

Gunnar Borgos
Tamnesveien 2016
7370 BREKKEBYGD

Trondheim, 29.01.20233

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2022/6474

Saksbehandler:
Marit Doseth

Vedtak i klagesak om oppføring av solcelleanlegg på Nedre Hyllingsvollen i Skardsfjella og Hyllingsdalen landskapsvernområde

Vi viser til klagen på Verneområdestyret for Skardsfjella og Hyllingsdalen sitt vedtak 23.05.2022. Klagesaken ble oversendt fra Verneområdestyret for Skardsfjella og Hyllingsdalen 24.05.2022.

Vedtak

Miljødirektoratet stadfester vilkårene om at solcellepanelet må plasseres på veggen av eksisterende bygningsmasse og at eksisterende anlegg må rives. Ny frist for rivning settes til 01.09.2023. Vilkåret om at rivingsavfall håndteres forsvarlig stadfestes, men kravet om at rivingsavfallet må fjernes til godkjent mottak oppheves.

Vedtaket er fattet etter naturmangfoldloven § 48 første ledd), den ulovfestede vilkårslæren og forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Dere kan ikke klage på vedtaket.

Bakgrunn for saken

Søknad

Randi og Gunnar Borgos søkte 27.10.2021 om tillatelse til oppføring av solcellepanel på Nedre Hyllingsvollen i Skardsfjella og Hyllingsdalen landskapsvernområde. I søknaden vises det til tidligere henvendelser/søknader, framsatt i 2020 og 2021, hvor solcelleanlegget er beskrevet og det er gitt en begrunnelsen for etableringen. I disse henvendelsene har dere også bedt forvaltningsmyndigheten om å få bekreftet/avkreftet mulighetene for å oppføre anlegget innenfor gjeldende regelverk. Det opplyses at anlegget skal benyttes til belysning og kan maksimalt gi 350W pr. panel.

Vedlagt søknaden var det bilde av anlegget som allerede er oppført.



Uttalelse fra kulturminnemyndigheten

Verneområdestyret forela søknaden for kulturminnemyndigheten til Trøndelag fylkeskommune. Fylkeskommunen uttalte 10.02.2022 at omsøkte løsning var uheldig og mer skjemmende for seterkulturmiljøet enn en tradisjonell panelløsning festet på sør eller vestvendt veggflate. De mente det omsøkte tiltaket ville være et langt mer omfattende forstyrrende visuelt og fysisk inngrep i terrenget.

Selv om solcellepanel er et uheldig fremmedelement, la kulturminnemyndigheten til grunn at det historiske miljøet burde tåle to panelelementer på hytta den skal forsyne. Det vises også til "Byggeskikkveileder for Forollhogna" hvor det står følgende:

"Solcellepanelene er ofte vinklet ut fra veggen for å få best mulig effekt på solinnstrålingen. Dette gjør imidlertid at panelene blir ekstra synlige. I seterdalene bør derfor solcellepanel monteres flatt på veggen. Montering av solcelleanlegg på tak bør unngås på grunn av at dette gir blanke flater som er synlig på langt hold."

Vedtak

Verneområdestyret for Skardsfjella og Hyllingsdalen ga 24.03.2022 tillatelse til oppføring av solcellepanel på Nedre Hyllingsvollen i Skardsfjella og Hyllingsdalen landskapsvernområde med hjemmel i verneforskriften for landskapsvernområdet § 3 punkt 1.3 bokstav e). Det ble fattet følgende vedtak:

"Verneområdestyret for Skardsfjella og Hyllingsdalen gir Gunnar Borgos tillatelse til oppføring av solcellepaneler og vannslange med kran på Nedre Hyllingsvollen gnr.101 bnr.3 i Røros kommune i Skardsfjella og Hyllingsdalen landskapsvernområde. Det settes følgende vilkår:

- 1. Solcellepanelet må plasseres på veggen av eksisterende bygningsmasse.*
- 2. Eksisterende anlegg må rives. Frist for dette settes til 01.09.2022. Rivningsavfall håndteres forsvarlig og leveres til godkjent mottak.*
- 3. Vannslangen legges så godt skjult som mulig i terrenget, og kran monteres på*

stolpe eller stativ i naturvennlige materialer.

4. Etter gjennomføring av tiltakene skal ferdigstillelse dokumenteres med bilder av solcellepanel og vannslange med kran.

5. Det må fremmes egen søknad om eventuell motorisert ferdsel i forbindelse med byggetiltaket."

Klagers argumenter

Verneområdestyret sitt vedtak ble påklaget av dere 29.03.2022.

Det er vilkårene i tillatelsens punkt 1 og 2 som påklages. Innledningsvis gis det imidlertid uttrykk for den usikkerheten dere hadde hatt angående søknadsplikten. Henvendelser til forvaltningen om dette høsten 2020 ble ikke besvart, noe som ble tolket som en aksept av omsøkte planer. Den utvendige delen av anlegget ble derfor ferdigstilt medio oktober 2021.

Kravet om at solcelleanlegget skal plasseres på veggen til eksisterende bygningsmasse mener dere strider mot byggeskikken i området. En slik plassering vil frata både huset og hele seteranlegget dets historiske preg. Det vises til forvaltningsplanen som presiserer at arbeid med hus skal skje i samsvar med tidligere tiders byggeskikk. Derfor plasserte dere solcellepanelene i skogkanten i utkanten av innmarka, noe som medførte høyere installeringskostnader. Uansett mener dere det vil det være vanskelig å montere panelet på veggen mot sør på grunn av anleggets størrelse. I tillegg vil snøforholdene gjøre en slik montering problematisk, da panelene på vinteren stort sett vil befinne seg i snøen og vanskeliggjøre alminnelig trafikk rundt huset.

Kravet om rivning og håndtering av avfall mener dere etter hva vi forstår er urimelig. Dere viser til det møysommelige arbeidet det har vært å etablere solcelleanlegget, både økonomisk og fysisk. Vilkåret innebærer også at dere må frakte avfallet først ned til Brekken og så videre til Røros. Som alternativ til rivning tilbyr dere å beise stativet som solcellepanelet er plassert på slik at det vil bli mindre synlig.

Avslutningsvis visers dere til at saksbehandlingstiden har vært urimelig lang og at det ikke er mottatt foreløpig svar, slik forvaltningsloven krever. Saken ble sendt til verneområdestyret i oktober 2020 og først behandlet av styret 24.03.2022.

Verneområdestyret for Skardsfjella og Hyllingsdalens merknader

Verneområdestyret behandlet klagen 23.05.2022. Av saksframlegget framgår det at det ble lagt avgjørende vekt på uttalelsen fra kulturminnemyndigheten til Trøndelag fylkeskommune, men også på muligheten for presedens i saken. Verneområdestyret ønsket ikke at ulike anlegg og installasjoner skal plasseres rundt setervollene av hensyn til kulturmiljøene som skal ivaretas. Slike plasseringer kan være negativt for naturen og dyrelivet.

Styret mente også at en naturlig konsekvens av at solcellepanelet må flyttes, er at det ulovlig oppførte solcelleanlegg må rives, og at det påklagde vilkåret om rivning av eksisterende anlegg derfor må opprettholdes.

Styret beklaget den lange saksbehandlingstiden, noe som medførte at styret valgte å ikke anmelde det ulovlig oppførte anlegget.

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 klage på vilkår i verneområdestyrets tillatelse til oppføring av solcellepanel på Nedre Hyllingsvollen i Skardsfjella og Hyllingsdalen landskapsvernområde. Det klages over vilkåret om at omsøkte solcellepanel må plasseres på veggen til eksisterende bygningsmasse. Videre klages det over at oppførte solcellepanel må fjernes innen 1. september 2022 og at rivingsavfall må håndteres forsvarlig og leveres til godkjent mottak.

Regelverk

Skardsfjella og Hyllingsdalen landskapsvernområde ble vernet ved kongelig resolusjon 9. januar 2009.

Formålet med vernet er å ta vare på et større naturområde som er relativt lite påvirket av tyngre tekniske inngrep, med det biologiske mangfold som preger landskapet. Den urørte vassdragsnaturen knyttet til Glommas kilder er her av særlig verdi. Fjellbjørkeskogen skal ivaretas som en viktig del av landskapsbildet. Vernet omfatter også verdifulle innslag av kulturlandskap, kulturminner og sammenhengen mellom disse, særlig de tallrike samiske kulturminner.

Allmennheten skal gis anledning til natur- og landskapsopplevelse gjennom utøvelse av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av tilrettelegging.

Ivaretagelse av naturgrunnet innenfor landskapsvernområdet er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området skal kunne brukes til reindrift.

Ifølge verneforskriften § 3 punkt 1.1. er området vernet mot inngrep som vesentlig kan endre eller virke inn på landskapets art eller karakter. Det er derfor forbud mot inngrep som vegbygging, oppføring og ombygging av varige eller midlertidige bygninger, anlegg og innretninger, mm. Opplistingen i bestemmelsen er ikke uttømmende.

Oppføring av solcelleanlegg er forbudt etter denne bestemmelsen. Det må derfor gis dispensasjon for at oppføring av solcelleanlegget skal være lovlig. Verneområdestyret har gitt dispensasjon med hjemmel i verneforskriften § 3 punkt 1.3 bokstav e) som sier at det kan gis tillatelse til oppføring av bygninger, anlegg og innretninger som er nødvendige til jordbruksformål, beitebruk og reindrift.

Naturmangfoldloven § 48 første ledd er en generell dispensasjonsbestemmelse hvor forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom tiltaket ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.

Det er første alternativ i naturmangfoldloven § 48 første ledd som vil kunne kommet til anvendelse i foreliggende tilfelle. Forarbeidene til denne bestemmelsen sier at regelen skal være en sikkerhetsventil for tiltak som man ikke kunne forutse eller spesielle/særskilte tilfeller som

ikke ble vurdert på vernetidspunktet. Bestemmelsen er ment for bagatellmessige inngrep eller midlertidige forstyrrelser som er av stor betydning for søker.

Ifølge forvaltningsplanen skal all bygging være i tråd med lokal byggeskikk, jf. side 61.

Konkret vurdering

Verneområdestyret har gitt tillatelse til det omsøkte solcellepanelet med hjemmel i verneforskriftens § 3 punkt 1.3 bokstav e, som åpner for å gi tillatelse til oppføring av blant annet anlegg som er nødvendige til jordbruksformål.

På eiendommen utøves jordbruksvirksomhet på vegne av forvaltningsmyndigheten. Vollen blir slått med både med slåmaskin og beitepusser. Det har også vært ryddet kratt. Vilkåret i § 3 punkt 1.3 bokstav e, er imidlertid at det bare er anlegg som er *nødvendige* (vår utheving) til jordbruksformål som kan tillates oppført i samsvar med denne bestemmelsen. Det omsøkte anlegget kan maksimalt gi 350 W pr panel og er tenkt benyttet til belysning. Solcelleanlegget er altså ikke nødvendig for den landbruksvirksomheten som drives, men skal gi mer komfort og bedre ivareta brannsikkerhet ved opphold på vollen. Vi legger derfor til grunn at solcelleanlegget ikke er nødvendig for selve jordbruksvirksomheten og at verneforskriften § 3 punkt 1.3 bokstav e derfor ikke kommer til anvendelse.

Forvaltningsmyndigheten kan imidlertid etter naturmangfoldloven § 48 første ledd, første alternativ gi tillatelse til tiltak som ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig. Dette betyr at det kan gis dispensasjon dersom det omsøkte solcellepanelet ikke er i strid med verneformålet eller ikke påvirker verneverdiene nevneverdig.

Formålet med Skardsfjella og Hyllingsdalen landskapsvernområde er blant annet å ta vare på et større naturområde som er relativt lite påvirket av tyngre tekniske inngrep, med det biologiske mangfold som preger landskapet. Vernet omfatter også verdifulle innslag av kulturlandskap, kulturminner og sammenhengen mellom disse, særlig de tallrike samiske kulturminner.

Vedlagt saksdokumentene er et bilde av det oppførte solcelleanlegget. Anlegget som er plassert på et stativ, er relativt stort og fremstår som et godt synlig inngrep og et fremmedelement i terrenget, og vil derfor kunne påvirke landskapet. Hvor stor påvirkningen på landskapet er, vil avhenge av plassering, terreng og landskap ellers. Det vises til kulturminnemyndigheten til Trøndelag fylkeskommune som i sin uttalelse sier at frittstående anlegg vil virke mer skjjemmende i setermiljøet enn en tradisjonell panelløsning festet på sør eller vestvendt veggflate.

Selv om solcellepanel er et uheldig fremmedelement, la kulturminnemyndigheten til grunn at det historiske miljøet burde tåle to panelelementer på hytta den skal forsyne. En montering på allerede eksisterende bygningsmasse vil medføre at andre deler av landskapet fremstår som mer uberørte. Dette er i samsvar med verneformålet om å ivareta et større naturområde som er relativt lite påvirket av tyngre tekniske inngrep. En slik plassering vil i dette tilfellet ikke påvirke landskapet så mye at det strider mot verneformålet eller påvirker verneverdiene nevneverdig. Vilkårene for å gi dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 første ledd, første alternativ er derfor oppfylt.

Selv om vilkårene for å gi dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 første ledd, første alternativ er oppfylt, skal det foretas en skjønnsmessig vurdering av om dispensasjon kan gis. Som klageinstans har vi begrensede muligheter for å omgjøre styrets skjønnsmessige vurdering. Vi finner det derfor ikke nødvendig å foreta en skjønnsmessig vurdering av om det burde gis dispensasjon etter § 48 første ledd, første alternativ.

Ifølge den ulovfestede vilkårs læren kan det ved avgjørelser som hører under forvaltningens skjønn, settes vilkår ved tillatelsen, jf. Rt. 2003 s. 764. Kravet er at vilkåret har saklig sammenheng med avgjørelsen, og at det ikke er uforholdsmessig tyngende.

At vilkåret må være saklig innebærer at det må ha en saklig sammenheng med det tillatelsen gjelder, for eksempel dersom vilkåret tar sikte på å avverge skadevirkninger som en tillatelse kan få. Om et vilkår er saklig vil bero på en konkret tolking av regelverket som åpner for å gi tillatelsen, det vil i denne saken si verneforskriftens formålsbestemmelse, dispensasjonsbestemmelsen og det overordnede formålet med landskapsvern i naturmangfoldloven § 36.

Solcellepanelet er allerede oppført, men søknaden/klagen skal behandles som om tiltaket ikke er utført.

Ifølge naturmangfoldloven § 36 er det landskapet som sådant som vernes. Det fremgår av bestemmelsen at det i landskapsvernområder ikke må iverksettes tiltak som kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig.

Dere hevder en plassering på eksisterende bygning vil frata både huset og hele seteranlegget dets historiske preg. Trøndelag fylkeskommune sier i sin uttalelse at et frittstående anlegg vil virke mer skjemmende i setermiljøet enn en tradisjonell panelløsning festet på sør eller vestvendt veggflat. Frittstående solcellepaneler vil påvirke kulturlandskapet mer mener kulturminnemyndigheten. Vi er enige med verneområdestyret i at det bør legges vesentlig vekt på fagmyndighetens uttalelse om hva som er beste plassering i slike saker. Det vises også til naturmangfoldloven § 12 hvor det heter at man skal velge miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder. Denne bestemmelsen tilsier også at det kan stille vilkår om beste plassering av et tiltak. Vi mener det er et saklig vilkår å stille krav om en plassering som minsker en uheldig landskapspåvirkning.

Videre kan vilkåret ikke være uforholdsmessig tyngende. Hva som er uforholdsmessig tyngende, må også avgjøres etter en konkret vurdering.

At anlegget skal plasseres på eksisterende bygninger mener dere er urimelig siden anlegget er stort og det vil kunne skape problemer med fremkommeligheten rundt huset vinterstid. Vi mener det ikke er et uforholdsmessig tyngende vilkår at anlegget skal plasseres på eksisterende bygning, selv om dette vil kunne vanskeliggjøre alminnelig trafikk rundt huset på grunn av snøforholdene. Vil kåret er satt ut fra en vurdering av hvilken plassering som best ivaretar verneinteressene.

Vi legger derfor til grunn at vilkåret om at omsøkte solcellepanel skal plasseres på veggen til eksisterende bygningsmasse er saklig og ikke uforholdsmessig tyngende, og vilkåret er derfor lovlig.

I vedtakets er det stilt krav om at det oppførte solcellepanel må fjernes innen 1. september 2022. Fysiske inngrep og tiltak vil ha betydning for landskapspåvirkningen, og tiltaket er oppført uten tillatelse. Det er gitt tillatelse til solcelleanlegg med annen plassering, og fjerning av allerede oppført tiltak etter vår vurdering ikke være urimelig selv om fjerningen medfører både arbeidsinnsats og omkostninger. Vilkåret vurderes ikke å være uforholdsmessig tyngende. Siden fristen fra styret er utløpt før klagebehandlingen settes ny frist for fjerning.

Det er i styrets vedtak også stilt vilkår om at rivingsavfall må håndteres forsvarlig og leveres til godkjent mottak. Hva som skjer med avfall som fraktes ut av verneområdet er uten direkte betydning for verneverdier og verneformål, og vi mener det ikke er grunnlag for å stille vilkår om dette. Vilkåret om at avfall skal leveres godkjent mottak oppheves derfor.

Når det gjelder forvaltningens manglende respons på henvendelser/søknader til styret, vises det til forvaltningslovens saksbehandlingsregler. Forvaltningen har en alminnelig veiledningsplikt, jf. forvaltningsloven § 11. Forvaltningen skal forberede og avgjøre saken uten ugrunnet opphold, og dersom det må ventes at det vil ta uforholdsmessig lang tid før en henvendelse kan besvares, skal det gis et foreløpig svar, jf. § 11 a). Selv om forvaltningsmyndigheten her ikke har svart på henvendelser i tråd med forvaltningslovens regler medfører ikke dette at søknaden anses som innvilget etter en viss tid. Verneforskriften setter forbud mot oppføring og ombygging av varige eller midlertidige bygninger, anlegg og innretninger. Forvaltningsmyndigheten må gi en dispensasjon fra dette forbudet dersom tiltaket skal være lovlig.

Miljødirektoratet finner ikke grunnlag for å overprøve styrets vurdering og opprettholder vedtaket med endring av vilkåret om håndtering av avfall.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Terje Qvam
seksjonsleder

Marit Doseth
seniorrådgiver

Kopi til:

STATSFORVALTEREN I TRØNDELAG

Verneområdestyret for Skardsfjella og Hyllingsdalen

Postboks 2600

Postboks 2600

7734

7734

STEINKJER

STEINKJER