



SAKSBEHANDLER
Elisabeth Nordling
Bård Langvandslie

VÅR REF.
22/02863-12

DERES REF.
2022/45876

VÅR DATO
17.11.2022
DERES DATO

Vedl Q-03

postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

Skudeneshavn Næringsforening
Pb. 205
4297 Skudeneshavn

Att: Ole Brede Melhus og Lovise Falnes Ellingsen

Skudeneshavn kulturmiljø – 57/52 og 582 – Avgjørelse av klage på dispensasjon til etablering av avfallsstasjoner

Innledning

Vi viser til klagen deres på Rogaland fylkeskommunes vedtak om dispensasjon for etablering av avfallsstasjoner i Skudeneshavn kulturmiljø. Klagen ble feilaktig sendt direkte til Riksantikvaren i e-post 30. juni 2022. Det er Rogaland fylkeskommune som er rett instans til å motta klagen. Riksantikvaren videresendte derfor klagen til fylkeskommunen i brev datert 18. august 2022 for innledende behandling. Fylkeskommunen opprettholdt vedtaket, og oversendte klagen til Riksantikvaren for endelig avgjørelse i brev datert 15. september 2022.

Klagen er fremsatt innen klagefristen.

Skudeneshavn Næringsforening har rettslig klageinteresse

Som hovedregel er det bare partene og de som i det vesentlige blir berørt på samme måte som en part, som har klagerett. Dette betyr at dere må ha en slik tilknytning til saken, at fylkeskommunens avgjørelse har en mer spesiell betydning for dere enn for folk flest.

For å ha rettslig klageinteresse, må man ha en viss tilknytning til saken. Det er ikke nødvendig at vedtaket får følger for klagerens rettslige forhold, men klagerens tilknytning til saken må være av en slik art og styrke at det er rimelig at vedkommende får prøvd vedtaket av en høyere forvaltningsinstans. Det er ikke et krav at den som vil klage har en subjektiv rett som er krenket. Andre interesser kan også gi rett til klage når interessen er av en viss styrke og individualitet. Saken må imidlertid ha relevans for den som vil klage.

I mange tilfelle ivaretar en forening eller en organisasjon sine medlemmers interesse på en slik måte at et vedtak må sies å vedkomme foreningen, og det vil være naturlig at foreningen har klagerett. Spørsmålet må vurderes ut fra foreningens formål, virksomhet og representativitet i tilknytning til den aktuelle saken. Dersom spørsmålet saken dreier seg om ligger innenfor rammen av foreningens formål, er dette en indikator på at den har rettslig interesse i saken.

Skudeneshavn Næringsforening er en interesseorganisasjon med formål å ivareta Skudeneshavns utvikling og vekst på best mulig måte, ved å fokusere på økonomiske, sosiale og kulturelle interesser. Riksantikvaren er av den oppfatning at næringsforeningen oppfyller kravene til rettslig klageinteresse.

Klagen blir behandlet.

Vi har ikke mottatt noen merknader

I oversendelsen fra fylkeskommunen ble dere informert om at dere kunne komme med merknader til denne. Fristen for å komme med merknader har gått ut uten at vi har mottatt noen merknader fra dere. Vi anser saken for å være tilstrekkelig opplyst.

Konklusjon

Riksantikvaren har vurdert alle sider av saken og kommet til at Rogaland fylkeskommunes vedtak opprettholdes. Klagen tas ikke til følge.

Juridisk status og forvaltningsmyndighet

Eiendommene inngår i Skudeneshavn kulturmiljø, fredet ved forskrift i kgl. resolusjon 30. november 2018, med hjemmel i kulturminneloven § 20 første ledd (FOR-2018-11-30-1781).

Forvaltningsmyndigheten er Rogaland fylkeskommune. Dette følger av forskrift om fastsetting av myndighet mv. etter kulturminneloven § 3 (4).

Befaring

Vi befarte eiendommen 26. oktober 2022. På befaringen deltok Ole Brede Melhus, Lovise Falnes Ellingsen, Ståle Landås og Rune Midtun fra Skudeneshavn Næringsforening, Marianne Seim Abrahamsen og Lars Riese fra Rogaland fylkeskommune, Torbjørn Heggheim, Andreas Naastad og Ane Steingilda Alvestad fra Karmøy kommune, og Bård Langvandslie og Elisabeth Nordling fra Riksantikvaren.

Bakgrunn for saken

På grunn av nye krav til avfallssortering, søkte Karmøy kommune om dispensasjon for å etablere felles avfallsstasjoner, i form av metallbeholdere, på to eiendommer innenfor Skudeneshavn kulturmiljø 24. mai 2022. Flere løsninger var vurdert. Avfallsstasjonene vil ha en utstrekning på omtrent 10 m². Søknaden ble innvilget av Rogaland fylkeskommune 9. juni 2022.

Fylkeskommunen begrunnet dispensasjonen med:

1. Risikoen for brann vil bli lavere, da private søppeldunker blir fjernet.
2. Nedgravde anlegg, eller anlegg med bossug vil være økonomisk uforsvarlig på grunn av få innbyggere.
3. Tiltaket er reversibelt.

Fylkeskommunen uttaler at etableringen av avfallsstasjonene ikke vil være et vesentlig inngrep selv om de til en viss grad vil ha en negativ påvirkning på kulturmiljøet. Grunnen til dette er at de på grunn av størrelsen og med rett farge kan tilpasses kulturmiljøet på en god måte.

Innholdet i klagen

Dere mener at Rogaland fylkeskommune ikke har anledning til å gi dispensasjon, fordi vilkårene for dette ikke er oppfylt. Dere mener at det ikke foreligger særlige tilfelle, og at tiltaket er et vesentlig inngrep i kulturmiljøet. Dere ber om at dispensasjonen oppheves eller endres til gagn for kulturmiljøet, for eksempel fra permanent til midlertidig.

1. Tiltaket er ikke forenlig med fredningens formål

Etter deres oppfatning vil avfallsstasjonene bryte med bybildet og derfor være i strid med formålet med fredningen, som blant annet er å sikre de kulturhistoriske og arkitektoniske verdiene i byggverkens eksteriør, og strukturer som gateløp, havnebasseng, kaier, brygger, allmenninger, park, hager og annen grønnstruktur.

Tiltaket vil ha en negativ innvirkning på sentrum av Skudeneshavn. Blant annet vil det slå beina under den delen av utviklings- og verdiskapingspotensialet som er rettet mot turismen, og det som i formålet med fredningen beskrives som en *levende by*. Dere mener at det er spesielt uheldig å etablere en avfallsløsning like ved det nyetablerte *Bade Olena*, da attraksjonen utvilsomt vil bli svekket på grunn av luktproblematikk, skadedyr, fugler, samt søppel som blir stående på utsiden av avfallsskapene.

2. Tiltaket er ikke i tråd med forvaltningsplanen

Dere viser til at det foreslås nedgravde løsninger i forvaltningsplanen og at forutsetningene om at man skal velge slike løsninger som er skissert i planen er ikke oppfylt. Etter deres oppfatning skulle et så stort inngrep i kulturmiljøet som metallbeholdere innebærer, vært forankret i forvaltningsplanen.

Fylkeskommunens vurdering av klagen

Fylkeskommunen mener at plassering av leveringspunkt for husholdningsavfall er en utfordring, og forstår at det i dette tilfellet vil være vanskelig å tilfredsstille alle. De to anleggene som er tenkt plassert innenfor fredningsområdet skal betjene en stor del av husholdningene i gamle Skudeneshavn. En av utfordringene er å plassere leveringspunktene med god tilgjengelighet og adkomst for tømmebil, samtidig som det skal være nært nok til beboerne at det ikke blir til stor ulempe og lang gangavstand.

Fylkeskommunen medgir at den omsøkte løsningen kan by på noen utfordringer, men mener likevel at fordelene er større enn ulempene. Etter fylkeskommunens oppfatning, har det ikke kommet nye opplysninger i klagen som tilsier en omgjøring av vedtaket.

Riksantikvarens vurdering

Prøving av fylkeskommunens vedtak

Riksantikvaren skal prøve om fylkeskommunens vedtak er basert på riktig bruk av dispensasjonsbestemmelsen og om saksbehandlingen er korrekt. Selv om det foreligger saksbehandlingsfeil, er vedtaket likevel gyldig når det er grunn til å regne med at feilen ikke kan ha virket inn på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41. Riksantikvaren kan også prøve fylkeskommunens skjønnsutøvelse.

Noen av momentene i klagen deres ligger utenfor vurderingen av hvorvidt dispensasjon kan gis. Dere viser blant annet til at det finnes andre løsninger, og at det er lagt for stor vekt på de økonomiske aspektene, tilgjengelighet og HMS for de utførende renovatørene i evalueringen av ulike alternativer for avfallshåndtering. Videre mener dere at plasseringen som er valgt er uheldig, og at den kommunale planleggingsprosessen har vært mangelfull. Det reises også spørsmål ved tilskuddsordningen til brannverntiltak.

Riksantikvaren må og skal vurdere om tiltaket, slik det er omsøkt, ligger innenfor rammene av det lovverket åpner for å gi dispensasjon til. Direktoratet tar derfor ikke stilling til eventuelle

andre løsninger og plasseringer. Riksantikvarens myndighetsområde er forvaltning etter kulturminneloven. Kommunale planleggingsprosesser faller utenfor.

Riksantikvaren kan gi tilskudd til brannsikring av utvalgte tette trehusområder. Tilskudd vil da kun gis til tiltak som bidrar til at brann oppdages raskt, hindrer spredning og tilrettelegger for enkel slukking, herunder til å utarbeide brannsikringsplaner. Det kan ikke gis tilskudd til tiltak som er kommunens oppgave, herunder avfallshåndtering og innkjøp av utstyr til brannvesenet.

Regelverket

En fredning tar alltid utgangspunkt i hvordan fredningsobjektet var på fredningstidspunktet. Formålet med fredningen, omfanget og bestemmelsene definerer hva og hvilke deler av objektet som har nasjonal kulturminneverdi. Hvilke endringer som kan tillates, må i hvert enkelt tilfelle ses opp mot helheten i kulturmiljøet og hvilke kulturhistoriske verdier tiltaket kan styrke eller komme i konflikt med.

Fredningsforskriften § 6 åpner for at det kan gis dispensasjon fra fredningsbestemmelsene. Det stilles to vilkår, som begge må være oppfylt for at dispensasjon kan gis. Tiltaket kan ikke medføre et *vesentlig inngrep*, og det må foreligge *særlige tilfelle*.

Bestemmelsen er en *kan*-bestemmelse. Dette innebærer at en søknad om dispensasjon kan avslås selv om begge vilkårene er oppfylt, dersom behovet for å beskytte det fredete kulturmiljøet vurderes å gå foran søkers behov eller samfunnsmessige behov som tilsier at dispensasjon skal gis.

Soneinndeling

Kulturmiljøet er delt i to soner, A og B. Ulikhet i struktur, bruk og vernehistorie har bidratt til at det er forskjeller med hensyn til grad av utviklingsmuligheter og verneverdi i de to sonene. Vurderingen av eventuelle nye tiltak vil være strengere i sone A enn i sone B, hvor det skal legges særlig vekt på hensynet til bolig- og næringsutvikling og andre forhold av samfunnsmessig betydning. Avfallsstasjonene er tenkt plassert i sone A i kulturmiljøet.

Vesentlig inngrep

Hva som er et vesentlig inngrep, vil bero på et faglig skjønn. Kulturmiljømyndighetene skal foreta en helhetlig vurdering av inngrepets art og størrelse sett opp mot kulturmiljøets art, størrelse og kulturhistoriske og arkitektoniske verdier. Formålet med fredningen og fredningsbestemmelsene har stor betydning for vesentlighetsspørsmålet.

Mindre endringer som hver for seg ikke synes å være vesentlige, kan samlet sett – og over tid – innebære vesentlige inngrep. Gjentatte mindre inngrep kan til slutt føre til at tålegrensen er nådd for hva som kan aksepteres uten at terskelen for vesentlige inngrep overstiges. I et kulturmiljø må tiltaket ses opp mot hvilken innvirkning det har på miljøet som helhet.

Formålet med fredningen er å bevare Skudeneshavn som en kilde til kunnskap og opplevelse for dagens og fremtidens generasjoner, og som ressurs for samfunnsutvikling. Skudeneshavn skal sikres som en unik og godt bevart kystby, som viser hvordan et sted har utviklet seg fra strandsted basert på sildefiske, til ladested med variert næringsvirksomhet og bymessige funksjoner i perioden 1800–1940.

Formålet er videre å bevare Skudeneshavn som et godt eksempel på byutviklingshistorie, med hovedvekt på de byggverk og strukturer som forteller om utviklingen av de bymessige funksjonene knyttet til offentlige tjenester, forretningsvirksomhet, frivillig organisasjonsliv og industrialiseringen av samfunnet.

Fredningen av kulturmiljøet skal sikre helheten, sammenhengen, hovedstrukturen og tidsdybden i området. Fredningen skal også sikre de kulturhistoriske og arkitektoniske verdiene i byggverkernes eksteriør, og strukturer som gateløp, havnebasseng, kaier, brygger, allmenninger, park, hager og annen grønnstruktur. De historiske, funksjonelle og visuelle sammenhengene skal særlig ivaretas. Bygningseksteriør og strukturer fra tiden etter 1940 skal sikres i den grad det er nødvendig av hensyn til kulturmiljøet. Fredningen skal ikke være til hinder for at Skudeneshavn opprettholdes og videreføres som en levende by med boliger, handel og annen næringsvirksomhet.

Etter forskriften § 6 bokstav d og k, kan det blant annet gis dispensasjon til brannsikringstiltak og oppføring av mindre konstruksjoner, anlegg og installasjoner av varig eller midlertidig karakter. De omsøkte avfallsstasjonene er etter Riksantikvarens oppfatning mindre konstruksjoner som det kan gis dispensasjon til. En felles løsning for avfallshåndtering vil i tillegg være positivt for økt brannsikkerhet i området.

1. Tiltaket er ikke forenlig med fredningens formål

Riksantikvaren skal vurdere tiltaket opp mot virkningen det har i kulturmiljøet som helhet og hvilke kulturhistoriske verdier tiltaket kan komme i konflikt med. Etter direktoratets vurdering vil ikke plasseringen ved det midlertidige anlegget *Bade Olena* svekke de kulturhistoriske verdiene i Skudeneshavn som helhetlig kulturmiljø.

Etableringen av de to avfallsstasjonene vil ikke medføre en negativ innvirkning på de kulturhistoriske og arkitektoniske verdiene i Skudeneshavn som fredningen er ment å beskytte. Tiltaket vil etter direktoratets vurdering heller ikke i vesentlig grad være forstyrrende for de historiske, funksjonelle eller visuelle sammenhengene i kulturmiljøet.

I fredningsforskriftens formålsbestemmelse er det lagt vekt på at det skal være mulig å kunne bo, drive næring og utvikling i Skudeneshavn, samtidig som verdiene i kulturmiljøet sikres. Det er derfor tydeliggjort at fredningen ikke *skal være til hinder for* at Skudeneshavn opprettholdes og videreføres som en levende by. Riksantikvaren kan ikke se at en dispensasjon for etablering av avfallsstasjoner vil hindre videre utvikling i kulturmiljøet.

2. Tiltaket er ikke i tråd med forvaltningsplanen

Mens forskriftens bestemmelser er *bindende*, er hensikten med forvaltningsplanen å gi nærmere *retningslinjer* som skal bidra til at formålet med kulturmiljøfredningen kan oppnås og ivaretas på en best mulig måte. Forvaltningsplanen gir føringer for hvordan fredningsbestemmelsene etter kulturminneloven skal forstås, mens kommunale vedtak er forankret i annet lovverk.

Forvaltningsplanen kapittel 8, inneholder generelle råd og informasjon om tiltak i kulturmiljøet, og vil ikke nødvendigvis komme inn på alle problemstillinger som kan oppstå.

I Gamle Skudeneshavn har det blitt gjennomført flere gode tiltak for å styrke brannvernet. Vedlegg 2 i forvaltningsplanen er en oversikt over arbeidet som er utført og som planlegges utført av brannsikringsgruppa i Skudeneshavn.

Etter Riksantikvarens vurdering, medfører ikke avfallsstasjonene et vesentlig inngrep i kulturmiljøet.

Særlige tilfelle

Som særlige tilfelle trekker forarbeidene til kulturminneloven frem tiltak som er nødvendige av hensyn til formålet med den enkelte fredningen, tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning og andre helt spesielle tilfeller.

Tiltak som er nødvendige av hensyn til formålet med fredningen, kan for eksempel være brannsikring, reparasjoner og restaurering. Tiltak som er av vesentlig samfunnsmessig betydning, kan for eksempel være miljøhensyn, universell utforming og krav til helse, miljø og sikkerhet, som er pålagt gjennom andre lovverk.

Den nye ordningen med felles avfallsstasjoner er forankret i miljøhensyn og følger av myndighetenes nye krav til økt materialgjenvinning og utsortering av matavfall. Løsningen med felles avfallsstasjoner vil også føre til økt brannsikkerhet i Gamle Skudeneshavn. Riksantikvaren anser etableringen av felles avfallsstasjoner for å være et tiltak av så stor samfunnsmessig betydning at det oppfyller vilkåret om at det må foreligge særlige tilfelle.

Konklusjon

Riksantikvaren har vurdert alle sider av saken og kommet til at Rogaland fylkeskommunes vedtak om dispensasjon er basert på riktig bruk av dispensasjonsbestemmelsen. Tiltaket er av vesentlig samfunnsmessig betydning og innebærer ikke et vesentlig inngrep i kulturmiljøet. Rogaland fylkeskommunes vedtak opprettholdes og klagen tas ikke til følge.

Avgjørelsen er endelig og kan ikke klages på, jf. forvaltningsloven § 28.

Avslutningsvis vil vi imidlertid bemerke at det er grunn til å tro at det finnes løsninger som ivaretar kulturmiljøet på en bedre måte enn den nå foreslåtte og omsøkte. Vi anbefaler at tiltaket evalueres om to år.

Vennlig hilsen

Anne-Judith Munthe-Kaas
avdelingsdirektør
leder Juridisk seksjon

Elisabeth Nordling
seniorrådgiver

Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift

Kopi til: Karmøy kommune, Rådhuset, Postboks 167, 4291 KOPERVIK/ Rogaland fylkeskommune, Postboks 130 sentrum, 4001 STAVANGER