

Jan Erik Andersen
Bakhei 4
4708 VENNESLA

Trondheim, 06.01.20233

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2021/5996

Saksbehandler:
Marit Doseth

Vedtak i klagesak om gjenoppbygging av historisk bygning i Signesdalen i Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane landskapsvernområde

Vi viser til klagen deres på vedtak fra Verneområdestyret for Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane og Frafjordheiane landskapsvernområde av 8. mars 2021. Klagesaken ble oversendt fra verneområdestyret 8. juni 2021.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder Verneområdestyret for Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane sitt vedtak. Vi avslår dermed søknaden om dispensasjon fra vernereglene for Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane landskapsvernområde for å gjenoppbygge heller i Signesdalen med isolert vegg.

Vedtaket er fattet etter forskrift for vern av Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane landskapsvernområde og naturmangfoldloven § 48, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Dere kan ikke klage på vedtaket.

Bakgrunn for saken

Søknaden

I udatert skriv til Åseral kommune søkte dere om å få bygge en levegg i ubehandlet osp under en steinheller på eiendommen gnr./bnr. 6/21 i Signesdalen i Åseral kommune. Omsøkte levegg skulle ha vindu og dør. Hellenen ligger innenfor Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane landskapsvernområde. Vedlagt søknaden fulgte det dokumentasjon på at det hadde vært en trevegg inntil helleren på 40 – 50 tallet. Hellenen ble benyttet i forbindelse med leiegjeting tidligere. Da hadde den en enkel steinmur foran åpningen.

Verneområdestyrets vedtak

Åseral kommune videresendte saken til Verneområdestyret for Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane og Frafjordheiane landskapsvernområde.

Verneområdestyret fattet 19. november 2020 et prinsippvedtak hvor de tok standpunkt til behandling av søknader om istandsetting av hellere av kulturhistorisk verdi i verneområdene. Det ble besluttet at dersom lovens vilkår er oppfylt vil det kunne gis dispensasjoner etter naturmangfoldloven § 48 til restaurering av disse. Forutsetningen er at utforming, materialbruk og byggeteknikk er autentisk fra den tiden helleren var i bruk. Videre ble det stilt vilkår om at helleren skal være åpen for allmennheten og at det foreligger en plan for tiltaket som utarbeides i samarbeid med kulturminnemyndighetene.

Verneområdestyret avslo 08.03.2021 søknaden om isolert trevegg inntil helleren. Styret mente at søknaden ikke var i samsvar med retningslinjene fastsatt i prinsippvedtaket av 19. november 2020. Det ble anført at søknaden ikke oppfylte forutsetninga om at utforming, materialbruk og byggeteknikk må være autentisk. Styret mente at en omsøkt oppbygging vil gi en standard som tilnærmet tilsvarer en fritidshytte.

Styret mente at en tillatelse i tråd med søknaden vil kunne medføre økt bruk av området. Selv om dette isolert sett ikke vil ha mye å si for villreinen, la styret vekt på at det er flere kulturminner i verneområdet med samme status og at en tillatelse kan gi uheldige presedensvirkninger. Styret la derfor til grunn at vilkårene i naturmangfoldloven § 48 ikke er oppfylt.

Det ble også lagt en viss vekt på at det er en hekkelokalitet for rødlistet rovfugl i nærheten av Signesdalen.

Klage

Avslaget ble påklaget 19.04.2021. I klagen ble det vist til at utforming og materialbruk er i tråd med anbefalinger gitt av fylkeskonservator v/Snorre Haukalid. Fokuset har vært på utvendig utseende. Det er utarbeidet en plan i samarbeid med fylkeskonservatoren som etter deres mening samsvarer med verneområdestyrets retningslinjer. Standarden på omsøkte tiltak mener dere ikke kan sammenliknes med en ordinær hytte.

Bygningen vil kunne stå åpen slik at den kan brukes til overnatting i nødstilfelle. Faren for at en tillatelse vil skape presedens antar dere er liten, da det neppe finnes mange hellere med tilsvarende spesielle historie.

Avstand til hekkeplass for rødlistet rovfugl er så stor at det er uten betydning for saken. Det vises her til samtale med Statsforvalteren i Agder.

Verneområdestyrets avgjørelse

Verneområdestyret behandlet klagen 27.05.2021. Styret mente det ikke var kommet nye opplysninger av betydning og opprettholdt tidligere avslag.

Verneområdestyret la vekt på at form og funksjon av omsøkte konstruksjon tilsa at dette ville bli noe annet enn det som er dokumentert har stått der tidligere. Omsøkte tiltak var derfor ikke i samsvar med verneområdestyrets retningslinjer om at utforming, materialbruk og byggeteknikk skal være som da helleren ble brukt som overnattingsplass.

Styret mente også at en tillatelse som omsøkt vil åpne for en praksis der hellere bygges om til annen form og funksjon enn det som har vært tidligere. Det ble også lagt vekt på nærhet til hekkelokalitet for rødlistet fugl.

Saken ble sendt til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Miljødirektoratets avgjørelse

Miljødirektoratet behandlet klagen 06.09.2021. Dere fikk ikke medhold i klagen og verneområdestyrets vedtak ble stadfestet.

Vi viste til at helleren som omsøkt vil være å anbefale ut fra et kulturminneperspektiv da det vil bidra til å ivareta den delen av verneformålet som er å ivareta et "særmerkt og vakkert naturområde [...] med [...] kulturminne. På den andre siden vil oppgradering av gamle hellere kunne medføre økt forstyrrelse av villreinen i strid med det andre formålet med landskapsvernområde. Hvorvidt det skal gis dispensasjon eller ikke beror dermed på ei avveining av to hensyn som står mot hverandre. Vi fant ikke grunnlag for å overprøve styrets vurdering hvor det ble lagt avgjørende vekt på ønsket om å unngå utbyggingspress på lignende hellere til fritidsformål.

Miljødirektoratets omgjøring av eget vedtak

Miljødirektoratet opphevet 21.02.2022 vårt eget vedtak av 06.09.2021 og sendte saken tilbake til verneområdestyret for ny forberedende klagesaksbehandling. Bakgrunnen for dette var en ny, etterfølgende opplysning om at det også tidligere hadde vært installert ovn i helleren. Det var usikkert for oss om denne nye saksopplysningen ville ha medført at styret hadde vurdert dispensasjonssøknaden annerledes. Vi fant det derfor riktigst å be styret selv vurdere betydningen av denne informasjonen.

Ny forberedende klagebehandling av verneområdestyret

Verneområdestyret foretok en ny forberedende klagebehandling 20.06.2022. Styret la til grunn at den nye dokumentasjonen av at det tidligere har vært en vedovn i helleren ikke gir grunnlag for å endre tidligere vedtak. Det ble vist til styrets vedtak av 08.03.2021 som begrunnelse for styrets avgjørelse.

Verneområdestyret presiserte at omsøkte tiltak ikke er av en slik karakter at det kommer inn under begrepet istandsetting av gamle hellere, jf. det som ble bestemt i prinsippvedtaket 19. november 2020 (sak 48/20). Den aktuelle søknaden gjelder gjenoppbygging av en konstruksjon fra nyere tid, og ikke istandsetting av en heller slik den framsto på den tida den ble benyttet på 1700- og 1800 tallet. Både denne helleren, og det store flertallet av hellere fra slik historisk bruk, var enkle konstruksjoner der det helt eller delvis ble murt opp steinmur foran åpningen.

Saken er etter dette på nytt sendt til Miljødirektoratet for klagebehandling.

Den 08.12.2022 mottok vi en e-post fra Mariann Andersen hvor det vises til sakens historikk og hvor dere på nytt anmoder oss om å gjøre om verneområdestyret sitt vedtak. Det opplyses at dere er villige til å oppføre veggen i stein dersom styret kan godta dette. Videre mener dere at

det er mer skadelig for rødlistet fugl at det tillates å kjøre med snøskuter i området, enn den forstyrrelsen en eventuell tillatelse til omsøkte tiltak vil medføre. Dere hevder også at det ikke har vært observert villrein i området siden begynnelsen av 80-tallet.

Vedlagt e-posten fulgte også et bilde av helleren:



Bilde av helleren med trevegg fra 1949

Miljødirektoratets vurderinger

Vi er klageinstans i saken, og kan derfor prøve alle sider av den. Vi kan også ta hensyn til nye omstendigheter og forhold som ikke er tatt opp i klagen.

Hva gjelder saken?

Saken gjelder ny vurdering av klage på avslag av søknad om oppføring av levegg under helleren ved Signestjønn i Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane landskapsvernområde. Den nye vurderingen foretas etter at det er fremlagt ny informasjon om at det var installert ovn i eksisterende heller også tidligere.

Hvilke regler er aktuelle?

Forskrift om vern av Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane landskapsvernområde (heretter omtalt som "verneforskriften") setter begrensninger i hvilke tiltak og aktiviteter som kan gjennomføres i verneområdet. Oppføring av bygninger og andre faste innretninger er i utgangspunktet forbudt etter verneforskriften punkt IV nr. 1.1. Tiltaket kan dermed bare gjennomføres dersom det gis dispensasjon fra forbudet.

Verneforskriften har ikke unntaksbestemmelser som åpner for at det kan gis tillatelse til slike tiltak, og søknaden må derfor behandles etter naturmangfoldloven § 48. Etter denne bestemmelsen kan forvaltningsmyndigheten gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig.

Det fremgår også av forarbeidene (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 424) at naturmangfoldloven § 48 første ledd, første alternativ skal tolkes snevert. Selv om vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt, har søker ikke krav på å få dispensasjon. Dersom vilkårene er oppfylt er det opp til forvaltningsmyndighetens skjønn om dispensasjon skal gis eller ikke. Skjønnsvurderingen må ligge innenfor rammen av alminnelige forvaltningsrettslige regler, og retningslinjer og instruksjer fra overordnet myndighet. Departementet peker særlig på at forvaltningsmyndigheten bør vurdere konsekvensene av en dispensasjon, f.eks. om andre kan tenkes å søke dispensasjon på samme grunnlag.

Verneformålet for Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane landskapsvernområde er ifølge verneforskrifta punkt III:

" 1. Å ta vare på eit samanhengande, særmerkt og vakkert naturområde med urørte fjell, hei og fjellskogsområde med eit særmerkt plante- og dyreliv, stølsområde, beitelandskap og kulturminne.

2. Å ta vare på eit samanhengande fjellområde som leveområde for den sørlegaste villreinstamma i Europa."

Er vilkårene for å gi dispensasjon oppfylt?

Kunnskapen om verneverdiene har vi fra uttalelse fra Fylkeskonservatoren i Agder og Villreinnemnda i Setesdalsområde, Regional plan for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Setesdal Austhei (Heiplanen), forvaltningsplanen og søk i kulturminner, jf. naturmangfoldloven § 8.

Verneområdestyret har behandlet søknaden opp mot den generelle dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 48 første ledd første alternativ.

Verneformålet omfatter både å ta vare på et særmerkt og vakkert naturområde med blant annet kulturminner, og ivaretagelse av et sammenhengende fjellområde som leveområde for fjellrein.

Slik vi oppfatter fylkeskonservatoren, mener kulturminnemyndigheten at det er et poeng at helleren bygges opp slik at den har en praktisk funksjon som overnattingssted. Vi forstår det også slik at det viktig at hellerens lange historiske funksjon som overnattingssted bevares og at det ikke har noen verdi å gjenskape utforminga helleren hadde på et vilkårlig historisk tidspunkt. At helleren også tidligere har hatt ovn innebærer at hellerens utseende eller funksjon ikke nødvendigvis endres i forhold til tidligere. Innstallering av ovn vil trolig også bidra til at verdien som overnattingssted øker. Vi kan ikke se at opplysningen om at det også tidligere har vært ovn har noen negativ betydning for vurderingen av tiltakets påvirkning på verneverdier og verneformål.

På den andre siden vil det å oppgradere gamle hellere kunne føre til økt ferdsel som forstyrrer villreinen i strid med et av formålene med landskapsvernområdet. En tillatelse vil kunne ha som presedensvirkning at andre søker om å gjøre likende tiltak i andre hellere i området. Innen en radius på to kilometer fra omsøkte tiltak er det registrert hellerlokaliteter ved Sandvatn rett øst for Signestjønn, ved Kilen sørvest for Signestjønn og ved Ytra Svovasstjønn nord for Signestjønn. Styret ønsker ikke at liknende hellere skal bygges om til fritidsbygninger. Vi mener at å vektlegge dette hensynet er i samsvar med føringen i forarbeidene, hvor det heter at forvaltningsmyndigheten særlig bør vurdere om konsekvensene av en dispensasjon er at andre

kan tenkes å søke på samme grunnlag. Det vises til naturmangfoldloven § 10 som sier at det i vurderingen av om tillatelse skal gis skal tas hensyn til den samlede belastningen i et område eller på en art. Dette er viktig for å unngå en bit for bit nedbygging av arealer som hver for seg ikke utgjør en for stor belastning, men som samlet sett er av betydning for områdets økologiske tilstand eller overlevelsessevnen til en art eller bestand. Den samlede belastningen på villreinen i dette området tilsier at det ikke bør gis tillatelse til tiltak som gir økt ferdsel og mer forstyrrelser for villreinen.

Vår vurdering er at en økning av ferdselen som følge av ombygging av helleren vil være såpass liten at det ikke vil påvirke verneformålet og verneverdiene nevneverdig i foreliggende tilfelle.

På grunnlag av dette er vår konklusjon at en dispensasjon til ombygging av en enkeltstående heller ikke vil stride mot verneformålet eller påvirke verneverdiene nevneverdig. Vilkårene for dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 første ledd, første alternativ er derfor oppfylt.

Hvorfor mener Miljødirektoratet det likevel ikke er riktig å gi dispensasjon i denne saken

Naturmangfoldloven § 48 første ledd er en kan-bestemmelse, noe som innebærer at det må vurderes konkret om det skal gis dispensasjon. I vurderingen vil blant annet omfanget, miljøvirkningen og nødvendigheten av tiltaket være relevant. Det er også relevant å vurdere om det vil stride mot verneverdiene om tilsvarende dispensasjonssøknader blir innvilget i fremtiden.

Hvorvidt det skal gis dispensasjon til oppføring av om søkte byggetiltak eller ikke i deres tilfelle, beror dermed på ei avveining av to hensyn som står mot hverandre. Styret har i sin vurdering ikke lagt avgjørende vekt på hvorvidt det skal installeres ovn eller ikke. Det vises til at styret presiserer at de oppfatter at deres søknad gjelder gjenoppbygging av en konstruksjon fra nyere tid, og ikke istandsetting av en heller slik den framsto på den tida den ble benyttet som driftleger på 1700- og 1800 tallet. Styret mener både denne helleren, og det store flertallet av hellere fra slik historisk bruk, var enkle konstruksjoner der det helt eller delvis ble murt opp steinmur foran åpningen. Styret har også lagt vekt på de forstyrrelser en presedensvirkning av en tillatelse vil kunne medføre for villreinen.

Miljødirektoratet finner ikke grunnlag for å overprøve den vurderinga styret har gjort. Vi viser videre til at Klima- og miljødepartementet i brev av 2. mars 2015 har instruert Miljødirektoratet til å vise tilbakeholdenhet med å overprøve verneområdestyrets skjønn der styret har vurdert saker om bygging i verneområder etter naturmangfoldloven § 48.

Ut fra det ovennevnte stadfester vi vedtaket fra verneområdestyret.

Det opplyses i e-post 08.12.2022 at dere er villige til å oppføre veggen i stein dersom styret kan godta dette. Det vil i såfall måtte fremsettes en ny søknad om dette.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Terje Qvam
seksjonsleder

Marit Doseth
seniorrådgiver

Kopi til:

Verneområdestyret for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane,
Frafjordheiane
STATSFORVALTAREN I ROGALAND
STATSFORVALTEREN I AGDER

Postboks 24 4748 RYSSTAD

Postboks 59 4001 Stavanger

Postboks 4804 ARENDAL
504