



SAKSBEHANDLER
Adam Lindhagen

VÅR REF.
20/04879-3

ARK. Sakarkiv
2.2.7

DERES REF.

INNVALGSTELEFON

DERES DATO

VÅR DATO
25.06.2020

TELEFAKS
+47 22 94 04 04
postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

Buheii Vindkraftverk AS
c/o Advokatfirmaet Thommessen
Postboks 1484 Vika
0116 Oslo

Att: Leon Notkevich

Buheii vindkraftverk - Øvre Øyevatn - gnr/bnr 188/8, 188/16 - Kvinesdal kommune - id. 244097 - avgjørelse av klage på Agder fylkeskommunes vedtak om avslag på søknad om dispensasjon fra kulturminneloven jf. § 8 første ledd - vedtaket oppheves

Vi viser til deres klage datert 15 april 2020. Klagen gjelder Agder fylkeskommunes avslag på søknad om dispensasjon i medhold av kulturminneloven (kml) § 8 første ledd fra automatisk fredet kulturminne. Klagen er oversendt til Riksantikvaren som overordnet myndighet ved brev datert 28 mai 2020 fra Agder fylkeskommune.

Klagen er fremsatt innen klagefristen jf. forvaltningsloven § 29, og tas til behandling. Fristen for å komme med merknader har gått ut, og Riksantikvaren anser saken som tilstrekkelig opplyst.

Konklusjon: Riksantikvaren har gjennomgått og vurdert alle sider av saken, og har etter en samlet vurdering kommet til at Agder fylkeskommunes vedtak oppheves. Klagen tas til følge.

Saken gjelder:

- Et kulturminneområde som har hatt stor betydning for jakt på villrein under middelalderen

Riksantikvaren mener:

- Kulturminnet blir utilbørlig skjemmet av tiltaket. Men vindkraftparken har fått konsesjon, utbyggingen er kommet langt og kulturminnet blir skjemmet uansett
- Samarbeid mellom utbygger og kulturminnemyndigheter har sikret den fysiske bevaringen av kulturminnet og formidlingen av det
- Avslaget på dispensasjonssøknaden er ikke faglig begrunnet. Vedtak etter kulturminneloven må bygge på et faglig skjønn
- Siden det er manglende begrunnelse for avslaget er saken for dårlig opplyst, jf. fvl. § 17 første ledd, og det finnes risiko for utenforliggende hensyn
- Riksantikvaren gir dispensasjon for utilbørlig skjemming av kulturminnet
- Dispensasjonen gis på vilkår at Kulturhistorisk Museum foretar en arkeologisk granskning av kulturminnene
- Tiltakshaver bekoster granskningen, jf. kml. § 10

Sakens bakgrunn

NVE (Norges vassdrags- og energidirektorat) godkjente 17 september 2015 detaljplan for bygging av vindkraftverk på Buheii, Kvinesdal kommune. Fylkesmannen i Agder fylkeskommune og Sirdal kommune ga innsigelse mot tillatelsen, men Olje- og energidepartementet stadfeste vedtaket 2017. Vindkraftverket er i konflikt med automatisk fredet fangstlokalitet, id. 244097 i kulturminnedatabasen Askeladden. Buheii vindkraftverk AS søkte i brev datert 17 januar 2020 til Agder fylkeskommune om dispensasjon fra kulturminneloven jf. § 8 første ledd, for å bygge adkomstvei/fylling til vindkraftverket.

Fylkeskommunen ga i brev av 3 april 2020 avslag på søknaden om dispensasjon. Den 15 april 2020 sendte Buheii vindkraftverk inn klage på vedtaket. Agder fylkeskommune oversendte den 28 mai 2020 klagen på fylkeskommunens vedtak til Riksantikvaren.

Klagers anførsler

Buheii vindkraftverk AS, heretter kalt «klager», har understreket at de har ført en dialog med fylkeskommunen om mulige løsninger for å minske innvirkningen på fangstlokaliteten. Det ble i søknaden redegjort for forskjellige løsninger for plassering av adkomstveien og hvordan man kunne redusere den visuelle virkningen av inngrepet på landskapet og kulturminnet.

Den nå omsøkte traséen er blitt redusert i lengde med 2,8 km i forhold til den opprinnelige adkomstveien i detaljplanen. En planendring som både gir mindre terrenginngrep, begrenser den visuelle påvirkningen på kulturminnet, og samtidig gir en lavere utbyggingskostnad er ifølge klager et godt eksempel på en «vinn-vinn-situasjon».

Det har vært et konstruktivt samspill mellom entreprenør, landskapsarkitekt og kulturminnemyndigheter som har gitt en bedre løsning. Klager peker videre på at avslaget på søknaden er politisk og ikke faglig begrunnet, siden Hovedutvalget for kultur, folkehelse og frivillighet overstyrte den faglig begrunnede innstillingen fra Fylkesrådmannen.

Kulturhistorisk museums uttalelse

Kulturhistorisk museum (KHM) konstaterer at fem murkonstruksjoner, identifisert som buestillinger for reinsjakt, er særdeles godt bevart, er sjeldne og derfor har stor verneverdi. Prøvestikk innenfor murkonstruksjonene viste tykke kulturlag med brent kull og beinfragmenter, mulige å datere til 1100-1200-tallet, som var høydepunktet for reinsjakt i Norge.

KHM konstaterer videre at området som berøres av tiltaket ligger inntil og delvis innenfor sørenden av et villreinområde, av marginal betydning for rein i dag, men som har hatt stor historisk betydning helt frem til middelalderen. Museet mener at byggingen av vindkraftverket og dets anleggsveier innebærer at kulturminnet mister sin sammenheng med landskapet rundt, og at det innebærer en klar utilbørlig skjemming av lokaliteten.

Avslutningsvis anbefaler museet at det ikke gis dispensasjon utfra et rent faglig ståsted, fordi de mener at man bør være restriktiv med å gi dispensasjon fra vern for velbevarte kulturminner.

Fylkeskommunens merknader

Fylkesrådmannen anbefalte i sin uttalelse å gi dispensasjon, men Hovedutvalget for kultur, folkehelse og frivillighet valgte å gå mot Fylkesrådmannens anbefaling og gi avslag på dispensasjonen.

Hovedutvalgets uttalelse

Hovedutvalget har begrenset seg til å uttale at det er enig med Kulturhistorisk museums vurdering og at en dispensasjon vil skjemme kulturminnet. Derfor videresendes klagen til Riksantikvaren.

Fylkesrådmannens uttalelse

Fylkesrådmannens begrunnelse for å anbefale Hovedutvalget å gi dispensasjon var at opplevelsen av kulturminnet uansett ville bli forringet av et vindkraftanlegg i dette området. Kulturminnet er dermed allerede utilbørlig skjemet. I en slik situasjon mener Fylkesrådmannen at en dispensasjon med vilkår om en arkeologisk granskning som et avbøtende tiltak er det minst dårlige alternativet.

Fylkesrådmannen løfter frem at kulturminnemyndighetene i Agder lenge har arbeidet målrettet for at forholdet til fredete kulturminner skal være forutsigbart og etterrettelig for privatpersoner, næringsliv og kommuner. Man fremhever at dispensasjon fra fredning etter kulturminneloven må bygge på et faglig skjønn, og peker på at det er viktig for prinsippene om likebehandling og forbud mot usaklig forskjellsbehandling ved offentlig myndighetsutøvelse. Fylkesrådmannen mener at avslaget på dispensasjon ikke er faglig begrunnet.

Til slutt mener Fylkesrådmannen at den valgte politiske løsning fra Hovedutvalget medfører et vesentlig større miljøinngrep, med blant annet bygging av 2,8 km lengre adkomstveier, uten at det foreligger kulturminnevernfaglige råd om dette.

Riksantikvarens merknader

Innvirkning på kulturminnet

Vi vil først behandle klagers første punkt, at man har hatt en kontinuerlig dialog med fylkeskommunen og har gjort flere tiltak for å redusere innvirkningen på kulturminnet.

Riksantikvaren mener at anleggelsen av adkomstveiene innebærer et betydelig inngrep i landskapet og opplevelsen av kulturminnet. Det aktuelle kulturminnet ligger inntil fjellveggen i en trang dalgang. Denne dalgangen er sentral for å forstå hvorfor kulturminnet er plassert der det er.

Samspillet mellom natur og kulturminner er etter vårt syn sentralt i denne saken og for forståelsen av kulturminnet. Riksantikvarens vurdering er at både vindkraftverket og anleggsveien er utilbørlig skjemmende for det automatisk fredete kulturminnet. Ifølge kulturminnelovens § 3 er det ikke lov å sette i gang tiltak som utilbørlig skjemmer et automatisk fredet kulturminne uten at det er gitt tillatelse etter § 8 i samme lov. Det er også klart i denne saken at klager har fått konsesjon til å anlegge vindkraftverk i området og at anleggsarbeidet allerede har kommet langt. Det er blant annet bygget flere kilometer anleggsvei opp på fjellet.

I sin klage peker tiltakshaver på at de har vært i tett dialog med fylkeskommunen, ved fylkesrådmannen, for å finne en løsning som alle kunne godta. Utfra denne dialogen ble den opprinnelige omsøkte anleggsveien som skulle følge dalgangen og passere kun meter fra de automatisk fredete kulturminnene, flyttet ut av dalgangen slik at de heller krysser dalgangen på tvers, noe lenger unna kulturminnene.

Dette er etter vårt syn et viktig moment, fordi grepet i stor grad sikrer den videre fysiske bevaringen til kulturminnet på stedet, selv om det fortsatt blir utilbørlig skjemmet av tiltaket. Den dalgangen hvor kulturminnet ligger, bevares etter vårt syn mer eller mindre urørt der kulturminnene ligger, men dalgangen krysses på to punkter et stykke unna. I fylkesrådmannens innstilling til Hovedutvalget anbefales denne løsningen og det blir gitt råd om å gi dispensasjon fra kulturminneloven. Hovedutvalget valgte å se bort fra denne anbefalingen.

Riksantikvaren har vektlagt at fylkeskommunen allerede hadde godtatt en utilbørlig skjemming av kulturminnet ved at fylkeskommunen ikke reagerte på Miljø-, transport- og anleggsplanens (MTA) opprinnelige forslag til adkomstvei.

Riksantikvaren mener at lokaliteten kommer til å være utilbørlig skjemmet uansett om anleggsveiene legges om. Buheii vindkraftverk AS har fått konsesjon, og anleggsarbeidene har allerede kommet langt. Siden kulturminnet blir utilbørlig skjemmet av at det bygges vindkraftverk i området uansett, er det etter vårt syn uheldig å gi avslag så sent i saken for å stanse en anleggsvei. Slik forvaltningspraksis skaper uforutsigbarhet og økte kostnader for planleggere, utbyggere og andre tiltakshavere som ønsker å gjennomføre byggeprosjekter i Agder.

Vi har i vår klagebehandling vektlagt at anleggsveien er blitt lagt om i samråd med arkeologer fra fylkeskommunen slik at kulturminnet kan formidles til allmenheten på en god måte. Vår vurdering i denne saken er at Agder fylkeskommune v. Hovedutvalget har vurdert dispensasjonsspørsmålet for strengt og har tatt for lite hensyn til forutsigbarheten og kostnader for tiltakshaver.

Riksantikvaren mener at den løsning som klager har kommet frem til i samråd med landskapsarkitekter og arkeologer er et akseptabelt kompromiss. Løsningen unngår inngrep i selve dalføret, noe som sikrer en kontekst for kulturminnene og en videre forståelse for hvorfor de ligger akkurat der de gjør.

Som vilkår for dispensasjonen mener vi i likhet med fylkeskommunen at en arkeologisk granskning er nødvendig for å sikre kulturminneverdiene som ikke er synlige under markoverflaten og samtidig få verdifull kunnskap om lokaliteten og dens historie.

Vedtaketts begrunnelse

Vi vil nå gå over til klagers andre punkt, at avslaget på dispensasjonen menes å være politisk og ikke faglig begrunnet. Hovedutvalget har ikke kommentert klagen og klagers anførsler nærmere, utover å si seg enig med Kulturhistorisk museums kulturminnefaglige vurdering i dispensasjonssøknaden.

Riksantikvaren vil i den sammenheng begrense seg til å påpeke at det er uheldig at Hovedutvalget har valgt å gå imot Fylkesrådmannens faglig begrunnede anbefaling uten å gi noen nærmere, selvstendig begrunnelse for dette. Det er grunnleggende i all saksbehandling at myndigheter skal opplyse saken best mulig, jf. fvl. § 17 første ledd, slik at utenforliggende hensyn ikke tas. Uten en begrunnet avgjørelse har ikke klager

eller klageinstansen noe utgangspunkt for å vurdere saksbehandlingen til fylkeskommunen eller forstå fylkeskommunens vurdering i saken. Riksantikvaren mener at forvaltningsmyndigheten må formulere sine argumenter for sin beslutning basert på et faglig skjønn. Det er ikke nok å bare si seg enig i den rådgivende myndighetens uttalelse.

Kulturhistorisk museum understreker i sin uttalelse til dispensasjonssøknaden at de har basert sin tilrådning på en ren arkeologifaglig vurdering, og at de mener man bør være restriktive med å gi tillatelser til inngrep i velbevarte kulturmiljøer. Kulturhistorisk museum har ikke tatt andre samfunnsmessige hensyn i sin tilrådning.

Siden Hovedutvalget sier seg enig i Kulturhistorisk museums vurdering, innebærer dette, slik Riksantikvaren leser Hovedutvalgets kommentar, at Agder fylkeskommune legger opp til en svært streng dispensasjonspolitik, der det kan bli vanskelig å få tillatelse til inngrep i kulturminner. Riksantikvaren mener at det hadde vært mer naturlig at Hovedutvalget hadde vektlagt sin egen fagavdelings vurderinger på feltet i denne saken, da den sistnevnte i sin uttalelse også har vurdert samfunnsmessige, forvaltningstekniske og samfunnsøkonomiske spørsmål rundt avslaget.

Konklusjon:

Riksantikvaren har gjennomgått og vurdert alle sider av saken og har etter en samlet vurdering kommet til at Agder fylkeskommunes vedtak oppheves. Klagen tas til følge.

Avgjørelsen er endelig og kan ikke påklages.

Vedtak

Med hjemmel i kulturminneloven § 8 første ledd, jf forvaltningsloven § 34 fjerde ledd, fatter Riksantikvaren følgende vedtak:

I forbindelse med bygging av to anleggsveier gis det med dette tillatelse til utilbørlig skjemming av automatisk fredet kulturminne, i form av bogasteller med kulturlag, id-nr. 244097, Øvre Øyevatn gnr 188, bnr. 8 og 16, Kvinesdal kommune, Agder fylke.

Tillatelsen gis på følgende vilkår:

Kulturhistorisk museum skal foreta en arkeologisk granskning av de nevnte kulturminnene før tiltaket kan realiseres.

Den arkeologiske granskningen bekostes av tiltakshaver jf. kulturminneloven § 10.

Tillatelsen gjelder bare det omsøkte tiltaket. Tillatelsen bortfaller dersom tiltaket ikke er iverksatt innen 3 år fra dette brevet er mottatt.

Kulturhistorisk museum frarådet at det ble gitt tillatelse til inngrepet og har derfor ikke utarbeidet prosjektplan og budsjett for undersøkelsen enda. Riksantikvaren vil behandle spørsmålet om kostnader og omfang av denne granskningen i eget vedtak når museet har utarbeidet sitt prosjektforslag.

Vennlig hilsen

Turid Kolstadløkken (e.f.)
avdelingsdirektør

Anne-Judith Munthe-Kaas
seksjonsleder

Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift

Vedlegg:

Kopi til: Agder fylkeskommune, Postboks 788 Stoa, 4809 ARENDAL