

## Sivilombudet

Dato: 22.08.2024

### **Vingen helleristningsfelt - Klage på avgjørelse om innsigelse i Bremanger**

#### ***Innledning***

Helleristningsområdet Vingen er en av de største bergkunstforekomstene i Europa fra steinalderen. Her er det risset inn over 2200 bilder på bergflater, blokker og jordfaste stein. De står som unike kilder til menneskers liv for mer enn 6000 år siden, i et landskap som fortsatt er uberørt av moderne inngrep. Norsk Arkeologisk Selskap og Fortidsminneforeningen mener den unike sammenhengen mellom kultur- og naturmiljø vil bli uopprettelig skadet dersom planene om steinbrudd og utskipingshavn iverksettes i i det landskapsrommet som helleristningsområdet hører til. Vi mener tillatelsen (ref: 22/5568) strider mot internasjonale forpliktelser jfr. pbl. § 3-1, noe som ikke er vurdert i saksbehandlingen. Videre bygger vedtaket på uriktige faktiske opplysninger om tiltaksområdets nærhet til Vingen helleristningsområde, som i seg selv er en innholdsmangel. Avveiningene mellom samfunnsnytte og skadevirkninger bygger ikke på en oppdatert kost/nyttevurdering, som det vedlagte innbyggerinitiativet har påpekt. Det er vesentlige mangler ved utredningen av skadevirkninger på kulturmiljøverdier. Her viser vi særlig til støy, lysforurensing, støv og skipstrafikk som konkrete virkninger som burde utredes nærmere. Samlet sett mener klagerne at det foreligger både innholdsmangler og tilblivelsesmangler i flere ledd, og at vedtaket er ugyldig. Ettersom kommunen skal ta stilling til et innbyggerinitiativ vil en eventuell konklusjon etter sivilombudsloven § 12 første ledd jfr. annet ledd om at saken bør behandles på nytt ha betydning for sakens utfall.

#### ***Sakens bakgrunn***

Kommunal- og distriktsdepartementet godkjente 05.02.2024 (ref: 22/5568) detaljregulering for Aksla i Bremanger kommune, og tok dermed ikke til følge innsigelsene mot steinbrudd og utskipingshavn ved Vingen helleristningsområde. Det er vesentlige mangler ved utredningen av kulturmiljøverdiene, uavklarte internasjonale forpliktelser og uriktige faktiske opplysninger om tiltakets ødeleggende effekt for det landskapsrommet som helleristningene og øvrige kulturminner hører til. Kommunal- og distriktsdepartementets vurdering og begrunnelse tar ikke opp sentrale innvendinger om dette fra blant annet Riksantikvaren. Norsk Arkeologisk Selskap og Fortidsminneforeningen advarte på det sterkeste

mot å gjøre uopprettelig skade på kulturmiljøet omkring helleristningsfeltet i en henvendelse til Kommunal- og distriktsdepartementet (15.02.24). Uttaksområdet på 850 000 kvadratmeter nær Vingenfeltet, og tillatelsen til å utvinne 360 tonn mineraler, vil for alltid ødelegge helheten i kultur- og naturmiljøet. Helleristningsområdet Vingen danner sammen med naturen omkring et unikt landskap av ikke bare nasjonal, men også internasjonal verdi. Dette har også Riksantikvaren bekreftet i sin uttalelse. Det er et «landskap som er veifritt fra fjord til fjell og som har helt unike landskapskvaliteter og kulturmiljø av nasjonal og internasjonal verdi.» (24.10.2022). Det er ikke uten grunn at Bremanger kommune også har fattet vedtak om å nominere området til UNESCOs verdensarvliste. Det er særlig samspillet mellom kulturminnene og landskapet omkring som gjør Vingen unikt. Følgelig er det et paradoks at myndighetene går inn for å tillate store inngrep nettopp her. Området er svært sårbart, og planene vil virke ødeleggende for fremtidige generasjoners opplevelse av kulturmiljøet.

### ***Rettslig klageinteresse***

Det følger av sivilombudsloven § 7 at «Alle som mener seg utsatt for urett fra den offentlige forvaltningen, kan klage til Sivilombudet». Det er lagt til grunn at «en viss partsinteresse» kreves, «Men en går her ikke lenger enn til å kreve at klageren selv må være berørt av det forhold eller av den individuelle eller generelle avgjørelse han bringer inn» Ot.prp.nr.30 (1959-60) s. 17. I denne saken har Norsk Arkeologisk Selskap og Fortidsminneforeningen klageinteresse som kulturvernorganisasjoner, som henholdsvis arbeider med arkeologi og kulturminnevern. Det bør veie særlig tungt at nasjonale og internasjonale kulturmiljøverdier er truet av det foreslåtte tiltaket. Vedtaket kan ikke påklages direkte, og vi viser derfor til § 8 «Ombudet kan alltid behandle klagen hvis Kongen i statsråd er eneste klageinstans, eller hvis det er særlige grunner til det».

### **Internasjonale forpliktelser**

Fortidsminneforeningen og Norsk Arkeologisk Selskap mener tillatelsen strider mot internasjonale forpliktelser, og viser til at dette ikke er vurdert i saksbehandlingen. Vingens internasjonale verdi er bekreftet av The International Council on Monuments and Sites (ICOMOS, 08.02.24):

“Its cultural significance is global, and there is no doubt that it merits inclusion on the UNESCO World Heritage List.”

ICOMOS er rådgivende organ for UNESCO, og ansvarlig for å vurdere om kulturminner kvalifiserer til innskriving på UNESCOs verdensarvliste. Deres uttalelse stadfester dermed at Vingen faller inn under konvensjonens virkeområde «outstanding universal value» (art. 1). I tråd med artikkel 12 plikter statene å identifisere og verne kulturarv som kvalifiserer til verdensarvlisten uavhengig av dens formelle status som verdensarv:

“The fact that a property belonging to the cultural or natural heritage has not been included in either of the two lists mentioned in paragraphs 2 and 4 of Article 11 shall in no way be construed to mean that it

does not have an outstanding universal value for purposes other than those resulting from inclusion in these lists.”

Det følger av artikkel 6 at «Each State Party to this Convention undertakes not to take any deliberate measures which might damage directly or indirectly the cultural and natural heritage referred to in Articles 1 and 2 situated on the territory of other States Parties to this Convention”. Internasjonale konvensjoner setter rammer for planarbeidet i tråd med pbl. § 3-1 fjerde ledd:

«Planer skal bidra til å gjennomføre internasjonale konvensjoner og avtaler innenfor lovens virkeområde.»

Primært mener vi Unescos verdensarvkonvensjon jfr. pbl. § 3-1 legger direkte begrensninger på statens mulighet til å direkte eller indirekte skade kulturarv med «outstanding universal value». Subsidiært er det en feil ved saksbehandlingen at den internasjonale verdien, pbl. § 3-1 og konvensjonen ikke er vurdert jfr. fvl. § 17. Disse manglene gjelder både departementets vedtak (22/5568) og behandlingen i tidligere instanser (21/3865).

### **Vedtaketts faktiske grunnlag**

Videre vil vi påpeke at det er mangler ved vedtakets faktiske grunnlag, i hovedsak knyttet til tiltaksområdets nærhet til helleristningsområdet. Dersom vedtaket bygger på et uriktig faktisk grunnlag foreligger det en innholdsmangel, som utgangspunkt leder dette til ugyldighet jfr. HR-2016-2017-A. Dette er videre presisert i HR-2013-02313-U:

«Det er sikker rett at forvaltningsvedtak kan kjennes ugyldig dersom det bygger på uriktig faktum, og feilen kan ha virket inn på vedtakets innhold, jf. Torstein Eckhoff og Eivind Smith, Forvaltningsrett, 9. utgave 2010, side 493–494. Ofte vil årsaken til at forvaltningen har lagt til grunn feil faktum være at forvaltningen ikke har utredet saken tilstrekkelig. Dette er imidlertid ikke noe vilkår for at et forvaltningsvedtak skal kunne kjennes ugyldig. Hvis vedtaket bygger på uriktig faktisk grunnlag, kan det kjennes ugyldig selv om forvaltningen ikke kan klandres for sin feiltakelse, jf. Eckhoff og Smith, op. cit. side 493.»

Departementets vurdering av *Landskap og kulturminne* er særdeles kort, som i seg selv er problematisk, og det påpekes at «Avstanden fra det planlagde kaianlegget til helleristningsområdet i Vingen er ca. 5-6 km. Sett fra Vingen-område vil kaia liggende delvis skjult bak Hennøya, og dermed bli mindre synleg». I konsekvensutredningen er det derimot påpekt at «Med unntak av tre kulturmiljøer på nordsida av Marafjellet og Aksla samt kullagene fra yngre steinalder ved Inste Bårdvikneset ligger alle kulturmiljøene over 4 km fra tiltaket» (s. 35). Avstanden er et sentralt punkt i departementets vurdering, og kan ha hatt betydning for vedtakets innhold. Her foreligger det en sentral misforståelse og sammenblanding av *Vingen landskapsvernområde* og *Vingen helleristningsområde*. Vingen landskapsvernområde ble etablert i 1980 for å verne om et særegent landskapsrom rundt Vingepollen i tillegg til en stor andel av helleristningene i området. *Vingen helleristningsområde*

derimot omfatter et langt større område og strekker seg vestover fra landskapsvernområdet med flere bergkunstlokaliteter ved Vingelven, Fura og Hennøystranda. Sistnevnte ligger bare noen hundremeter fra den planlagte utskipingskaia. Til tross for at alle disse vernetede områdene er dokumentert i Riksantikvarens database Askeladden, har Multiconsult og andre involverte parter bare vektlagt helleristningene innenfor landskapsvernområdet. Riksantikvaren og Universitetsmuseet i Bergen har påpekt dette misforholdet, men det har ikke blitt korrigert. Det må sees på som en klar saksbehandlingsfeil, både materielt og prosessuelt, i departementet og kommunens vedtak.

### **Inngrepets karakter og samfunnsnytte**

Vurderingen av inngrepets karakter og skadevirkning, samfunnets behov og prosjektets nytteverdi bygger ikke på en oppdatert kost/nyttevurdering. Bontrup skriver på sine nettsider at de har en milliard tonn igjen å utvinne på Dyrstad, med dagens utskiping tilsvarer dette 250 år med drift. Den devonske sandstenen er nå forbudt i nederlandsk jernbaneindustri fordi den gjorde arbeidere syke, og Bontrup vil derfor eksportere stenen til Mexico (<https://www.nrk.no/vestland/norsk-stein-blir-forbode-i-nederland-1.16000178>; <https://bremanger.kommunetv.no/> Kommunestyremøte 25 april, sak 012/24). Behovet for utvinningen og samfunnsnyten av prosjektet bygger etter klagernes syn ikke på en selvstendig vurdering og etterprøving. Det avgjørende punktet for KDDs skjønnsutøvelse er å vurdere om samfunnsnyten av tiltaket er så stort at det rettfærdiggjør de store inngrepene i landskapet. KDD har i sin beslutning ensidig lagt vekt på kommunens beskrivelse av samfunnsnyten, som igjen bygger på tiltakshavers framstilling. Det er et grunnleggende og viktig prinsipp innen all planlegging at arealbruksendring med store konsekvenser skal avklares i kommuneplan og ikke reguleringsplan. KDD viser i sitt vedtak til dette, for deretter å bryte prinsippet uten at det er grunnlag for det. Det anses sterkt kritikkverdig og farlig presedensskapende at KDD som landets øverste planmyndighet tillater en slik hjørnekutting i en sak som ikke er tidskritisk. Tiltakshaver har allerede produksjonsgrunnlag for mange tiår framover.

I vedtaket legges det vekt på avstand og siktlinje til landskapsvernområdet, dette ligger også til grunn for konsekvensutredningen (s. 35). Det tredje elementet er imidlertid ikke belyst tilstrekkelig i utredningene og saksbehandlingen, nemlig landskapsrommets avgrensninger og betydning. Det er hevet over tvil at Frøysjøens landskapsvegger og monumentale landskapsrom har hatt avgjørende betydning for de som levde og satte spor etter seg i steinalder og bronsealder. Det er heller ikke tvil om at det er det urørte landskapsrommet med sitt innhold som gir den store verdien også for oss i dag og for framtidige generasjoner. Detaljert fokus kun på siktlinjer og avstand tildekker behovet for å belyse landskapsrommets betydning. I tillegg er det flere direkte og indirekte skadevirkninger som ikke behandles. Flere aktører har påpekt at støy, lysforurensing, støv, og skipstrafikk truer kulturmiljøet. Vi viser til ICOMOS som skriver «The noise contamination, the light contamination, the

dust contamination, the visual scarring of the landscape, will all change Vingen forever” (08.02.24).

Riksantikvaren (10.09.20) utdyper den samlede virkningen slik:

Utskipingskaia ved Frøysjøen vil innebære trafikk av store båtar og lasting, noko som vil føre med seg støv og støy. Det vil forringe opplevinga av landskapet og er eit uakseptabelt inngrep i dette landskapet og kulturmiljøet. Når det gjeld steinbrotet vil ein kunne sjå kanten på det frå helleristingsområdet i Vingen, og ein vil høyre sprengingane og knuseverksemda. Topografien i Vingepollen skapar spesielle lydforhold og i Vingen kan ein allereie i dag høyre det eksisterande steinbrotet som ligg lenger inn på fjellet enn det planlagde ved Aksla. Ytterlegare støy og støv vil få negativ innverknad på kulturmiljøet og landskapet. Det vil òg bli mogleg å sjå delar av det planlagde tiltaket frå Vingenes. Den samla verknaden gjer at Riksantikvaren meiner det er i uakseptabel konflikt med kulturmiljø og landskap av høg nasjonal og internasjonal verdi.

Det er på det rene at skadevirkningene ved tiltaket er mer omfattende enn rene siktlinjer fra landskapsvernområdet. I tillegg til sikt vil de nevnte forholdene hver for seg og samlet sett vesentlig svekke opplevelsesverdiene i Vingen helleristningsområde. Dette burde for det første vurderes i alle instanser opp mot internasjonale forpliktelser jfr. pbl. § 3-1. For det andre bør det fremgå av begrunnelsen hvorfor disse inngrepene blir tillatt på tross av skadevirkningene jfr. fvl. § 25, og utredes jfr. fvl. § 17 og pbl. § 4-2.

Konsekvensutredningen for Aksla steinbrudd med utskipingshavn, utført av Multiconsult, har ikke vurdert en rekke negative påvirkninger etableringen vil ha for både natur- og kulturmiljøet. Til tross for dokumenterte negative konsekvenser, har Multiconsult konkludert med at påvirkningene er forenlige med utbyggingen. Riksantikvaren og Statsforvalteren i Vestland har konkludert med at konsekvensene er alvorlige og dramatiske. Dette representerer en tydelig saksbehandlingsfeil som burde vært oppdaget av Bremanger kommune før saken ble sendt videre til KDD.

Med vennlig hilsen



**Marianne Vedeler**  
Generalsekretær  
Norsk Arkeologisk Selskap



**Ola Harald Fjeldheim**  
Generalsekretær  
Fortidsminneforeningen