

KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET  
Postboks 8013 DEP

0030 OSLO

**Dato:** 01.02.2023  
**Saksref:** 202302450-1  
**Deres ref.:**  
**Side:** 1 / 5

**Vår saksbehandler:** Peder Oluf Vold  
**Telefon:**  
**Mobil:** +47 97654543  
**E-post:** Peder.Oluf.Vold@banenor.no

### **Innspill til kulturmiljølovutvalget**

Vi viser til innspillsmøte 11.01.2023, hvor Bane NOR Eiendom var invitert til å holde en presentasjon. Her følger en oppsummering av de viktigste punktene fra presentasjonen, samt innspill fra Bane NOR SF.

Bane NOR er positiv til utvalgets mandat, og at det legges opp til en helhetlig gjennomgang av kulturmiljøforvaltningens organisering og virkemidler. For å oppnå en mer kunnskapsbasert, bærekraftig og effektiv forvaltning av landets kulturmiljøer er det vesentlig med klare, juridiske rammer, god helhet og sammenheng i lovverk og virkemidler, samt en enhetlig, forutsigbar forvaltningspraksis. Vi vil ellers utdype følgende:

#### **Vedr. dagens kulturminnelov (kml)**

- **Manglende nytte/kostanalyser/vurdering av gjenbruksmuligheter i forbindelse med at objekter eller komplekser foreslås og senere vedtas fredet.** Bane NORs erfaring er at Riksantikvaren i noen grad gjør vurderinger av konsekvensene av bevaring, og vi antar at dette også gjøres i fylkeskommuner. Dette kan dreie seg om økonomiske konsekvenser, men også om objektet eller bygningen overhodet kan bevares uten for stort tap av autentisitet i substans etc. Når banestrekninger med all tilhørende infrastruktur fredes etter at de er tatt ut av bruk videreføres kostnadsbildet, samtidig som inntektssiden og samfunnsnyttens er henimot utradert. Et element i dette bildet kan være at autentisitet i funksjon betinger endringer som ikke er forenlig med bevaringsformålet.
- **Manglende mulighet til å frede rullende jernbanemateriell og andre bevegelige kulturminner,** mens det er mulig å frede skip. Dette er ikke innenfor Bane NORs ansvarsområde, men det bør utredes om dette er et fornuftig virkemiddel. Forskjellsbehandlingen som følger av nåværende lovverk synes ikke velmotivert.

- **Objektets tilstand og eiers vedlikeholdsplikt.** I § 22 Regler for saksbehandling nr 4. fastslås at «Departementet kan treffe vedtak om midlertidig fredning inntil saken er avgjort.» Den rettslige virkningen av et slik vedtak er at eier ikke kan gjøre noe som ødelegger objektet, f.eks. rivning, fjerning eller endring. Vi registrerer at det råder en viss usikkerhet i forvaltningen om vedtak om midlertidig fredning utløser en vedlikeholdsplikt, som jo er konsekvensen av en vedtaksfredning. All den tid en midlertidig fredning skal etterfølges av en vurdering om objektet overhodet skal fredes, og det er uavklart ev. hvilke bestemmelser som skal legges til grunn for at fredningsformålet skal forsvares, vil vedlikeholdsplikt være i strid med enhver forståelse av forholdsmessighetsprinsippet. Tiden mellom midlertidig fredning og endelig fredningsvedtak er i mange tilfeller flere år, og en vedlikeholdsplikt vil være et kontraproduktivt incitament for å redusere denne tiden. Vi ber om at dette forholdet klargjøres.
- **Behov for flyttehjemmel.** Jernbanens bygninger og infrastruktur har alltid blitt flyttet og gjenbrukt etter behov. I lys av senere tiders fokus på gjenbruk, burde kulturminneloven i større grad enn i dag legge til rette for at fredede eller vernede objekter kan flyttes dersom dets nåværende plassering er problematisk – eller dersom en annen plassering vil medføre at objektet kan nyttiggjøres eller formidles på en annen og bedre måte enn der det står på fredningstidspunktet. For Bane NOR gjelder dette blant annet broer og bygninger. Dagens kulturminnelov har en åpning for flytting av allerede fredede objekter i § 15, siste ledd, men åpningen er svært snever. I den forbindelse foreslår Bane NOR at loven utstyres med en eksplisitt åpning for at et frednings- eller vernevedtak kan utstyres med en flyttehjemmel, muligens slik at «fredning for flytting» innføres i loven som et særskilt vernegrunnlag. Jernbanens bygninger, broer, svingskiver og øvrige infrastrukturkomponenter har gjennom historien blitt flyttet etter behov, og en videreføring av dette vil underbygge prosessuell autentisitet – og bidra til å sikre at kompetansen som kreves for å gjennomføre slike flyttinger fortsetter å eksistere.
- **Pålagt veiledningsplikt for myndighetene.** Bane NOR har ved flere anledninger opplevd at utenforstående har meldt fra til vernemyndighetene når vi har iverksatt lovlige vedlikeholdsarbeider på våre objekter. Vi forstår at det kan være utfordrende å skille mellom vanlig vedlikehold og tiltak som krever dispensasjon, særlig på tyngre infrastruktur. En prosedyre for rask avklaring av slike saker med myndighetene er ønskelig, gjerne i form av et enkelt meldesystem med krav til kort responstid.
- **Forutsigbar forvaltning/ presisering av fredningsformål.** Jernbanenes fredede kulturminner er spredt over store deler av landet. Vi opplever en stor grad av ulikebehandling fra fylke til fylke, og fra saksbehandler til saksbehandler. Et inntrykk er at evnen til å finne konstruktive løsninger, f.eks. i forbindelse med tilpasning til ny bruk, er proporsjonal med kompetanse og erfaring. Et viktig virkemiddel for å sikre større grad av likbehandling og forutsigbarhet er presisjon i fredningsformål og fredningsbestemmelser. Dette vil gi et tryggere grunnlag for saksbehandling og kunne bidra til å redusere ulikebehandling. Vi oppfatter loven som tydelig på at formålet med fredningen skal omtales i fredningsvedtaket. Vi syns likevel at det kan ses på om fredningsformål kan presiseres tydeligere, slik at handlingsrommet blir bedre avklart.

- **Forskriftsfredning.** Forskriftsfredning ble innført i forlengelsen av SKE-prosjektet, primært for at statens eiendommer skulle kunne fredes i en rask og forenklet prosedyre. Svakheten ved prosedyren er at formål og bestemmelser blir generelle og ikke rettet mot de verdiene som skal forsvares i hvert enkelt objekt eller område. Bruken av forskrift som fredningsform medfører også at adgangen til å påklage fredningen ikke er til stede. Vi vil foreslå at denne fredningsformen nå avvikles.

#### Vedr. forholdet til plan- og bygningsloven (pbl)

- **Metodikk og praksis for vurdering av kulturminneverdi/kulturmiljøverdi.** Som eier og forvalter av en stor og landsdekkende bygningsportefølje ser vi tydelig at det mangler en etablert praksis for at vernerestriksjoner begrunnes når plan- og bygningsloven er virkemiddelet. Kulturminneverdi bør begrunnes og dokumenteres etter en fastsatt metodikk. Det må videre kunne stilles krav om dette i plansaker der det settes begrensninger av hensyn til vern. Dette med tanke på etterprøvnbarhet, og en forutsigbar forvaltning.
- **Forskjell på vern gjennom kml og pbl.** Det er behov for en tydeliggjøring av at plan- og bygningsloven og kulturminneloven er ulike lovverk med ulikt mandat. Bane NOR opplever at de samme kriterier og prinsipper som legges til grunn for fredete bygninger brukes på bygninger regulert til hensynssone bevaring etter pbl. Dette mener vi er feil. Antikvarisk istandsetting og bevaring av konstruksjon kan hjemles gjennom kulturminneloven (en del av lovens mandat er å sikre vitenskapelig kildemateriale, og staten kan dekke ev. merkostnader til dette, gjennom tilskudd), mens vern gjennom plan- og bygningslovens primært skal sikre bærekraftig utvikling og estetisk utforming av omgivelser, dvs. verdier knyttet til opplevelse og bruk av kulturmiljøer. (Jf. forarbeidene i forbindelse med revidering av plan- og bygningsloven i 2008.) Å legge de samme prinsipper og kriterier til grunn ved forvaltning av bygninger bevart etter plan- og bygningsloven, som for bygninger som er fredet gir ikke proporsjonalitet mellom det samfunnet oppnår og den belastning som påføres eier.
- **Statlig eierskap og lokalt vern.** Kommuner kan verne objekter og miljøer uten hensyn til helheten som ivaretas i en sektors landsverneplan. Det kan være ukontroversielt lokalt å tilskrive verneverdi til noe som eies av staten. For Bane NOR resulterer dette i en stadig voksende verneportefølje. Det gjør naturlig nok at midler til istandsetting og vedlikehold må «smøres tynnere utover», men strenge vernerestriksjoner gjør også drifts- og vedlikeholdsoppgaver mer krevende og byråkratisk, hvor selv mindre tiltak på en bygning (f.eks. sette opp skilt eller overvåkningskamera) må godkjennes av kommunen - som oftest også må innhente uttalelse fra fylkeskommunen. Vi ber om at utvalget ser på dette forholdet.

**Vedr. forvaltningspraksis, saksbehandling og andre forhold**

- **Flytting av fredede/vernede objekter.** Jernbanen består for en stor del av masseproduserte standardkomponenter. Det var – og er – i noen grad tilfeldig hvor det enkelte komponent ble tatt i bruk etter at det forlot produksjonsstedet. Tilsvarende gjelder svært mange av jernbanens stasjons- og øvrige bygninger – de var standardiserte – og ankom byggeplassen som ferdige byggesett. Utviklingen har ført til at mange av jernbanens bygninger ikke lenger har noe formål der de står. Nærheten til trafikkerte spor og høyspentledninger gjør tidvis at de verken kan leies ut eller formidles. I et fåtall tilfeller står bygninger så tett på trafikkerte spor at de påføres skader av passerende tog – togenes høyde og bredde er økt siden banen ble anlagt. Samtidig finnes egnede lokasjoner slike bygninger kan flyttes til langs Bane NORs fredede baner, eller langs private museumsjernbaner som mangler bestemte bygninger. Eller langs det operative nettet der det finnes stasjonsområder som *mangler* bestemte bygninger – de er revet – mens samme type bygning er i behold på en annen stasjon. Bane NOR ønsker å kunne konsentrere flere vernede bygninger/objekter til samme sted, område eller kompleks for derigjennom å skape helhetlige miljøer. Dette vil øke opplevelses- og formidlingsverdien samt nytten på stedet objektene (ofte bygninger) flyttes til, samtidig som vedlikeholdet effektiviseres. Motsatt kan områder frigjøres for videre utvikling – eller føres tilbake til naturen. Slike prosesser er svært krevende å gjennomføre i dag, særlig når objektene ønskes flyttes på tvers av kommune- eller regiongrenser. Verken avgivende eller mottakende region/kommune har noe ansvar for å vurdere den helheten jernbanen er opptatt av, de vurderer bare virkningen innenfor egne grenser. Flere initiativer er blitt stoppet – med fortsatt forfall som konsekvens. Bane NOR foreslår at loven gis en hjemmel for at «objektflyttesaker» løftes til og avgjøres av det forvaltningsnivået som kan vurdere helheten; dvs. til vedkommende region (fylkeskommune) der det ønskes flytting innenfor samme region og til departementet (eller et «settefylke» som ikke er berørt av den aktuelle flyttesaken) der det søkes om flytting på tvers av region- eller fylkesgrenser.
- **Manglende samhandling på tvers av regioner i regionalforvaltningen.** Jernbanen er et sammenhengende teknisk system som er representert i et flertall av landets regioner og kommuner. I hver av disse regionene og kommunene har Bane NOR minst ett, som regel vesentlig flere, fredede eller vernede objekter. Som systemeier har Bane NOR fokus på likhet og likebehandling – når vi ønsker å iverksette en endring ønsker vi som hovedregel å gjøre det samme over alt. En slik fokus har også prosessuell autentisitet, den historiske jernbanen (NSB) hadde fokus på kostnadsbesparelser, gjenbruk, standardiseringer og å forsterke det til enhver tid svakeste ledd.

Kulturminnevernemyndighetenes saksbehandlingsansvar for jernbanens fredede kulturminner ligger i dag på regionnivå. Det innebærer at Bane NOR må sende samme/likelydende unntakssøknader til flere forskjellige regioner – med risiko for å få ulike svar. Dette er unødvendig tidsspille både for Bane NOR og for vernemyndigheten.

Bane NOR foreslår at loven hjemler at eiere som har fredede eller vernede kulturminner i mer enn en region/en kommune skal kunne forholde seg til kun én av disse når det skal sendes søknader om unntak, herunder flytting av vernede/fredede objekter. Bane NOR erfarer at regionene Oslo og Viken samarbeider om fartøyvern, Viken er saksbehandler også for Oslo. Likebehandlingsprinsippet tilsier at en tilsvarende løsning også etableres for jernbanens kulturminner.

- **Registrering og kommunisering av vern.** Som eier av mange vernede objekter og komplekser finner Bane NOR det krevende å holde full oversikt over hva eksterne har vernet til enhver tid. Dette er et rettssikkerhetsproblem – og en feilkilde. Når et jernbanekulturminne – eller noe som noen mener er et jernbanekulturminne – påføres skade, er årsaken som regel uvitenhet (om vernet og hva vernet innebærer) og ikke ond vilje. Riksantikvarens database «Askeladden» er et meget godt verktøy for så vidt gjelder fredede objekter. Men den er mindre pålitelig når det gjelder andre typer vern.

Bane NOR tillater seg å foreslå at alle former for kulturminnevern som innebærer restriksjoner for eier registreres i samme database; og at det pålegges den som beslutter vernet å påse at dette blir gjort. For å gi vedkommende myndighet et incitament til å påse at registrering faktisk skjer, foreslås loven utstyrt med en bestemmelse om at vern som ikke er registrert i vedkommende database ikke kan påberopes overfor eier eller tiltakshaver.

- **Listeføring m.m.**  
Gul liste, SEFRAK, administrativt vern, NB-register etc. er viktige kunnskapskilder og hjelpemidler. Forvaltningens bruk av disse instrumentene kan midlertidig være problematisk. Mange kommuner har f.eks. inkludert alle Sefrak-registrerte bygninger i sin kulturmiljø/minneplan. Sefrak-registrering er basert på antatt alder, ikke en vurdering av annen verneverdi.

Kommuner vil ofte stille samme krav til endringer på en bygning som står på gul liste, som til en bygning som er regulert til bevaring. Hvis Bane NOR rivemelder en bygning på gul liste, så må kommunen enten regulere det til bevaring eller akseptere rivning. Det er mindre konsekvenser for en kommune å stille rigide krav til istandsettelse av en bygning enn å regulere det til bevaring.

Med vennlig hilsen

Ragnhild Lien  
Sjef Planforvaltning  
Bane, Drift og teknologi

Peder Vold  
sjefingeniør

Dokumentet er godkjent elektronisk og sendes uten signatur