninger og inngripende vern av omgivelser. Samtidig vil den i stor grad basere seg på forvaltningens frie skjønn. Plan- og bygningsloven §11 – 8 gir hjemmel til å styre tiltak rundt et fredet kulturminne, i form av at det kan fastsettes hensynsoner for bevaring. I planprosesser har kulturminnemyndighetene en etablert og klar rolle. Plan- og bygningsloven inneholder allerede egnede virkemidler for ivaretagelse av randsoner. Bane NOR mener det vil være uheldig, både lovteknisk og ved utøvelse av forvaltningsmyndighet, at det legges opp til ulike rettslige virkemidler for beskyttelse av randsoner. Bane NOR mener at forslaget til § 32 må tas ut i sin helhet.

- § 46 Undersøkingsplikt i samband med offentlege og større private tiltak og for utarbeiding av reguleringsplanar

Vi er usikre på konsekvensene for framdrift ved at fristene i gjeldende kulturminnelov § 9 på tre måneder til å gi uttalelse, samt fristen på en måned for å gi endelig vedtak om krav til undersøkelser, tas ut og erstattes med «rimelig tid». Det vil skape utfordringer for framdriften til prosjektet, sett opp mot rettssikkerheten til grunneierne som berøres av undersøkelsene. Tiden til gjennomføring av nødvendige undersøkelser kan bli knapp, for å kunne opprettholde fremdriften i plansakene, samt den generelle prosjektfremdriften.

Vi er positive til at muligheten for å utsette gjennomføring av registrering til planen skal settes i verk i «særskilte tilfeller» videreføres. Dette kan være aktuelt i spesielle tilfeller hvor det av ulike årsaker er utfordrende med tilgang til private eiendommer, og tid og framdrift er viktig for å gjennomføre prosjektet. Dette kan spesielt gjelde reguleringsplaner ifm. nedlegging av farlige planoverganger, hvor forholdet til liv og helse spiller inn og det er avgjørende med raske og effektive planprosesser.

- § 50 Pålegg om å setje i stand, byggje opp att, sikre eller dokumentere kulturmiljø etter naturleg skade

Det mangler en avgrensning av hvilke kulturmiljø bestemmelsene i denne paragrafen gjelder for.

Konkrete merknader til forslag til endringer i plan- og bygningsloven:

- I forslaget foreslås det ulike endringer i plan- og bygningsloven, deriblant en endring av § 29-2, som gir kommunen en ny selvstendig myndighet til å avslå rivning utenom regulering. Dette kan gi ulik forvaltning mellom kommuner, samt føre til en uforutsigbar forvaltning.

Bane NOR ønsker også å peke på at de foreslåtte kravene til dokumentasjon ved en rivesak er betydelige, og vil øke byrden både for tiltakshaver og myndighet.

- Slik lovendringene i plan- og bygningsloven legges frem er det enda en utvidelse/tydeliggjøring av kommunens hjemmel mot rivning. Hjemmel til riveforbud blir lagt til som nytt punkt i plan- og bygningsloven § 11-9 nr.7. Den tidligere formuleringen i nr. 7 er av en mye mildere karakter, mens den nye formuleringen gir kommunen en mye sterkere hjemmel for riveforbud på et bestemt område.
- En foreslått endring i plan- og bygningsloven gir kommunen mulighet til å begrense aktivitet i randsonen til områder fredet etter kulturmiljøloven, ref. foreslåtte endringer knyttet til pbl. § 11-8. Det blir viktig for Bane NOR at denne praksisen tar hensyn til jernbanens fremtidige drift og utvikling.
- I utvalgets mandat ligger det å vurdere om dagens avgrensning mellom kulturminneloven og plan- og bygningsloven er hensiktsmessig for å ivareta kulturmiljøverdier, og påpeke eventuelle problemstillinger på dette området.

Bane NOR vil peke på kommunens bruk av Hensynsone bevaring (Pbl §11-8 bokstav C og 11-9 nummer 7). Vi opplever i stadig økende grad at planbestemmelsene strekkes i retning av fredning. Dette er problematisk, da eier ikke har samme rolle i prosessen som ved et fredningsvedtak. En slik praksis gir langt på vei eier den samme rådighetsinnskrenkning for eier som en fredning.

Planbestemmelsen knyttet til hensynsone bør avgrenses til utseende og materialbruk i overflater utvendig, og unntaksvis ved behov i enkelte deler innvendig. Med en slik presisering vil Plan og bygningsloven og Kulturminneloven /ny Kulturmiljølov utfylle hverandre, og, som formålet lovene er, tjene forskjellige samfunnsinteresser.

Bane NOR takker for muligheten til å komme med innspill og håper våre merknader og bekymringer vil bli tatt i betraktning i den videre prosessen. Dersom det er behov for ytterligere dialog stiller vi oss gjerne til rådighet.