



SAKSBEHANDLER
Elisabeth Nordling

VÅR DATO
11.07.2022

postmottak@ra.no
www.riksantikvaren.no

VÅR REF.
22/02633-3

DERES REF.

DERES DATO

Kaupanger Hovedgård
Strondi 2
6854 KAUPANGER

Kaupanger hovedgård - Avgjørelse av klage om avslag på tilskudd

Innledning

Vi viser til klagen deres, Digisak-ID 72893, datert 19. april 2022. Klagen gjelder Vestland fylkeskommunes avslag på søknad om tilskudd etter forskrift om tilskudd til fredete kulturminner i privat eie (FOR-2021-08-13-2508).

Klagen er oversendt til oss i Digisak 15. juni 2022 og blir behandlet.

Vi har mottatt merknadene deres til fylkeskommunens oversendelse, datert 6. juli 2022. Saken er tilstrekkelig opplyst.

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

Bakgrunn for saken

Dere søkte om tilskudd til restaurering av taket på låven. Dere ønsket å fjerne eternittak og erstatte dette med solceller.

Vestland fylkeskommune avsto søknaden i vedtak datert 1. april 2022. Begrunnelsen for avslaget var at tiltaket måtte anses for å være et moderniserings- og oppgraderingstiltak, og ikke antikvarisk istandsetting.

Dere klaget på vedtaket 19. april 2022. Klagen ble sendt til Vestland fylkeskommunes postmottak, da det ikke er anledning til å laste opp vedlegg i Digisak.

Klagen ble politisk behandlet i Hovedutvalg for kultur, idrett og inkludering i møte 24. mai 2022.

Innholdet i klagen

Innledningsvis skriver dere at dere har forståelse for at stor søknadsmengde og lave tilskudd gjør at Vestland fylkeskommune må gjøre noen vanskelige prioriteringer mellom søkerne. Dere mener likevel at avslaget på søknaden om tilskudd er fattet på uriktig grunnlag.

Hovedpunktene i klagen er:

1. Mangelfull saksbehandling

Fylkeskommunen har gitt en mangelfull gjengivelse av søknaden når det gjelder tilstandsvurderingen. Tilstandsgraden ble i 2019 vurdert som TG2 og skal i tråd med Riksantikvarens retningslinjer prioriteres av fylkeskommunen ved tildeling av tilskuddsmidler.

2. Uriktig begrunnelse

Det er ikke riktig at tiltaket er et moderniserings- og oppgraderingstiltak som ikke oppfyller kravene til antikvarisk kvalitet som kan prioriteres. Dere mener at fylkeskommunen ser bort fra føringer i forskrift om tilskudd til fredete kulturminner og vedtaket til Riksantikvaren 27. mai 2021, hvor dere fikk medhold i klagen på fylkeskommunens avslag på dispensasjon for å etablere solcellepanel på låvetaket.

Dere viser til utdrag av Riksantikvarens avgjørelse, hvor det uttales at tiltaket ivaretar fredningens formål og derfor ikke innebærer et vesentlig inngrep. Dere mener at dette innebærer at det å legge integrerte solcellepanel på låven er et istandsettingstiltak som tilfredsstiller kravene om antikvarisk kvalitet.

Det har vært en omfattende korrespondanse mellom Kaupanger Hovedgård og Vestland fylkeskommune de siste årene. Fylkeskommunen har ikke argumentert med at dette er et moderniserings- og oppgraderingstiltak tidligere. Dere stiller dere også tvilende til om fylkeskommunen har informert utvalg for kultur, integrering og idrett om dispensasjonen eller innholdet i vedtaket til Riksantikvaren.

Dere mener at fylkeskommunen, i stedet for å behandle søknaden om tilskudd i samsvar med Riksantikvarens avgjørelse, forsøker å definere nye kriterier som ikke har vært en del av den tidligere saksbehandlingen.

3. Saksbehandlingsfeil

Dere mener at søknaden ikke er realitetsbehandlet og at dere ikke har fått tilstrekkelig veiledning knyttet til Riksantikvarens vedtak om dispensasjon 27. mai 2021.

I vedtaket ble det satt vilkår til taktekkingens utseende. Det ble også satt som vilkår at fylkeskommunen skulle godkjenne valg av type plater og detaljering før det ble montert. I søknadsprosessen viste Vestland fylkeskommune til at de omsøkte tiltakene ikke krever dispensasjon fra fredningen. Dere har derfor lagt til grunn at de omsøkte løsningene har tilstrekkelig antikvarisk kvalitet, som oppfyller Riksantikvarens vilkår.

Dere viser til at det er spesifisert i søknaden hvilke kostnader som er knyttet til tekking med stålplater med integrerte solceller. Dere savner en konkret vurdering av de delene av søknaden som omhandler tiltak som i alle tilfelle faller inn under støtteordningen, og som bør prioriteres for å sikre låven som fredet kulturminne.

Dere mener også at fylkeskommunen ikke har overholdt veiledningsplikten, da de på direkte forespørsel ikke har svart på hvilke typer merkostnader knyttet til legging av ståltak med solceller som kan være tilskuddsberettiget.

Vestland fylkeskommunes vurdering

Vestland fylkeskommune har vurdert klagen, men fant ikke grunnlag til å endre vedtaket.

1. Mangelfull saksbehandling

Fylkeskommunen er godt kjent med låvens tilstand. I vedtaksbrevene blir ikke alle detaljer ved en bygning beskrevet. Verken forskrift om tilskudd til fredete kulturminner i privat eie, eller retningslinjene for ordningen sier noe om at tilstandsgrader skal benyttes ved vurderingen. Etter forskriften er det Vestland fylkeskommune som etter en konkret, skjønnsmessig vurdering, skal avgjøre hvilke tiltak det skal gis tilskudd til. De aller fleste søknadene om tilskudd er om istandsetting av bygninger med TG 2 eller TG 3. Selv om taket på låven må tettes, mener fylkeskommunen at det ikke er fare for tap av kulturminnet.

2. Uriktig begrunnelse

Fylkeskommunen mener at det ikke er satt fordyrende vilkår i Riksantikvarens avgjørelse om dispensasjon 27. mai 2021. I den grad vedtaket om dispensasjon skal vektlegges i denne sammenheng, handler vurderingene om hvorvidt etablering av solceller er et vesentlig inngrep i kulturminnet, ikke om tiltakets antikvariske kvalitet.

Mens det etter kulturminnelovens bestemmelser om dispensasjon kan gis unntak fra antikvariske krav, er formålet med tilskuddsordningen å bidra til at fredete kulturminner og kulturmiljø blir satt i stand etter antikvariske retningslinjer. Det er ikke anledning til å gi tilskudd til tiltak som ikke oppfyller dette kravet. Vestland fylkeskommunes vurdering av tiltaket er at det ikke oppfyller grunnleggende antikvariske prinsipp, som for eksempel utskiftning av likt med likt.

3. Saksbehandlingsfeil

Når en søknad om tilskudd behandles i Digisak, skal det samtidig vurderes om det omsøkte tiltaket krever en dispensasjon fra fredningen. Dersom dette er tilfelle, vil det automatisk bli opprettet en slik søknad. Dersom det allerede er gitt dispensasjon til et tiltak, er det ikke nødvendig med en ny dispensasjonsbehandling i forbindelse med en søknad om tilskudd, og søker vil derfor få melding om dette gjennom Digisak. Dette innebærer ikke en vurdering av vilkår som er stilt i en tidligere dispensasjon. Fylkeskommunen beklager at dette kan være forvirrende, men anser det ikke for å være en saksbehandlingsfeil.

I søknaden er tiltaket beskrevet som et prosjekt med en totalsum. Den har derfor blitt behandlet samlet. Dersom søker mener at tiltaket kan gjennomføres på en annen måte og i tråd med antikvariske krav, er det søkers ansvar å utforme søknaden på en formålstjenlig måte.

Det ble sendt ut veiledning om aktuelle tilskuddsposter fra fylkeskommunen 26. oktober 2021, med saksnummer 2020/36500-75.

Deres merknader til Vestland fylkeskommunes oversendelse

Dere bemerker at et vedtak skal begrunnes av hensyn til parten, noe som betyr at en part skal få en forklaring på hvorfor en sak fikk det utfallet det fikk. Det er derfor ikke holdbart at Vestland fylkeskommune skriver at saksbehandlingen er mer omfattende enn det som beskrives i vedtaksbrevet, uten at parten er underrettet om dette. Blant annet har fylkeskommunen i klagesaken beskrevet undertaket som et moderniseringstiltak, i tillegg til de integrerte solcellene. Dette går utover klageretten til Kaupanger Hovedgård og er dermed en saksbehandlingsfeil etter forvaltningsloven § 25.

Til fylkeskommunens uttalelse om at det blir sendt ut standardsvar i tilfeller hvor det ikke er nødvendig å opprette en søknad om dispensasjon, viser dere til at søknaden deres er todelt, både om dispensasjon for tiltaket og om tilskudd. Dere mener at fylkeskommunen uriktig har lagt til grunn at det tidligere er gitt dispensasjon til tiltaket og derfor bare har behandlet

søknaden om tilskudd. I Riksantikvarens vedtak 27. mai 2021 er det stilt vilkår om at fylkeskommunen skal godkjenne valg av løsning. Dere ber om en avklaring av hvordan dette formelt skal løses dersom det ikke er et krav om dispensasjon.

Dere stiller også spørsmål ved at fylkeskommunen har vurdert at det per i dag ikke er fare for tap av kulturminnet selv om taket må tettes, til tross for at tilstanden er satt til TG 3.

Dersom fylkeskommunens syn på saken vinner frem, mener dere at dere er avskåret fra økonomisk støtte til bevaring og sikring av låvetaket. Dere viser til at innovasjon Norge støtter energieffektivisering ved bruk av takmonterte solceller, men at dette bare gjelder konvensjonelle panel, som ikke er i tråd med kravene fra Riksantikvaren. Dette innebærer at dere må velge en dårligere løsning for låven, som vil gi vesentlig høyere driftskostnader for dere. Det vil også gjøre det vesentlig vanskeligere å investere i nye aktiviteter i låven, noe som er i strid med fredningsvedtaket.

Riksantikvarens vurdering

Søknadsbeløpene om tilskudd er langt større enn totalt tildelte nasjonale midler over Statsbudsjettet. Derfor må både Riksantikvaren og regionalforvaltningen gjennomføre strenge avveininger ved fordelingen. Vestland fylkeskommune ble tildelt kr 12 650 000 i tilskudd for 2022 og kr 4 500 000 i forhåndstilsagn for 2023. Det er fylkeskommunen som prioriterer tiltak og vurderer hva man ønsker å få ut av tilskuddsmidlene, som fordeles mellom fylkeskommunene av Riksantikvaren.

Formålet med tilskuddsordningen er å dekke merkostnader, helt eller delvis, som følger av krav til antikvarisk utførelse ved sikring, istandsetting, vedlikehold og skjøtsel. Ved fordelingen av tilskudd, skal det gjennomføres en skjønnsmessig vurdering av objektets kulturmiljøverdi og tiltakets virkning på dette. Riksantikvaren er enig med fylkeskommunen i at montering av solcellepanel på taket til låven, ikke kan anses for å være et antikvarisk istandsettingstiltak som gir grunnlag for tilskudd til dekning av merkostnader.

1. Mangelfull saksbehandling

Forvaltningsloven kapittel IV gir bestemmelser om saksforberedelse ved enkeltvedtak. For å sikre en forsvarlig saksbehandling, har forvaltningen en plikt til å påse at saken er så godt opplyst som mulig. Plikten innebærer at forvaltningen selv har et ansvar for at alle opplysninger av relevans for en sak skal vurderes i forbindelse med saksbehandlingen. I denne saken bygger fylkeskommunens vedtak på informasjon som dere har angitt i søknaden, og opplysninger fra

den nasjonale kulturminnedatabasen Askeladden. Låvens tilstand er også fra tidligere godt kjent for fylkeskommunen.

Fylkeskommunen har vist til at det er forskrift om tilskudd til fredete kulturminner i privat eie som legger føringer for behandlingen av søknader om tilskudd. Det fremheves at formålet med tilskuddsordningen er å bevare fredete kulturminner og kulturmiljø i privat eie, og bidra til at slike settes i stand etter antikvariske retningslinjer. Etter fylkeskommunens vurdering er tiltaket det er søkt om støtte til et moderniserings- og oppgraderingstiltak, hvor det ikke er gitt fordyrende antikvariske krav som kan dekkes gjennom tilskuddsordningen.

Etter Riksantikvarens oppfatning foreligger det ikke grunnlag for å hevde at fylkeskommunens saksbehandling er mangelfull, selv om ikke hele søknadsteksten er gjengitt i vedtaket.

2. Uriktig begrunnelse

Et enkeltvedtak skal begrunnes, jf. forvaltningsloven § 25. I den utstrekning det er nødvendig for å sette parten i stand til å forstå vedtaket, skal begrunnelsen gjengi innholdet i reglene eller den problemstillingen vedtaket bygger på. Dersom de faktiske forholdene som vedtaket bygger på er beskrevet av parten selv, er en henvisning til den tidligere fremstillingen tilstrekkelig. Som nevnt over, er de faktiske forhold beskrevet av dere i søknaden.

Dere mener at fylkeskommunens begrunnelse er mangelfull og uriktig, og viser til at vurderingen ikke er gjort i samsvar med Riksantikvarens avgjørelse av klagesak 27. mai 2021, hvor det ble gitt dispensasjon til gjennomføring av tiltaket.

Kulturminneloven åpner for at det kan gis dispensasjon for å gjennomføre tiltak dersom dette ikke innebærer et vesentlig inngrep og dersom det foreligger særlige tilfelle. Når det blir gitt dispensasjon fra fredningen, blir det ikke alltid stilt krav til antikvarisk utførelse. Formålet med tilskuddsordningen er å dekke hele, eller deler av, merkostnader som påløper i tilfeller hvor det blir stilt slike krav.

I vårt tidligere vedtak vurderte vi hvorvidt etablering av solcellepanel på taket ville være egnet til å ivareta opplevelsesverdier, karakter og detaljering på en slik måte at formålet med fredningen likevel ble ivaretatt. Selv om Riksantikvaren kom frem til at opplevelsesverdiene ved låven eller Kaupanger Hovedgård som anlegg ikke ville svekkes i den grad at tiltaket innebar et vesentlig inngrep, kan det ikke utledes av dette at tiltaket regnes for å være en antikvarisk istandsetting.

Riksantikvaren kan ikke se at det foreligger feil ved fylkeskommunens begrunnelse.

3. Saksbehandlingsfeil

Vi slutter oss til fylkeskommunens forklaring av søknadsbehandlingen i Digisak. Dersom det er nødvendig med dispensasjonsbehandling, vil søknadene behandles hver for seg. I tilfeller hvor det allerede er gitt dispensasjon fra fredningsbestemmelsene, er det bare søknaden om tilskudd som skal behandles.

Dere fikk dispensasjon fra fredningsbestemmelsene til det omsøkte tiltaket i Riksantikvarens vedtak 27. mai 2021. I vedtaket ble det stilt vilkår om farge og type solcellepanel, og at den valgte løsningen skulle godkjennes av fylkeskommunen. Det forutsettes at vilkår som er tilknyttet en dispensasjon oppfylles gjennom dialog med fylkeskommunen, og ikke gjennom en ny søknad om dispensasjon. Det har derfor vært riktig av fylkeskommunen å bare behandle den delen av søknaden som omhandler tilskudd.

I e-post datert 24. september 2021, som også ble sendt til Riksantikvaren, ber dere om veiledning om hvilke tilskuddordninger som kan være egnet til prosjektet. Fylkeskommunen viser til at de besvarte denne henvendelsen 26. oktober 2021. Henvendelsen ble også besvart av Riksantikvaren i e-post datert 3. november 2021 (saksnummer 21/05496, dokument 2). I svaret fra oss, ble dere gjort oppmerksomme på at Riksantikvaren per i dag ikke har en tilskuddsordning som er spesielt rettet mot klimarelaterte tiltak innenfor kulturmiljøforvaltningen. I den grad det er mulig å gi tilskudd fra post 71 på grunnlag av klimarelaterte hensyn, er dette begrenset til å gjelde tiltak for å utbedre eller forhindre skader som er en direkte følge av økte klimabelastninger.

Konklusjon

Riksantikvaren har vurdert alle sider av saken og har etter en helhetlig vurdering kommet til at det ikke foreligger feil ved fylkeskommunens saksbehandling eller skjønnsutøvelse. Vestland fylkeskommunes vedtak opprettholdes.

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

Vennlig hilsen

Anne-Judith Munthe-Kaas
avdelingsdirektør
leder Juridisk seksjon

Elisabeth Nordling
seniorrådgiver

Brevet er elektronisk godkjent uten underskrift

Kopi til: Vestland fylkeskommune, Postboks 7900, 5020 BERGEN