



SAKSBEHANDLER
Adam Lindhagen

VÅR REF.
20/04881-3

ARK. Sakarkiv
2.2.7

DERES REF.

INNVALGSTELEFON

DERES DATO

VÅR DATO
26.08.2020

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

Norsk Vind Energi AS
Postboks 8034
4068 STAVANGER

Att: John Amund Lund

Skorveheia vindkraftverk - Flekkefjord kommune - avgjørelse av klage på Agder fylkeskommunes vedtak om dispensasjon etter kulturminneloven § 8 første ledd - kulturminneid. 263803

Vi viser til klage datert 1. april 2020 over Agder fylkeskommunes avslag på søknad om dispensasjon i medhold av kulturminneloven (kml) § 8 første ledd for automatisk fredet kulturminne id. 263803. 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 tilleggsmerknader 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.

Sakens bakgrunn

Norsk Vind Energi AS fikk 20. desember 2013 anleggskonsesjon av Norges Vassdrags- og energidirektorat (NVE) for bygging av Skorveheia vindkraftverk i Flekkefjord kommune. Vedtaket ble stadfestet av Olje- og energidepartementet den 30. april 2015. Vindkraftverket er i konflikt med et automatisk fredet grensegjerde med id. 263803. Norsk Vind Energi AS (Norsk Vind Skorveheia AS) søkte i brev datert 9. desember 2019 til Agder fylkeskommune om dispensasjon fra den automatiske fredningen etter kulturminneloven § 8 første ledd, for å bygge adkomstvei/fylling til vindkraftverket. Fylkeskommunen ga i brev av 11. mars 2020 avslag på søknaden om dispensasjon. Den 1. april 2020 sendte Norsk Vind Energi AS inn klage på vedtaket. Agder fylkeskommune tok ikke klagen til følge, men oversendte den 29. mai 2020 klagen til Riksantikvaren til behandling.

Saken gjelder:

Et automatisk fredet grensegjerde/en steinstreng som markerer en historisk jordinndeling. Den er udatert, men kan sannsynligvis dateres til middelalderen.

Riksantikvaren mener:

- Kulturminnet vurderes ikke å bli utilbørlig skjemmet, men vil berøres av begrensede fysiske inngrep
- Avslaget på dispensasjonssøknaden er ikke faglig begrunnet
- Dispensasjonsvedtak etter kulturminneloven forutsettes å bygge på et faglig skjønn
- Siden det er manglende begrunnelse for avslaget finnes det en risiko for utenforliggende hensyn
- Vedtaket skaper uforutsigbarhet for tiltakshaver
- Riksantikvaren gir dispensasjon for inngrep i kulturminnet uten vilkår

Klagers anførsler

Skorveheia vindkraftverk, heretter kalt «klager», har delt inn klagen i tre punkter:

1. Vedtaket bygger på feil faktum og strider mot faglige vurderinger

Klager mener at vedtaket er fattet på feil grunnlag ettersom det legger til grunn at kulturminnet vil bli ødelagt. Grensegjerdet består av flere frittliggende strekk. Etter foreliggende plan vil det kun forekomme inngrep på et kort frittstående strekk, mens det er en viss risiko for at inngrep vil kunne skje langs to andre strekk. Kulturhistorisk museum legger i sin vurdering til grunn at det meste av kulturminnet ikke vil bli berørt av utbyggingen. Klager mener videre at vedtaket ikke er i tråd med de faglige vurderingene fylkesrådmannen har gjort i saken, hvor verdien til kulturminnet er angitt å *kunne ha* stor lokal og regional kulturhistorisk verdi, i kontrast til Hovedutvalgets vurdering at det *har* stor lokal og regional kulturhistorisk verdi. Klager stiller spørsmål ved hvorvidt fylkeskommunens hovedutvalg har kompetanse til å foreta verdisetting av automatisk fredete kulturminner i konflikt med foreliggende faglige vurderinger.

2. Vedtaket kan innebære usaklig forskjellsbehandling

Klager mener at fylkeskommunens avslag på dispensasjonssøknaden kan innebære usaklig forskjellsbehandling, da det er innvilget tilsvarende dispensasjoner i flere lignende saker.

3. Vedtaket medfører at hensynet til omkringliggende landskap og sårbart dyreliv tilsidesettes

Vindkraftverket vil måtte realiseres uten å berøre grensegjerdet dersom klagen ikke fører frem. Dette vil medføre at veilinjene må legges om. En slik løsning vil medføre betydelig større terrenginngrep og større negative virkninger for landskap og dyreliv. Alternative løsninger vil medføre blant annet lengre og mindre landskapstilpassede veier. Dette vil gi større negative konsekvenser for landskapet enn den omsøkte veiløsningen, samt innebære konflikt med en rødlistet art. I sum mener klager at fylkeskommunens vedtak tilsidesetter kulturminnelovens formål om vern i en «helhetlig miljø- og ressursforvaltning».

Kulturhistorisk museums uttalelse til dispensasjonssøknaden

Kulturhistorisk museum (KHM) konstaterer i uttalelsen av 09.01.2020 at området er et ulendt fjellområde der det er blitt registrert flere kulturminner, bl. a. varder, grensegjerder og byttesteiner. Det er dog bare grensegjerdene/steinstrengene som er automatisk fredete. Grensegjerdene/steinstrengene er oppbygde av steiner i ulik størrelse, 1-2 steiner i bredden og 1-3 i høyden. Den omsøkte steinstrengen fremstår som flere mindre «delstrekninger», og det meste av kulturminnet vil ikke bli berørt av utbyggingen. Noen steder kan steinstrengen bli direkte berørt uten at det med sikkerhet kan sies i hvilken grad. Plasseringen av vindturbinene vil bli avgjørende for om kulturminnet blir utilbørlig skjemmet eller ikke. Museet ser det som positivt at risikoen for direkte inngrep i kulturminnet minimaliseres gjennom at tiltakshaver vil iverksette tiltak for å redusere risikoen for at steingjerdet berøres. Kulturhistorisk museum mener at tiltaket kan oppleves som skjemmende for kulturminnet, men har ikke uttalt seg om det er *utilbørlig* skjemmende, siden dette spørsmålet ikke ble reist i fylkeskommunens oversendelse.

Store deler av kulturminnet vil bli bevart etter anleggelsen av vindkraftverket, siden mesteparten av grensegjerdene/steinstrengene ligger i områder som ikke vil bli berørt av utbyggingen. Gjennom fylkeskommunens arkeologiske registrering er kulturminnet godt kartfestet og dokumentert. Det finnes også tilsvarende kulturminner i nærområdet. Museet anbefaler at det gis dispensasjon til inngrep i kulturminnet og at det videre arbeidet med plassering av vindturbiner og utforming av adkomstveiene gjøres i nært samarbeid med Agder fylkeskommune.

Det konstateres at det hadde vært ønskelig å datere steingjerdet nærmere, men at det ikke finnes en egnet metode for å gjøre dette i dag. En arkeologisk gransking vil ikke gi vesentlig ny informasjon ut over hva som fremkommer av fylkeskommunens arkeologiske registrering. En arkeologisk gransking vil derfor ikke stå i forhold til den arbeidsinnsats og de kostnader som kreves. På bakgrunn av dette mener museet at de omsøkte delene av kulturminnet kan dispenseres uten vilkår.

Fylkeskommunens merknader

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

Hovedutvalgets uttalelse

I sitt avslag på dispensasjonssøknaden har Hovedutvalget begrenset seg til å uttale at det omsøkte tiltaket vil ødelegge et kulturminne av høy kulturhistorisk lokal og regional verdi. Det gis ingen ytterligere begrunnelse for avslaget.

Fylkesrådmannens uttalelse

Fylkesrådmannens begrunnelse for å anbefale Hovedutvalget å gi dispensasjon er at det omsøkte tiltaket fysisk bare vil berøre deler av det automatisk fredete grensegjerdet. Mesteparten av grensegjerdet vil fremdeles være bevart. Fylkesrådmannen legger i sin uttalelse vekt på at grensegjerdet strekker seg tvers over konsesjonsområdet for vindkraftverket, og at adkomstveiene på et eller annet punkt vil måtte passere grensegjerdet.

Riksantikvarens merknader

Ifølge kulturminneloven § 3 er det ikke lov å sette i gang tiltak som er egnet til å skade, ødelegge, grave ut, flytte, forandre, tildekke, skjule eller på annen måte utilbørlig skjemme et automatisk fredet kulturminne, eller fremkalle fare for at dette kan skje, uten at det er gitt tillatelse etter § 8 i samme lov.

Vi vil i det følgende behandle klagen etter de punkter som klager har stilt opp:

1. Vedtaket bygger på feil faktum og strider mot faglige vurderinger

I fylkesrådmannens innstilling til Hovedutvalget anbefales det å gi dispensasjon fra kulturminneloven. Hovedutvalget valgte ved sitt vedtak om å avslå dispensasjon å se bort fra denne anbefalingen. I oversendelsesbrevet til RA har Hovedutvalget ikke kommentert klagen og klagers anførsler nærmere, utover å uttale at «omsøkte tiltak vil ødelegge kulturminne som kan ha høg kulturhistorisk lokal og regional verdi.» Riksantikvaren vil påpeke at det er sterkt uheldig at Hovedutvalget går imot fylkesrådmannens faglig begrunnede anbefaling uten å gi noen nærmere, selvstendig begrunnelse for dette. Det er et grunnleggende forvaltningsrettslig prinsipp i all offentlig saksbehandling at myndighetene plikter å opplyse saken best mulig, jf. forvaltningsloven § 17 første ledd. Uten en begrunnet avgjørelse har verken klager eller klageinstans noe utgangspunkt for å overveie saksbehandlingen og de vurderinger som er foretatt.

Grunnlaget for en dispensasjonsvurdering etter kulturminneloven § 8 første ledd forutsettes å være et kulturminnefaglig skjønn ut fra kontrollerbare fakta, hvor hensynet til fortsatt bevaring av kulturminnet veies opp mot samfunnsmessige hensyn som tilsier at et omsøkt tiltak realiseres. I den aktuelle saken har ikke Hovedutvalget gjort nærmere rede for hvorfor fylkesrådmannens faglige innstilling ikke er fulgt. Dette kan gi inntrykk av at utenforliggende hensyn har vært avgjørende for sakens utfall.

2. Vedtaket kan innebære usaklig forskjellsbehandling

At Hovedutvalgets vedtak om å nekte dispensasjon fremstår som mangelfullt begrunnet og ikke bygger på fylkesrådmannens faglige innstilling kan gi inntrykk av at utenforliggende hensyn har vært avgjørende for sakens utfall. I dette ligger det også en risiko for usaklig forskjellsbehandling.

3. Vedtaket medfører at hensynet til omkringliggende landskap og sårbart dyreliv tilsidesettes

Riksantikvaren finner at det er godt dokumentert fra klagers side at dersom adkomstveiene tilknyttet vindkraftverket må legges helt utenom det automatisk fredete grensegjerdet, vil dette medføre betydelig større terrenginngrep og større negative virkninger for landskap og dyreliv enn den omsøkte veiløsningen.

De betydelige økonomiske, logistiske og landskapsmessige følger som en omlegging av adkomstveiene vil medføre står ikke i proporsjon til det begrensede inngrepet det omsøkte tiltaket vil resultere i for det automatisk fredete grensegjerdet.

I denne saken vurderer Riksantikvaren at den omsøkte dispensasjonen for inngrep i det automatisk fredete grensegjerdet gir det løsningsalternativet som best oppfyller kulturminnelovens formål om vern som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.

Riksantikvaren vil forøvrig påpeke at fylkeskommunen ikke har foreslått alternativer til den omsøkte løsningen for adkomstveier i Miljø-, transport- og anleggsplanen (MTA) for Skorveheia vindkraftverk. Hovedutvalgets avslag på dispensasjonssøknaden etter kulturminneloven § 8 første ledd for den samme veiløsningen innebærer en inkonsekvent og uforutsigbar forvaltningspraksis som i seg selv er uheldig.

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. Dispensasjonssøknaden innvilges uten vilkår.

Avgjørelsen er endelig og kan ikke påklages.

Vennlig hilsen

Turid Kolstadløkken (e.f.)
avdelingsdirektør

Anne-Judith Munthe-Kaas
seksjonssjef

Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift

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