



SAKSBEHANDLER
Elisabeth Nordling

VÅR REF.
25/02448-6

DERES REF.
2024/4675-7

VÅR DATO
16.10.2025

DERES DATO

postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

Brækhus Advokatfirma AS
Postboks 1369 Vika
0114 OSLO

v/ Oscar Bang-Ellingsen

Avgjørelse av klage på vedtak om dispensasjon etter kulturminneloven § 8 første ledd, gnr./bnr. 304/135 og 136, Kinn kommune – Digisak ID 292852

Vi viser til klagen deres, fremmet på vegne av tiltakshaver Sølvberg Bygg AS, datert 12. april 2025. Klagen gjelder Vestland fylkeskommunes vedtak om dispensasjon med vilkår om utgraving av kulturminne ID 323289. Vedtaket ble fattet med hjemmel i kulturminneloven § 8 første ledd, og er datert 8. april 2025. Spørsmålet i saken er om Vestland fylkeskommune har benyttet riktig hjemmelsgrunnlag for vedtaket. Riksantikvaren er klageinstans for vedtak som er fattet i fylkeskommunene.

Ved større, private tiltak, skal tiltakshaver dekke kostnadene ved arkeologiske undersøkelser. Med hjemmel i kulturminneloven § 10, fattet Riksantikvaren vedtak om kostnadsdekning 7. april 2025. Dette vedtaket er også påklaget. Det er Klima- og miljødepartementet som er klageinstans for vedtak fattet av Riksantikvaren.

Klagen ble fremsatt innen klagefristen, og har blitt behandlet av Vestland fylkeskommune. Klagen ble oversendt til oss fra fylkeskommunen i brev datert 3. juni 2025.

Det kommer frem av saksdokumentene at det har vært kommunikasjon mellom fylkeskommunen og klager i forbindelse med saken. Klager varslet fylkeskommunen om at det ville bli oversendt tilleggsmerknader til klagen. Merknadene kom ikke inn før utløpet av klagefristen, og har derfor ikke blitt behandlet av fylkeskommunen. Tilleggsmerknader til klagesaken, datert 28. mai 2025, ble mottatt hos oss i e-post datert 4. juni 2025, og har blitt vurdert i vår behandling av klagen.

Riksantikvaren har vurdert alle sider av saken, og kommet til at Vestland fylkeskommunes vedtak om dispensasjon med vilkår oppheves. Som følge av avgjørelsen opphever vi vårt eget vedtak om kostnadsdekning, da grunnlaget for dette har falt bort.

Juridisk status for eiendommen og forvaltningsmyndighet

På eiendommen er det registrert et bosetnings-aktivitetsområde med kulturminne-ID 323289 som er automatisk fredet etter kulturminneloven § 4. Inngrep i automatisk fredete kulturminner er forbudt etter kulturminneloven § 3, dersom det ikke er gitt dispensasjon etter kulturminneloven § 8. Forvaltningsmyndigheten er Vestland fylkeskommune. Dette følger av forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven § 3 (4).

Eiendommene er omfattet av Reguleringsplan for Ivahavet (Plan ID: 4602_1439199405) fra 1994, og MVE IVAHAVET, LØNNEBO (Plan ID: 1439199902) fra 2002. I reguleringsplanen er det gitt særskilt vern for et steingjerde, som befinner seg like utenfor tiltaksområdet.

Saksgang

Tiltakshaver søkte om dispensasjon fra reguleringsplanen og fra arealformålet i kommuneplanens arealdel i forbindelse med bygging av en tomanns- og en firemannsbolig med tilhørende carport og terrengendringer. Kommunen innvilget dispensasjon fra bestemmelsene om mønehøyde, utnyttingsgrad og arealformål gang- og sykkelvei, og ga rammetillatelse til tiltaket. I tråd med samordningsplikten, oversendte kommunen saken til fylkeskommunen for uttalelse.

Vestland fylkeskommune uttalte:

«I gjeldande reguleringsplan «Reguleringsplan for Ivahavet» med planID: 1439199405, står det i føresegna for friområdet Fl “Ved opparbeiding av areal kring oppmura steingardar i F1, må ein sikre at desse kulturminna ikkje går tapt.” Vestland fylkeskommune vurderer at føresegna er klar på at kulturminne må sikrast, men vurderer at det ikkje er knytt vesentlege regionale verdiar til området og at saka slik skal handsamast lokalt. Vi har difor ingen merknader til tiltaket».

Fylkeskommunen opplyste videre at de ønsket å gjennomføre registrering etter kulturminneloven § 9 for å kartlegge eventuelle automatisk fredete kulturminner. Dette ble begrunnet med at undersøkelsesplikten ikke ble oppfylt før planen ble vedtatt i 1994. På bakgrunn av andre registreringer i Vestland de senere år, mente fylkeskommunen at det var stort potensial for funn. Tiltakshaver aksepterte å betale for registreringene.

Det ble påvist et automatisk fredet bosetnings- og aktivitetsområde, som ble registrert i kulturmiljødatabasen Askeladden med ID 323289. Fylkeskommunen krevde at tiltakshaver søkte om dispensasjon for inngrep i kulturminnet etter kulturminneloven § 8 første ledd. Tiltakshaver søkte om dispensasjon gjennom Digisak 17. september 2024.

Søknaden ble innvilget av fylkeskommunen i vedtak datert 8. april 2025, og det ble satt vilkår om at Universitetsmuseet i Bergen skulle gjennomføre arkeologiske utgravinger, som tiltakshaver skulle betale for. Vedtak om kostnadsdekning ble fattet av Riksantikvaren 7. april 2025.

Tiltakshaver klaget på begge vedtakene 12. april 2025. Klagen på vedtaket om dispensasjon ble behandlet av Vestland fylkeskommune, som opprettholdt sitt tidligere vedtak og oversendte saken til Riksantikvaren for endelig avgjørelse, jf. forvaltningsloven § 34.

Innholdet i klagen

Klager mener at fylkeskommunens vedtak om dispensasjon og Riksantikvarens vedtak om kostnadsdekning er fattet på feil grunnlag. I klagen anføres det at både kommuneplanens arealdel fra 2002 og reguleringsplanen for området fra 1994 fremdeles gjelder, slik at det er lovhjemmelen i kulturminneloven § 8 fjerde ledd som kommer til anvendelse. Dette innebærer at fylkeskommunen verken hadde adgang til å kreve innledende undersøkelser etter kulturminneloven § 9, eller kreve søknad om dispensasjon etter kulturminneloven § 8 første ledd.

1. Vedtaket om dispensasjon på vilkår om arkeologisk utgraving er ugyldig

Primært viser klager til kulturminneloven § 8 fjerde ledd første punktum, som sier at tillatelse etter § 8 første ledd ikke skal innhentes for bygge- og anleggstiltak som er i samsvar med gjeldende reguleringsplan. Dersom Riksantikvaren mot formodning skulle mene at vilkårene ikke er oppfylt, viser klager til at tilsvarende gjelder for områder som i kommuneplanens arealdel er utlagt til bebyggelse og anlegg, og der vedkommende myndighet etter loven her har sagt seg enig i arealbruken.

Ettersom begge planene som gjelder for området er rettskraftige, mener tiltakshaver at tiltaket skulle vært vurdert etter kulturminneloven § 8 fjerde ledd – ikke etter første ledd, slik fylkeskommunen har lagt til grunn. Det er derfor ikke nødvendig med dispensasjon fra fylkeskommunen og vedtaket med vilkår om arkeologisk utgraving er ugyldig.

Klager viser til at bakgrunnen for kulturminneloven § 8 fjerde ledd, er at plan- og bygningslovens arealprosesser skal forene ulike sektorinteresser ned til rettslig bindende arealplaner. På denne måten får grunneiere og andre interessenter forutsigbarhet om hvordan eiendommene kan benyttes. I begrunnelsen blir det vist til

samarbeidsplikten i plan- og bygningsloven § 3-2 og lovens formålsbestemmelse § 1-1. Videre understøtter klager sitt syn ved å vise til plan- og bygningsloven § 1-9 om at kulturminnemyndighetene ikke kan klage på enkeltvedtak i tilfeller hvor de har hatt myndighet til å fremme innsigelse uten at dette er gjort. Det er ikke fremmet innsigelse til noen av planene som gjelder for området.

Som støtte for sitt syn, viser klager til juridisk teori (lovkommentarene til Khan og Holme) og til Sivilombudets uttalelse 2008-91, med videre henvisninger til brev fra daværende Miljøverndepartementet, datert 11. oktober 2006:

"Etter kml § 9 tredje ledd inntreffer undersøkelsesplikten ved 'utarbeidelse' av reguleringsplan. Bestemmelsen må leses i sammenheng med § 8 fjerde ledd, som innebærer at tiltak som hjemles i vedtatt reguleringsplan, kan utføres uten ytterligere tillatelse fra kulturminnemyndigheten. Undersøkelsesplikten må altså oppfylles senest før planvedtak fattes. Følges planprosessen etter plan- og bygningsloven i forkant, er alle sektorinteresser hørt, og det kommunale planvedtaket kan alene brukes som ramme for den videre utnyttelse av området. Plan- og bygningsloven og kulturminneloven sett i sammenheng forutsetter klart at kulturminneinteressene er avklart før planvedtak. Der det reises spørsmål om utsettelse av undersøkelsene til et senere tidspunkt, gis dette bare helt unntaksvis, og besluttes i så fall av Riksantikvaren etter retningslinjer utarbeidet i samråd med Miljøverndepartementet."

2. Kravet om innledende undersøkelser er ugyldig

Klager viser til at det følger av ordlyden i kulturminneloven § 9 at bestemmelsen gjelder i saker om dispensasjon etter kulturminneloven § 8 første ledd, og ved utarbeidelse av reguleringsplaner. Bestemmelsen må ses i sammenheng med § 8 fjerde ledd, som slår fast at det ikke er nødvendig med tillatelse etter § 8 første ledd i saker som er i samsvar med gjeldende reguleringsplan. Tilsvarende gjelder tiltak i områder som er utlagt til bebyggelse og anlegg i gyldig kommuneplan, hvor kulturmiljømyndighetene har sagt seg enig i arealbruken. Dette forutsetter at undersøkelsesplikten etter § 9 har, eller skulle ha vært gjennomført ved utarbeidelsen av planen. Fylkeskommunen hadde derfor ikke hjemmel til å kreve nye registreringer i området i forbindelse med tiltaket.

Fylkeskommunens vurdering av klagen

Vestland fylkeskommune viser til at undersøkelsesplikten etter § 9 ikke ble oppfylt i forbindelse med planarbeidet i 1994. Fylkeskommunen har derfor ikke vært kjent med eventuelle kulturminner i området. I løpet av de siste 20 årene har flere registreringer i Vestland fylke synliggjort potensial for å gjøre funn i områder som tilsvarer det området denne saken gjelder. Etter fylkeskommunens syn, var det derfor viktig å få avklart forholdet til automatisk fredete kulturminner i denne saken.

Fylkeskommunen viser videre til plan- og bygningsloven § 12-4 som stadfester at kommunen har en plikt til å sørge for at planer er tilstrekkelig oppdatert, dersom bygge- og anleggstiltak som er fremmet med bakgrunn i private reguleringsforslag ikke er satt i gang senest ti år etter at planen er vedtatt. Det er tiltakshaver som er ansvarlig for å skaffe den nødvendige dokumentasjonen for kommunens vurdering.

Etter fylkeskommunens syn, innebærer dette at det er tiltakshavers ansvar å sørge for at planen er i tråd med samtidens miljøkrav, herunder kulturmiljø. Tiltakshavers undersøkelsesplikt gjelder derfor i denne saken. Fylkeskommunen viser videre til at kulturminneloven § 8 fjerde ledd bare gjelder for plansaker. Bestemmelsen kommer derfor ikke til anvendelse i denne saken, som kommunen har fremmet som byggesak.

Fylkeskommunen bestrider at de ikke hadde hjemmel til å stille vilkår om arkeologisk utgraving, og viser til forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven § 3 (2), som gir fylkeskommunen myndighet til å gi dispensasjon etter kulturminneloven § 8. Angående vedtak om kostnadsdekning, vises det til at det er Riksantikvaren som har fattet dette vedtaket.

Tilleggsmerknader til klagen

Klager viser til at det har vært kommunikasjon mellom fylkeskommunen og tiltakshaver om problemstillingen. Fylkeskommunen skriver i en e-post datert 21. mai 2025, at problemstillingen er interessant, ettersom det lett blir forvirring om når kulturminneloven § 8 første eller fjerde ledd kommer til anvendelse. Fylkeskommunen viser til at det beror på når rettsvirkningen av reguleringsplan etter plan- og bygningsloven § 12-4 inntreffer. Etter denne bestemmelsen har kommunen en plikt til å påse at foreldede planer blir oppdatert før en avgjørelse om utbygging kan bli truffet. I det minste skal kommunen påse at nye tiltak i planens urealiserte arealformål ikke kommer i konflikt med samtidens krav. Tiltakshavers ansvar for å skaffe nødvendige opplysninger for å dokumentere at tiltaket er i tråd med samtidens miljøkrav, samsvarer med tiltakshavers undersøkelsesplikt etter kulturminneloven § 9. Saksbehandler i fylkeskommunen opplyser samtidig om at han ikke har kjennskap til denne konkrete saken.

Klager mener at svaret fra fylkeskommunen grunner i en misforståelse, og at plan- og bygningsloven § 12-4 ikke kommer til anvendelse i denne saken. Klager viser til forarbeidene til plan- og bygningsloven (Prop. 121 L (2013-2014) *Endringer i plan- og bygningsloven (forenklinger mv. i plandelen)*), kommentar til § 12-4 femte ledd, som sier at bestemmelsen ikke er ment å komme til anvendelse for mindre tiltak eller kompletterende utbygging i områder som i hovedsak allerede er bebygget. Til støtte for dette synet, vises det også til lovkommentarene til Frode Innjord og Øystein Nore Nyhus, som begge skriver at kommunens plikt til å vurdere planen ved senere tiltak opphører dersom det er igangsatt bygging av ett eller flere tiltak i planområdet innen 10-

årsfristen, slik at tiltaket som skal utføres fremstår som komplettering og utfyllende bebyggelse i et område hvor utbygging allerede er påbegynt.

Klager avslutter med å vise til at det er kommunens oppgave å vurdere om man mener at reguleringsplanen fortsatt er tilstrekkelig oppdatert til å bygge etter, eller om tiltaket krever ny reguleringsplan. I dette tilfellet har kommunen, med sin godkjennelse av byggesøknaden implisitt konkludert med at planen er tilstrekkelig oppdatert.

Riksantikvarens vurdering

Kulturminneloven § 8 inneholder ulike dispensasjonshjemler for inngrep i automatisk fredete kulturminner. Hovedregelen er at en tiltakshaver må søke om dispensasjon etter første ledd hvis et tiltak kan komme i konflikt med automatisk fredete kulturminner. Det er ikke omstridt at det finnes automatisk fredete kulturminner i tiltaksområdet. Kulturminneloven § 8 fjerde ledd oppstiller et unntak fra hovedregelen. Dersom et tiltak er i samsvar med en gjeldende reguleringsplan, er det ikke nødvendig med dispensasjon etter første ledd. Dette er fordi forholdet til automatisk fredete kulturminner forutsettes avklart i planprosessen gjennom undersøkelsesplikten i kulturminneloven § 9. Loven er tydelig på at undersøkelsesplikten skal gjennomføres *før* planen blir vedtatt. I enkelte tilfeller kan likevel Riksantikvaren gi tillatelse til utsatt gjennomføring, men dette er ikke en problemstilling i denne saken. Når det gjelder kommuneplanens arealdel, kreves det at kulturmiljøstyresmaktene har gitt et *aktivt* samtykke til arealbruken. Det er ikke tilstrekkelig at de ikke har hatt innvendinger til planen.

Selv om det er gitt dispensasjon til et tiltak eller det foreligger en gyldig reguleringsplan, mister ikke kulturminner det vernet de har etter loven. Kulturminneloven § 8 andre ledd fastsetter at tiltakshaver har en stanse- og meldeplikt hvis det avdekkes automatisk fredete kulturminner som en ikke visste om på forhånd etter at arbeidet har startet opp, eller hvis det viser seg at tiltaket likevel kommer i konflikt med automatisk fredete kulturminner. I utgangspunktet gjelder denne bestemmelsen generelt, altså både i saker hvor det er fattet vedtak etter første ledd og i saker hvor det er gitt dispensasjon gjennom en reguleringsplan etter fjerde ledd. Dersom kulturminnemyndighetene ikke har vært på befaring i et område, eller unnlatt å gjennomføre undersøkelsesplikten etter § 9 i forbindelse med en planprosess, og det dukker opp automatisk fredete kulturminner som kunne blitt påvist ved registrering, kan konsekvensen likevel bli at planen overstyrer hensynet til kulturminnene. Riksantikvaren vurderer i dette tilfellet at kulturminnene kunne blitt oppdaget dersom registrering hadde blitt utført før planen ble vedtatt. At slike undersøkelser ikke ble gjort på daværende tidspunkt, er ikke tilstrekkelig til å kreve nye registreringer etter § 9.

I noen tilfeller hvor det går lang tid fra undersøkelsesplikten ble oppfylt og planen blir realisert, kan kulturmiljøforvaltningen ha fått helt ny kunnskap om visse typer kulturminner. Det kan også være tatt i bruk nye metoder for å påvise kulturminner som

ikke var kjent på et tidspunkt planen ble vedtatt. I slike tilfeller vil kulturmiljøforvaltningen i enkelte sammenhenger kunne kreve nye undersøkelser. Slike krav må likevel kunne begrunnes godt.

Plan- og bygningsloven § 12-4, skal sørge for at miljøhensyn blir ivaretatt i gamle planer. Dette er en viktig bestemmelse, som gir tiltakshaver en plikt til å sørge for at blant annet forholdet til kulturminner i området er oppdatert. Bestemmelsen er likevel ikke ment å gjelde for mindre tiltak, eller tilfeller hvor en reguleringsplan i all hovedsak er realisert. Denne saken gjelder de to siste utbyggingstomtene i et større boligområde. Etter vår oppfatning, må det omsøkte tiltaket regnes som et mindre og kompletterende tiltak, slik at bestemmelsen ikke kommer til anvendelse i dette tilfellet. Vi bemerker også at plan- og bygningsloven § 12-4 er begrenset til å gjelde private planforslag, og ikke planer som er fremmet av kommunen.

Den gjeldende reguleringsplanen er fra 1994. Riksantikvaren mener det er uheldig at gamle planer ikke blir oppdatert i tilstrekkelig grad, blant annet fordi ny kunnskap, teknologi og vitenskapelige metoder kan gjøre det mulig å trekke ut mer informasjon fra de automatisk fredete kulturminnene enn det som var mulig ved vedtakelsen av planen.

Selv om planen i dette tilfellet er gammel, og burde vært oppdatert etter samtidens krav, mener Riksantikvaren at plan- og bygningslovens bestemmelse om miljørevisjon ikke gir fylkeskommunen hjemmel til å kreve nye registreringer etter kulturminneloven § 9 i denne konkrete saken. Dette innebærer at tiltakshaver har krav på tilbakebetaling av kostnadene knyttet til gjennomføringen av undersøkelsesplikten, totalt 165 000 kroner.

Dersom et tiltak er i samsvar med en gjeldende reguleringsplan, gjelder kulturminneloven § 8 fjerde ledd. Dette innebærer at det ikke er nødvendig med dispensasjon etter § 8 første ledd for byggesaker som er i tråd med planen. I dette tilfellet søkte klager om dispensasjon fra bestemmelsene om byggehøyde, takform og utnyttelsesgrad i reguleringsplanen og fra arealformålet gang- og sykkelvei i kommuneplanen. Tiltaket er i så måte ikke i samsvar med gjeldende plan. Etter vår vurdering har dispensasjonene kommunen har gitt likevel ingen betydning for de automatisk fredete kulturminnene, og fylkeskommunen kan dermed ikke kreve en søknad om dispensasjon etter kulturminneloven § 8 første ledd.

Avslutningsvis bemerker vi at fylkeskommunen har hjemmel til å registrere automatisk fredete kulturminner etter kulturminneloven § 11 første ledd bokstav a), selv om det foreligger en gyldig reguleringsplan. Etter bokstav b) har Universitetsmuseet i Bergen hjemmel til å granske slike kulturminner ved utgraving. Dette krever imidlertid at grunneieren blir varslet og gir kulturminnemyndighetene adgang til eiendommen for å gjennomføre undersøkelsene. Dersom eier ikke ønsker å inngå en slik avtale, må det

innhentes midlertidig forføyning fra domstolen. Det er ikke hjemmel i loven til å kreve at kostnadene ved slike undersøkelser blir dekket etter § 10.

Vedtak

Riksantikvaren har vurdert alle sider av saken og kommet til at Vestland fylkeskommunes vedtak om dispensasjon med vilkår etter kulturminneloven § 8 første ledd oppheves, fordi fylkeskommunens rettsanvendelse er feil. Samtidig opphever vi vårt eget vedtak om kostnadsdekning etter kulturminneloven § 10, fordi grunnlaget for vedtaket har falt bort. Klagen tas til følge.

Vestland fylkeskommune tilbakebetaler klagers utgifter til innledende undersøkelser, totalt 165 000 kroner.

Denne avgjørelsen er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28.

Dere kan kreve dekning av nødvendige kostnader

Klagen har blitt tatt til følge. Det betyr at dere har krav på å få dekket vesentlige kostnader som har vært nødvendige for å få vedtaket endret, jf. forvaltningsloven § 36. Fristen for å kreve kostnadene dekket er 3 uker fra du har mottatt dette brevet fra oss.

Nødvendige kostnader må dokumenteres med kopier av fakturaer. Vi understreker at det også må dokumenteres at kostnadene har vært vesentlige og nødvendige for å fremme klagen. Eventuelt krav skal rettes til Vestland fylkeskommune.

Hilsen

Kaare Stang
seksjonssjef, Juridisk seksjon

Elisabeth Nordling
seniorrådgiver

Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift

Kopi til: Vestland fylkeskommune, Postboks 7900, 5020 BERGEN/ Sølvberg Bygg AS, Postboks 25, 6781 STRYN