



SAKSFRAMLEGG

Saksnr	Utvalg	Møtedato
	Formannskapet - Ørland kommune	

MIDLERTIDIG ILANDFØRING AV STEINMASSER PÅ EIENDOMMEN SKARDET, GNR 74 BNR 6 - EVNETUELL KLAGE FRA ØRLAND KOMMUNE OVER RIKSANTIKVARENS VEDTAK OM Å IKKE GI DISPENSASJON.

Rådmannens innstilling

1. Ørland kommune påklager ikke Riksantikvarens vedtak datert 08.09.2016.
2. Dersom tiltakshaver ønsker det, kan kommunen bistå ved utarbeidelsen av klagen for å sikre at de overordnede samfunnsmessige hensyn i saken kommer tydelig frem, eventuelt i form av at kommunen utarbeider et støtteskriv som vedlegges klagen.

Sakens bakgrunn og innhold

Sigmund Skardet har søkt Ørland kommune om "midlertidig og tidsavgrenset" dispensasjon fra kommuneplanens arealdel for del av eiendommen Skardet gnr 74 bnr 6. Dispensasjon ble gitt av planutvalget i møte 10.09.2015. Sør-Trøndelag fylkeskommune varslet ved brev av 21.09 at det var aktuelt å påklage vedtaket, men i møte 30.10.2015 besluttet fylkesutvalget at dispensasjonsvedtaket ikke skulle påklages. Samtidig ble Riksantikvaren varslet av fylkeskommunen.

Senere har Ørland kommune hatt relativt betydelig kontakt med Riksantikvaren som har hevdet å kunne "tre inn i fylkeskommunens administrative klage". Dette har blitt avvist av kommunen av rent formelle grunner og "klagesaken" vedrørende kommunens dispensasjonsvedtak er avsluttet uten at noen klage er behandlet.

Ørland kommune er satt til å forvalte bestemmelsene i plan- og bygningsloven. Riksantikvaren forvalter bestemmelsene i lov om kulturminner og disse lovene lever hvert sitt liv. Riksantikvaren er således ikke bundet av det dispensasjonsvedtak kommune har fattet – så lenge vedtaket berører "automatisk fredete kulturminner. For å kunne gripe inn i slike kulturminner kreves særskilt dispensasjon fra Riksantikvaren. Som inngrep regnes også tiltak som ikke berører kulturminnet direkte, men som er egnet til å "utilbørlig skjemme" dette.

Etter Ørland kommunes syn har Riksantikvaren for lengst fått det varsel som er nødvendig for kunne behandle saken som en dispensasjonssak etter kulturminneloven § 8. Dette bl. annet fordi STFK v/administrasjonen meddelte følgende til kommunen etter at fylkesutvalget hadde fattet sitt endelige vedtak

Forslaget til tiltak må betraktes som en søknad om dispensasjon etter kulturminnelovens § 8, første ledd, og det er nå opp til Riksantikvaren å ta stilling til dispensasjonsspørsmålet.

Riksantikvaren behandlet imidlertid ikke dette som en dispensasjonssak før tiltakshaver Skaret, – i samråd med kommunen, medio/ultimo juni 2016 sendte egen søknad om dispensasjon.

Riksantikvaren har nå behandlet Skarets søknad og ved brev av 09.08.2016 har Skaret fått beskjed om at det er fattet slik vedtak:

Riksantikvaren finner ikke å kunne tillate omsøkt ilandføring, mellomlagring og transport av steinmasser på Skardet, gnr 74, bnr 6, Ørland kommune. Tiltakene er vurdert å medføre utilbørlig skjemming av automatisk fredet kulturminne, gravrøysa "Nøkkelhaugen" id. 67098.

Riksantikvarens vedtak innebærer at det blir umulig for Skaret å gjøre seg nytte av den dispensasjon fra kommuneplanens arealdel som han ble gitt ved planutvalgets vedtak den 10.09.2015. Vedtaket kan påklages innen 6 uker etter at brevet ble mottatt. Det er åpenbart at Skaret kan påklage vedtaket. Spørsmålet nå er om Ørland kommune selv har klageadgang – og om Ørland kommune selv bør påklage vedtaket.

Administrasjonens vurdering

A) Klageadgangen

Riksantikvarens vedtak er et forvaltningsvedtak (enkeltvedtak) som kan påklages av en part eller "annen med rettslig klageinteresse i saken" jfr fvl § 28. Ørland kommune er ikke part i saken, men kommunen har åpenbare interesser i den. Spørsmålet er om disse interessene faller innenfor lovens begrep "rettslig interesse".

Det er helt på det rene at det må høre til sjeldenhetene at en kommune påklager et vedtak i en forvaltningssak hvor kommunen ikke selv er part i saken. At en kommune skulle påklage et vedtak den berørte part selv aksepterer ved å ikke klage over vedtaket, har neppe forekommet. Det gjør denne saken spesiell.

B) Rammene for Riksantikvarens vedtak

Det er - pr definisjon i loven – forbudt å gjøre inngrep i automatisk fredete kulturminner. Dette følger av kulturminneloven § 3 som lyder:

§ 3. Forbud mot inngrep i automatisk fredete kulturminner.

Ingen må - uten at det er lovlig etter § 8 - sette i gang tiltak som er egnet til å skade, ødelegge, grave ut, flytte, forandre, tildekke, skjule eller på annen måte utilbørlig skjemme automatisk fredet kulturminne eller fremkalle fare for at dette kan skje.

Samtidig forteller bestemmelsen at et slikt ulovlig inngrep kan gjøres lovlig etter vedtak av "vedkommende myndighet", - her Riksantikvaren. Det er i § 3 vist til lovens § 8 som lyder (1.ledd):

§ 8. Tillatelse til inngrep i automatisk fredete kulturminner.

Vil noen sette igang tiltak som kan virke inn på automatisk fredete kulturminner på en måte som er nevnt i § 3 første ledd, må vedkommende tidligst mulig før tiltaket planlegges iverksatt melde fra til vedkommende myndighet eller nærmeste politimyndighet. Vedkommende myndighet avgjør snarest mulig om og i tilfelle på hvilken måte tiltaket kan iverksettes. Avgjørelsen kan påklages til departementet innen 6 uker fra underretning om vedtaket er kommet fram til adressaten.

Hvorvidt det skal gis tillatelse til å gjennomføre et tiltak som i utgangspunktet er forbudt vil bero på en helhetsvurdering hvor interessene knyttet til kulturminnet må veies opp imot de interesser som taler for gjennomføring av tiltaket. Taler viktige samfunnsinteresser for at tiltaket bør gjennomføres vil dette kunne slå igjennom. Tiltakshavers økonomiske interesser vil på den annen side ikke veie tungt ved en slik vurdering.

C) Kommunens syn på dispensasjonssaken

Ved behandlingen av søknaden om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel ble det fra kommunens side lagt avgjørende vekt på de samfunnsmessige hensyn ved tiltaket. Administrasjonen uttalte bl. annet:

Det har vært utredet flere måter en kan løse behovet for stein og masser i forbindelse med utbygging av kampflybasen. Det er ikke kjent at det finnes måter å dekke dette behovet uten at det er til dels store ulemper enten i form av ulemper med steinuttak, transport på veg, begrensninger på fremtidig arealbruk, påvirkning av landskap og kulturminner eller andre forhold.

Administrasjon mener det er positive sider ved å gi en dispensasjon. Dette med bakgrunn i de mange negative forholdene ikke minst knyttet til massetransport ved alternative løsninger for stein blant annet til kampflybasen. Dette inkluderer vurdering i forhold til transport av stein på veg fra Bjugn kommune. (...)

Rådmannen summerte opp sitt syn slik:

Begrunnelse:

En ilandføring av steinressurser i dette området vil ha få negative samfunnsmessige konsekvenser i forhold til andre alternativer for anskaffelse av masser og nytten overstiger ulemper knyttet til strandområder, kulturminner, naturmiljø og jordvern.

Ut i fra det som er sitert kan det konstateres at kommunen åpenbart vektla overordnede samfunnsmessige interesser ved avgjørelsen av den opprinnelige dispensasjonssaken. Kommunens syn på dispensasjonen fra kommuneplanens arealdel sammenfaller med kommunens syn i Riksantikvarens dispensasjonssak, nemlig at overordnede samfunnsmessige hensyn burde tilsi at dispensasjon ble gitt. Riksantikvaren har vært kjent med kommunens standpunkt gjennom dokumentene i saken.

I Riksantikvarens vedtak er de hensyn kommunen la vekt på ikke omtalt og derfor neppe vektlagt. Slik sett kan det foreligge en feil ved vedtaket, en feil som kan ha hatt betydning for utfallet av saken.

D) "Rettslig interesse"

Riksantikvarens vedtak berører ikke Ørland kommune som "privat rettssubjekt". Vedtaket er ikke rettet mot kommunen, selv om kommunens innbyggere vil kunne merke virkninger av vedtaket. Riksantikvaren har gitt uttrykk for et annet syn på fornminnet enn kommunen, – innenfor et fagområde hvor Riksantikvaren har særlig myndighet. Kommunen kan derfor ikke påklage vedtaket begrunnet i kommunens interesser som sådan.

Det er i juridisk teori gitt en viss åpning for at en kommune kan påklage vedtak – og eventuelt reise søksmål – *som representant for kommunens innbyggere*. Det kan gjelde i saker som berører allmenne interesser for en stor del av kommunens innbyggere – uten at innbyggerne selv er sterkt nok berørt til å ha rettslig klageinteresse. Det kan altså ikke avvises på generelt grunnlag at en kommune har klagerett i en sak som denne. Klart er det imidlertid ikke. En endelig avklaring vil man først få etter å ha levert en klage – og eventuelt etter en omfattende behandling av selve klageadgangen.

E) Oppsummering

Det er uklart om Ørland kommune etter forvaltningslovens § 28 har rett til å påklage Riksantikvarens vedtak datert 09.08.2016 i saken om eiendommen Skaret, gnr 74 bnr 6. Klager fra kommuner i slike saker er sjeldent forekommende. Dersom vedtaket skal påklages av kommunen forutsetter det at tiltakshaver selv ønsker vedtaket omgjort, – og påklager dette.

Hensikten med en klage vil være at det gjøres en bredere vurdering av overordnede samfunnsmessige hensyn. Det kan like godt oppnås ved å bistå tiltakshaver ved utarbeidelsen av klagen, eventuelt ved å utarbeide et støtteskriv hvor det gjøres rede for kommunens syn på saken.

Vedlegg:

- 1 Avslag på søknad om dispensasjon for midlertidig ilandføring og lagring av masser på Skardet 1621/74/6 jf. kulturminneloven § 8 første ledd