



KYSTVERKET

RIKSANTIKVAREN
Postboks 1483 Vika
0116 OSLO

Deres ref
24/01059-23

Vår ref
2024/1905-6

Arkiv nr

Saksbehandler
Turid Susort Jansen
Marie G. Andersen
Paul Gustav Nyland

Dato
27.01.2026

Kystverks uttalelse til forslag om fredning av område på og rundt Bergenhus festning - Sverresborg og Skuteviken i Bergen kommune - Vestland fylke

Kystverket viser til høring av forslag til fredning av området på og rundt Bergenhus festning – Sverresborg og Skuteviken i Bergen kommune, datert 12.11.2025.

Kystverket viser videre til vår uttalelse av 30.4.2024 i forbindelse med oppstart av fredningssaken.

Kystverket har vurdert forslaget og har vesentlige merknader til dette.

Kystverkets rolle og havnas betydning

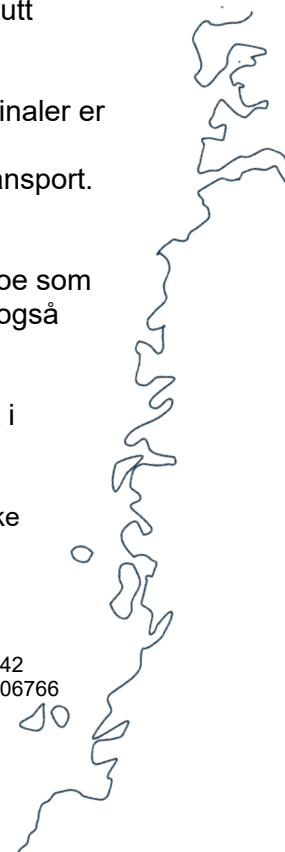
Kystverket er en nasjonal etat for kystforvaltning, sjøsikkerhet og beredskap mot akutt forurensning. Kystverket ligger under Nærings- og fiskeridepartementet.

Et velfungerende sjøtransportssystem bestående av farleder, havner og havneterminaler er av stor betydning for næringsutvikling langs kysten. Det er også viktig for at norske bedrifter skal kunne ta del i større handels- og produksjonsnettverk og for persontransport. I tillegg er sjøveien av kritisk sikkerhetspolitisk betydning.

Kystverket skal bidra til å sikre en effektiv og sikker bruk av havneinfrastrukturen, noe som er nødvendig for transportsektoren og næringslivet. Vårt samfunnsansvar omfatter også tiltak for miljøvern, sikkerhet og beredskap ved havneanlegg

Bergen havn fungerer som et knutepunkt for varetransport og sikrer effektiv vareflyt i regionen. Havnen er en TEN-T havn ¹ og har en særlig funksjon i det overordnede

¹ En TEN-T havn er en strategisk viktig havn utpekt av EU som en del av det transeuropeiske transportnettverket (Trans-European Transport Network).



transportnettverket, og er utpekt som viktig for utviklingen av effektiv sjøtransport. TEN-T havnene er integrert i TEN-T-nettverket for å sikre effektiv transport og logistikk over landegrensene i Europa.

Effektiv sjøtransport fordrer tilgang til både sjøareal og landareal. Kystverket medvirker i planlegging etter plan- og bygningsloven for å ivareta de hensynene som følger av vårt samfunnsoppdrag, herunder effektiv, sikker og miljøvennlig drift av havn og/eller bruk av farvann.

Verdiskapning av sjøtransporten i Bergen kan måles i flere dimensjoner, inkludert økonomiske bidrag til økonomi, arbeidsplasser, og tilrettelegging for handel og turisme. Sjøtransporten i Bergen bidrar direkte til regionale og lokale økonomier gjennom aktiviteter knyttet til lasting og lossing av skip, skipsbygging og reparasjon, og logistikkoperasjoner. Havne- og sjøtransportnæringen sysselsetter mange mennesker, både direkte i havnene og indirekte i tilknyttede sektorer som transport, logistikk og turisme. Bergen havn fungerer som en handelsport som muliggjør import og eksport av varer, noe som er viktig for lokale bedrifter og produksjonsskjeder. Cruiseskip og annen passasjertrafikk bringer turister til Bergen og gir inntekter til det lokale reiselivet, inkludert hoteller, restauranter og butikker. Økt fokus på miljø og bærekraft kan også påvirke verdiskapningen, ettersom det nå investeres i grønn teknologi og infrastruktur for å redusere utslipp og miljøpåvirkning.

I 2025 var Bergen den cruisehavnen i Norge som hadde flest anløp, med totalt 358 cruiseanløp. I 2024 hadde Bergen 334 cruiseanløp. Trenden er en økning av både antall skip og antall passasjerer. Kilde kystdatahuset.no

I forslag til bestemmelser etter kulturminneloven §19, kap.1, er det gitt følgende eksempler på tiltak som ikke er tillatt innenfor det fredede området:

- a) Å oppføre nye bygninger og anlegg
- b) Å oppføre nye faste konstruksjoner og installasjoner
- c) Å oppføre nye kaianlegg eller utvide eksisterende kaianlegg

Riksantikvarens tolkning av havne- og farvannsloven og våre merknader

Når det gjelder forholdet mellom kulturminneloven og havne- og farvannsloven skriver Riksantikvaren følgende på side 20 i fredningsforslaget:

«Havne- og farvannsloven er som kulturminneloven en særlov, som gir spesifikke regler for de enkelte fagområdene. Ved interessekonflikter skal ulike samfunnsinteresser veies mot hverandre med sikte på å finne de beste av mulige løsninger. I denne saken må hensyn i havne- og farvannsloven avveies mot kulturmiljøinteresser som ivaretas av kulturminneloven.»

Etter vår vurdering er det ikke slik at kulturminneloven eller havne- og farvannsloven generelt sett er overordnet den andre. Når Riksantikvaren foreslår å frede et område rundt et fredet kulturminne, jf. kulturminneloven § 19, må Riksantikvaren se hen til andre samfunnsinteresser i tillegg til kulturminneinteresser i sin utredning. Dette går frem av formålsbestemmelsen til kulturminneloven hvor det uttales at (vår understrekning):

“Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning”.

I forarbeidene til denne bestemmelsen, «Ot.prp. nr. 51 (1991-1992) Om lov om endringer i lov av 9. juni 1978 nr. 50 om kulturminner», uttaler Miljødepartementet at det er viktig at formålsparagrafen gjenspeiler at kulturminnevernet er et ledd i en samlet miljø- og ressursforvaltning.

Ved konflikt mellom ulike interesser, slik som kulturminneinteresser og sjøtransportinteresser, må disse etter vår vurdering veies mot hverandre. Nærmere om dette og forholdet til Riksantikvarens utredningsplikt omtales under punktet «Riksantikvarens utredningsplikt» nedenfor.

Riksantikvaren uttaler videre i nevnte fredningsforslag side 21-22 at:

«Riksantikvaren vurderer at det ikke er motstrid mellom den foreslåtte fredningen og bestemmelsene i havne- og farvannsloven, men at hensynet til kulturmiljøet inngår i havne- og farvannslovens formålsparagrafs bestemmelse om miljøvennlig drift, havne- og farvannsloven § 28 og transportsektorens sektoransvar på klima og miljøområdet. Vi viser også til Samferdselsdepartementets iverksettelsesrundskriv for havne- og farvannsloven, kapittel 1 og 3.3.22».

Slik vi leser dette legger Riksantikvaren til grunn at det ikke er en konflikt mellom forslaget til fredning, og de interessene som havne- og farvannsloven skal ivareta. Vi er enig med Riksantikvarens vurdering av at miljøhensynet i havne- og farvannsloven også omfatter kulturmiljø, og at kulturminnelovens formålsbestemmelse er sektorovergripende og skal legges til grunn ved myndighetsutøvelse etter havne- og farvannsloven. Kystverket vurderer likevel at forslag til fredningen fører til motstrid mellom hensynene etter kulturminneloven og havne- og farvannsloven, da **havne- og farvannsloven også skal ivareta andre hensyn slik som sikker ferdsel, fremkommelighet, næringshensyn, arealhensyn og forsvar- og beredskapsinteresser**. Disse hensynene er etter vår vurdering ikke belyst i forslaget til fredning, og dette har Kystverket tidligere etterspurt i vår uttale til oppstart av fredningssaken den 30.4.2024.

Riksantikvarens utredningsplikt

Kystverkets uttalte i oppstart til fredningen (brev av 30.4.2024) at vi forutsetter at arbeidet med fredning belyser og vurderer eventuelle ferdselsmessige konsekvenser for sjøfarende.

I forslaget til fredningsvedtak av 12. 11 2025 anfører Riksantikvaren at slike forhold, konsekvenser for sjøtransporten, ikke har avgjørende betydning for fredningen og faller utenfor utredningsplikten i forvaltningsloven § 17 og kulturminneloven § 22.

Slik vi leser Riksantikvaren avgrenses utredningen til selve fredningsobjektet/området, mens virkninger/konsekvenser fredningen vil kunne få for andre samfunnsinteresser, herunder sjøtransportinteresser, utelates.

Som nevnt over skal interessene i kulturminneloven og havne- og farvannsloven veies opp imot hverandre, med mål om å finne gode løsninger. Riksantikvaren synes å legge til grunn en oppfatning om at disse interessene ikke strider mot hverandre. Uten å gå i dybden på det rettslige innholdet i forvaltningens utredningsplikt etter forvaltningsloven § 17, og innholdet i kulturminneloven § 22, er vår vurdering at utredningsplikten strekker seg lengre enn Riksantikvaren legger til grunn. Mye av bakgrunnen for fredningssaken bunner i aktiviteten på havna, og virkningen aktiviteten har på opplevelsen av kulturminnet. Kulturminneloven legger i saksbehandlingsbestemmelsen, jf. lovens § 22, opp til bred

involvering av berørte parter i forbindelse med fredningssaker. Av bestemmelsens andre ledd går det frem at (vår understrekning):

“Fredningsmyndigheten skal kunngjøre en melding, som regel i minst 2 aviser som er alminnelig lest på stedet, der det gjøres rede for det påtenkte fredningstiltak og de følger det antas å få.”

Videre går det som nevnt ovenfor frem av kulturminnelovens formålsbestemmelse at kulturminner skal vernes også med hensyn til en samlet miljø- og ressursforvaltning.

Når det gjelder forvaltningslovens bestemmelse om utredning, jf. lovens § 17, skal forvaltningsorganet sikre at saken er så godt opplyst som mulig. I praksis betyr dette at forvaltningens utredning skal være forsvarlig. Under omtalen av utredningsplikten og gjeldende rett i forarbeidene til ny forvaltningslov (Prop. 79 L 2024-2025 pkt. 16.1) uttales det at (vår understrekning):

“Utredningsplikten omfang vil avhenge av de konkrete omstendighetene. Viktige momenter i vurderingen av pliktens omfang er blant annet sakens art, betydningen for de involverte, hvor mye saken haster, hvor tvilsom saken er og hensynet til forsvarlig ressursbruk.

Etter § 17 skal forvaltningsorganet påse at «saken» er så godt opplyst som mulig. Hvilke temaer utredningsplikten omfatter, avhenger av hva som er relevant for den konkrete avgjørelsen. Ved fastleggingen av hva som skal utredes, må det tas utgangspunkt i regelverket som gjelder i saken. Forvaltningen vil ha plikt til å utrede faktiske og rettslige forhold som knytter seg til lovfestede betingelser for å fatte vedtaket og pliktige hensyn ved skjønnsutøvelsen. Utredningen må gi grunnlag for å avgjøre om lovens vilkår er oppfylt og gi de nødvendige opplysningene for at organet kan anvende et eventuelt forvaltningsgjønn på en god måte.”

Slik vi tolker vernebestemmelsen i kulturminneloven og lovens bestemmelse om saksbehandling og formål, er myndigheten etter loven pliktig til å vurdere samfunnsmessige virkninger av fredningen i tillegg til de kulturminnefaglige hensynene. Denne forståelsen er også i tråd med ovennevnte utdrag fra forarbeidene til ny forvaltningslov.

Kystverket vil også peke på at ovennevnte momenter ved vurderingen av utredningsplikten omfang, herunder sakens art og betydning, tilsier en skjerpet utredningsplikt. Det er et omfattende fredningsforslag som dekker et stort område i Norges nest største by med store konsekvenser for en viktig samfunnsinteresse som vi som sektormyndighet skal ivareta.

Andre merknader til fredningsforslaget

I Riksantikvarens forslag til fredning, kap. 4 om tiltak det normalt skal gis dispensasjon deriblant for:

«Etablere, vedlikeholde og fjerne navigeringsinstallasjoner

Oppsetting av gjerder og skilt til sikring av publikum og formidling av kulturmiljøet.»

Til dette vil Kystverket bemerke at navigasjonsinstallasjonenes funksjon er sikkerhet for sjøtrafikken, og disse installasjonene må kunne repareres og settes i drift omgående uten tidsbruk med søknad om dispensasjon. Krav om dispensasjon til vedlikehold av navigasjonsinstallasjoner kan øke risikoen for ulykker med følger for liv, helse, natur og

miljø. Med hensyn til sikkerheten forventer Kystverket at Riksantikvaren gir generelt unntak for drift og vedlikehold av navigasjonsinstallasjoner i forskrift om fredning.

Kystverket gjør oppmerksom på at oppsett av gjerder i havn ofte er et tiltak for maritim sikring. Maritim sikring omfatter tiltak for å redusere og forebygge risiko for maritime sikkerhetstrusler. Det internasjonale regelverket for å sikre skip og havneanlegg for å avverge sikkerhetsrelaterte hendelser (International Ship and Port Facility Security Code, forkortet ISPS-koden) krever at skip og havneanlegg har planer og sikringstiltak for å beskytte havna og sjøtransporten. Om risikoen endrer seg må sikringstiltakene endres. Sikring av havner og havneanlegg er hjemlet i havne- og farledsloven §30, og sikringstiltak, eksempelvis ISPS-gjerde, kan ikke reguleres i annet lovverk. Riksantikvaren har ikke myndighet til å fastsette bestemmelser som kan komme i strid med maritim sikring.

Oppsummerende vurdering

Kystverket betviler ikke Bergens historiske betydning og behov for vern av de historiske verdiene. Bergen har gjennom historien levd av havet, og tilknytningen til havet kjennetegner Bergen og hele Bergensregionene også i dag.

Fredningsforslaget endrer rammevilkårene for havnen ved å legge sterke restriksjoner på havnen med forbud om oppføring av nye kaianlegg og utviding av eksisterende kaianlegg. Sjøtransport er avhengig av havner og kaier som bindeledd mellom land og hav. For effektiv havnevirksomhet er arealtilgang, tilknytning til infrastruktur, kontinuitet og helårsdrift avgjørende

Et fredningsvedtak vil få store konsekvenser for sjøtransporten og havnetilbudet i det aktuelle havneavsnittet. Etter vår vurdering vil det foreslåtte fredningsvedtaket, uavhengig av innretning på foreslåtte bestemmelser, få vesentlige virkninger for de interessene Kystverket er satt til å ivareta. Riksantikvaren kan ikke tilsidesette havnens, havnæringene og sjøtransportens viktighet og behov i sin utredning og vurdering om fredning.

Kystverket står fast på at virkningen av fredningsforslaget må utredes for tema havn og sjøtransport i det videre arbeidet med fredning av området på og rundt Bergenshus festning.

Fredningsforslaget virkning for Bergen havn og sjøtransporten må synliggjøres og vektlegges ved Riksantikvarens utøvelse av myndighet etter kulturminneloven.

Med hilsen

Ruben Alseth
avdelingsleder

Turid Susort Jansen
seniorrådgiver

Dokumentet er elektronisk godkjent

Eksterne kopimottakere:

Bergen kommune	Postboks 7700	5020	BERGEN
Bergen Havn	Postboks 6040	5892	BERGEN
Vestland fylkeskommune	Postboks 7900	5020	BERGEN
Statsforvalteren i Vestland	Statens hus, Njøsavegen 2	6863	LEIKANGER

FORSVARSBYGG

Postboks 405 Sentrum

0103 OSLO

