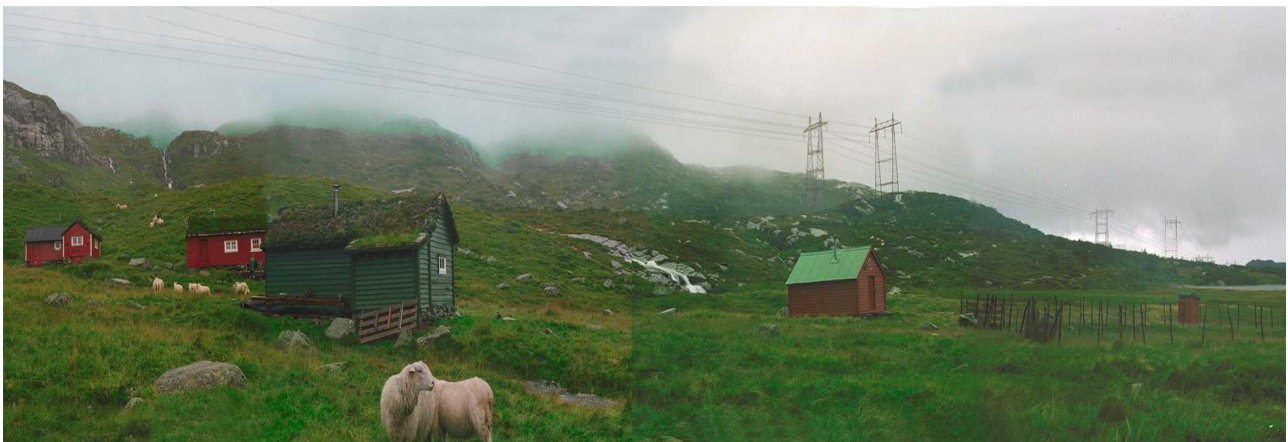


Veileder

Hensynet til kulturminner og kulturmiljø ved etablering av energi- og vassdragsanlegg



Norges vassdrags- og energidirektorat

2004

Veileder nr 2/2004

Hensynet til kulturminner og kulturmiljø ved etablering av energi- og vassdragsanlegg

Utgitt av: Norges vassdrags- og energidirektorat

Redaktør: Siv Sannem Inderberg

Forfatter: Asle Selfors

Trykk: NVEs hustrykkeri

Opplag: 300

Forsidefoto: Passering av 300 kV ledning Sauda-Liastøl ved Finnabu i Sauda kommune.

Emneord: kulturminner, kulturmiljø, kulturlandskap, kulturminneloven

Norges vassdrags- og energidirektorat
Middelthuns gate 29
Postboks 5091 Majorstua
0301 OSLO

Telefon: 22 95 95 95
Telefaks: 22 95 90 00
Internett: www.nve.no

Februar 2004

Forord

Ved alle utbygginger av energi- og vassdragsanlegg skal forholdet til kulturminner og kulturmiljø avklares. Utbygger bør kontakte kulturminnemyndighetene på et tidlig tidspunkt i planleggingen.

For å sikre nødvendige avklaringer og ønsket framdrift i utbyggingssaken, bør utbyggere ta kulturminner alvorlig, lære seg regelverket og søke nødvendig kompetanse. Flere utbyggere av elektriske anlegg har de senere år opplevd utfordringer på dette området, og avklaringene kunne gått raskere ved bedre kunnskaper på et tidligere stadium i saken. NVE vil med denne veilederen bidra til å øke kunnskapsnivået angående kulturminner og kulturminnelovgivningen ved etablering av ny energianlegg.

Veilederen består av to deler. I første del (kap 1, 2, 3 og 4) gjennomgås og diskuteres lovverket som gjelder for forvaltning av kulturminner og kulturmiljø. For energi- og vassdragsanlegg er dette kulturminneloven, energiloven og plan- og bygningsloven. I siste del ser vi på problemstillinger som er spesielt aktuelle for ulike typer energi- og vassdragsanlegg. I vedlegg 1 er det satt opp en tabell som gir en oversikt over nødvendig kontakt mellom utbygger og henholdsvis energi- og kulturminnemyndighetene og hvilke oppgaver som skal gjøres på ulike tidspunkt i konsesjonsprosessen. Vedlegg 2 gir en oversikt over de ulike kulturminnemyndighetene.

NVE håper at veilederen kan være til nytte ved planlegging og behandling av energi- og vassdragsanlegg.

Oslo, februar 2004

Agnar Aas
vassdrags- og
energidirektør

Bjørn Wold
avdelingsdirektør

Innhold

1. Kulturminneloven	5
1.1 Presisering av begreper	5
1.1.1 Kulturminner	5
1.1.2 Kulturmiljø	5
1.1.3 Kulturlandskap	6
1.1.4 Landskap	7
1.1.5 Kulturminner kontra kulturmiljø	7
1.2 Kulturminnemyndighetene	7
1.3 Varslingsplikt § 8	7
1.4 Forhåndsundersøkelser § 9	8
1.5 Dispensasjon	9
1.6 Kulturminnemyndighetenes roller	9
2. Energiloven og vassdragslovgivningen	11
3. Plan- og bygningslovens regler om konsekvensutredning	12
4. Utredninger etter ulike lovverk	14
4.1 Hvem bør utføre utredningene?	14
4.2 Undersøkelsesområdet	14
4.3 Omfanget av utredningene	15
5. Energianlegg	16
5.1 Kraftledninger og kabelanlegg	16
5.2 Vindkraft	17
5.3 Vannkraftverk og anlegg i vassdrag	18
5.3.1 Fornyelse av konsesjoner	19
5.3.2 Revisjon av konsesjonsvilkår	19
5.3.3 Andre vassdragstiltak	20
5.4 Fjernvarmeanlegg og gasskraftverk	20
Vedlegg 1: Kontakt med energi- og kulturminnemyndighetene i konsesjonsprosessen	22
Vedlegg 2: Liste over kulturminnemyndighetene	24
Litteraturliste	25

1. Kulturminneloven

Lovens formål er spesifisert i § 1:

”Kulturminner og kulturmiljøer med deres egenart og variasjon skal vernes både som en del av vår kulturarv og identitet og som ledd i en helhetlig miljø- og ressursforvaltning.”

Målet med kulturminneloven av 09.07.1978 er å sikre at fredete kulturminner (objekter eller områder) ikke blir ødelagt, fjernet eller skjemmet gjennom tekniske inngrep i terrenget eller på annen måte. Kulturminneloven definerer hva som er automatisk fredete kulturminner, har regler om sikringssone rundt kulturminnene, og har et generelt forbud mot inngrep i, eller utilbørlig skjemming av fredete kulturminner.

1.1 Presisering av begreper

Det kan være vanskelig å holde begrepene kulturminner, kulturmiljø, kulturlandskap og landskap klart fra hverandre. Nedenfor defineres disse begrepene, før vi går videre inn på viktige bestemmelser i kulturminneloven i forhold til etablering av nye energianlegg.

1.1.1 Kulturminner

Kulturminnelovens § 2 definerer kulturminner som alle spor etter menneskelig virksomhet i vårt fysiske miljø, herunder lokaliteter det knytter seg historiske hendelser, tro eller tradisjon til.

Automatisk fredete kulturminner er nærmere spesifiserte objekter eller spor av menneskelig aktivitet som er eldre enn fra 1537. Samiske kulturminner må være eldre enn 100 år for å falle inn under automatisk fredete kulturminner. Skipsfunn eldre enn 100 år er også gitt automatisk fredning i henhold til loven. Det er kun enkeltobjekter med en begrenset sikringssone rundt som kan være automatisk fredet. Sikringssonen er normalt 5 meter fra kulturminnets synlige ytterkant, men grensen kan fastsettes noe videre i eget vedtak fra kulturminnemyndighetene.

Kulturminneloven hjemler også vedtak om fredning av bestemte objekter eller områder ut over det som er automatisk fredet. Dette skjer i så fall etter en fredningsprosess (§§ 15, 19 og 20), og oversikt over slike *vedtaksfredninger* vil foreligge hos kulturminnemyndighetene.

Nyere tids kulturminner er alle kulturminner (uavhengig av vernestatus) fra etter 1537, alle skipsfunn som er yngre enn 100 år og alle samiske kulturminner som er yngre enn 100 år.

1.1.2 Kulturmiljø

Kulturminnelovens § 2 definerer kulturmiljø som et område hvor kulturminner inngår som en del av en større helhet eller sammenheng. Kulturmiljø brukes ofte om en samling av byggverk eller andre sammenhengende spor av menneskelig aktivitet.

Dette kan være flere bygg fra samme periode, rester fra industrivirksomhet, eller et avgrenset landskapsområde med bygg og andre kulturminner fra forskjellige tidsepoker.

Kulturmiljø kan være områder som kulturminnemyndighetene vurderer som bevaringsverdige ut fra den kulturhistoriske verdi de har. Myndighetene kan legge vekt på kriterier som representativitet, sammenheng mellom flere kulturminner og med miljøet rundt, autenticitet (inntrykk av det ekte og opprinnelige), symbolverdi, arkitektonisk kvalitet og fysisk tilstand. Noen kulturmiljø vurderes som spesielt bevaringsverdige og her ønskes minst mulig nye tekniske inngrep.

Formell fredning av et kulturmiljø forutsetter et særskilt vedtak om dette.



Et landskap med kulturminner fra forskjellige tidsperioder som representerer tidsdybde i landskapet og som derfor er verneverdig. Foto: Riksantikvaren.

1.1.3 Kulturlandskap

Kulturlandskap brukes gjerne om lite bebygde landskap som er sterkt påvirket av lang tid med landbruksdrift og beite, eller påvirket av lang tids parkmessig behandling.



Bildet viser en illustrasjon av den planlagte 420 kV ledningen i Melhus kommune i Sør-Trøndelag. Ledningen går gjennom et kulturlandskap. Foto: NVE.

1.1.4 Landskap

Landskap er det mest omfattende begrepet og beskriver helheten i omgivelsene slik det oppfattes på det enkelte sted. Dette kan være rene naturlandskap, bylandskap eller kulturpåvirkede naturlandskap.

1.1.5 Kulturminner kontra kulturmiljø

Den plikt alle utbyggere har til ikke å ødelegge eller skjemme fredete kulturminner, må ikke blandes sammen med ønsket om å unngå forringelse av spesielt verdifulle, helhetlige kulturmiljø. Dette er to ulike mål som samfunnet har. Et område kan ha få eller ingen automatisk fredete kulturminner, men samtidig utgjøre et viktig kulturmiljø. Og omvendt kan det i et utbyggingsområde finnes enkeltkulturminner som ikke bør ødelegges, samtidig som landskapet som helhet ikke vurderes som spesielt verdifullt. Selv om det ofte vil være en sammenheng mellom forekomst av fredete kulturminner og verdifulle kulturmiljø, må alle aktører kunne holde disse temaene fra hverandre, også når det gjelder regelverk og myndighetsutøvelse.

Formelt vernede kulturmiljø finnes i noen tilfeller, jf. omtalen foran av kulturminneloven. Disse arealene er da godt kjent og har samme formelle status som automatisk fredete kulturminner.

Kulturminnevern er ikke objektivt, men bygger på faglige vurderinger og kunnskap om historien. Disse oppfatningene kan endres over tid. I motsetning til automatisk fredete kulturminner, har kulturmiljø ikke noe operativ definisjon der en på forhånd kan vite om tilstedeværelse av kulturmiljøer. Her må utbyggere leve med at konkrete kulturmiljøfaglige vurderinger i løpet av planprosessen kan resultere i en senere negativ vurdering av prosjektet. En bør være oppmerksom på at verdifulle kulturmiljø avledes av helhetlige landskapsvurderinger og de ikke framtrer kun som en sum av registrerte fredete objekter. Utbygger kan imidlertid redusere usikkerheten ved å ta kontakt med kulturminnemyndigheter og kompetente konsulenter på et tidlig tidspunkt i prosessen. Faglige gode utredninger kan gi tips til hvordan prosjektet kan tilpasses omgivelsene.

1.2 Kulturminnemyndighetene

Utbygger er ansvarlig for å kontakte kulturminnemyndighetene. Dette er som regel kulturetaten i den berørte fylkeskommunen. I de tre nordligste fylker og deler av Trøndelag og Hedmark der det kan være samiske kulturminner, må utbygger også kontakte Sametingets avdelinger. Sjøfartsmuseene er forvaltningsmyndighet for vernede kulturminner i sjøen.

Se vedlagt liste over aktuelle myndigheter (vedlegg 2), samt Riksantikvarens internettsider (www.ra.no) for adresser og telefonnumre.

1.3 Varslingsplikt § 8

Ved tiltak som kan berøre automatisk fredete kulturminner, har utbygger meldeplikt etter § 8 og må avvente svar fra kulturminnemyndighetene. En har også plikt til å stanse arbeidet og varsle disse myndigheter om en finner kulturminner under

pågående arbeid. Det er viktig å merke seg at meldeplikten etter § 8 i kulturminneloven gjelder uavhengig av størrelse på prosjektet.

1.4 Forhåndsundersøkelser § 9

Den som planlegger større tiltak må varsle kulturminnemyndighetene om planene i henhold til § 9. Undersøkelsesplikten i henhold til § 9 gjelder offentlige og større private tiltak.

Potensielle utbyggere plikter å undersøke mulige konflikter med fredete kulturminner. Kulturmyndighetene skal sørge for å få undersøkt om automatisk fredete kulturminner blir berørt av planlagt utbygging. Hvis så er tilfelle, kan de nekte tiltaket gjennomført eller kreve endringer. Omfang og tidspunkt for § 9-undersøkelser, besluttet av kulturminnemyndighetene.

§ 9-undersøkelsene er avgrenset til det som er nødvendig for å påvise eventuelle automatisk fredete kulturminner. Ytterligere undersøkelser som skal bidra til vurderingen av kulturmiljøet i området, kan ikke besluttet utført innen rammen av denne hjemmelen. Utredninger tilknyttet landskap og kulturmiljø pålegges av utredningsmyndighetene i utredningsprogram eller tilknyttet konsesjonssøknaden. Utførte § 9-undersøkelser vil da være en av flere kulturmiljøvurderinger som inngår i en konsekvensutredning eller konsesjonssøknad.

Undersøkelser av automatisk fredete kulturminner kan omfatte ulike metoder som arkivstudier, befaringer, prøvestikk og andre undersøkelser i terrenget. For samiske kulturminner kan studiene også omfatte intervjuundersøkelser, navnestudier og større arkivstudier. Undersøkelsene skal ikke være mer omfattende enn nødvendig for å påvise forekomster, og ikke omfatte fullstendige utgravinger eller kulturmiljøanalyser.



Befaring og prøvestikk på Tyin. Foto: NVE

Kulturminnemyndighetene har etter § 9 begrenset tid til å gjennomføre undersøkelser og avgi uttalelser. I praksis bør framdrift avtales mellom utbygger og kulturminnemyndigheten ut fra framdriftsbehov og gjennomføringsmuligheter.

Budsjett bør også avklares på forhånd. Undersøkelser for å klarlegge om tiltaket vil berøre automatisk fredete kulturminner avtales direkte mellom utbygger og kulturminnemyndighetene. Samordning og gjennomføring av § 9-undersøkelser må avklares mellom konsesjonsmyndighet og kulturminnemyndighet i hvert enkelt tilfelle.

Kulturminnemyndighetene ønsker vanligvis at § 9-undersøkelsene gjøres ferdig samtidig med konsekvensutredningen. Dette for at fullstendig kunnskap om forekomster av fredete kulturminner skal foreligge og inngå i analysen av kulturmiljø og landskap generelt. Der utbyggingen omfatter flere ulike alternativer og store arealer er det imidlertid en åpning for ferdigstillelse av § 9-undersøkelser på et senere tidspunkt, eventuelt etter tildelt konsesjon, jf. Rundskriv om konsekvensutredninger fra MD (Rundskriv T-2/2000, kap 3.5.1). Dette er vanlig praksis i alle større saker hvor det inngår flere alternative traseer eller områder. En utsettelse forutsetter at en del undersøkelser er gjort og at potensialet for automatisk fredete kulturminner er vurdert som ledd i kulturmiljøvurderingen. En utsettelse kan føre til senere funn og behov for frigivingsprosess med usikkert utfall. Nektes frigiving, kan utbygger måtte søke ny konsesjon for en justert lokalisering. Hvis NVE gir konsesjon før § 9-undersøkelsene er ferdigstilt, gjør NVE oppmerksom på dette i brev og notat som følger konsesjonsdokumentet.

1.5 Dispensasjon

Riksantikvaren kan etter søknad tillate inngrep i områder med kulturminner ved å gi en *dispensasjon*. Nytt av utbyggingstiltaket må da vurderes som klart større enn skadene på kulturminnene, og tillatelsen forutsetter normalt at det først må foretas utgravinger bekostet av utbygger. Vedtak om dispensasjon og konsesjonsvedtak etter energi- eller vassdragslovgivningen er to ulike vedtak, og i aktuelle tilfeller må begge tillatelser foreligge før utbygger kan gå i gang med arbeid i terrenget. Det er ikke fastsatt en bestemt rekkefølge for disse vedtakene.

1.6 Kulturminnemyndighetenes roller

Kulturminnemyndighetene er vedtaksmyndighet etter kulturminneloven for kulturminner og kulturmiljø. For kulturmiljø som ikke er fredet, er kulturminnemyndighetene et fagorgan og en høringsinstans, mens beslutningene i hovedsak tas av plan- og konsesjonsmyndighetene (dvs. kommunene og Norges vassdrags- og energidirektorat (NVE) eller Olje- og energidepartementet (OED).

Tradisjonelt har kulturminnemyndighetene forvaltet kulturminneloven og ivarettatt vernede kulturminner. På dette området har en et sterkt lovverk med varslingsplikt, utredningskrav, myndighet til å nekte inngrep og krav til utbyggere om umiddelbart å stoppe gravearbeid om en treffer på kulturminner.

Kulturminnemyndighetene er imidlertid også pålagt å bidra til vern om kulturlandskap og fredete kulturmiljø. Dette skal gjøres som et ledd i samfunnets vurdering av nye utbyggingstiltak gjennom kommunale planvedtak og i konsesjonsvedtak. I denne sammenheng er kulturminnemyndighetene høringsinstans.

De senere år har kulturminnemyndighetene prioritert bevaring av verdifulle kulturmiljø og er dermed mer opptatt av kulturlandskapet som helhet. På utredningsstadiet skal det foretas en faglig verdivurdering av kulturmiljø, samt en beskrivelse og vurdering av inngrepet. Kartlegging av automatisk fredete kulturminner er kun ett element i dette arbeidet. På beslutningsstadiet er negativ visuell påvirkning av kulturmiljø og oppdeling av sammenhenger mellom kulturminner viktige faktorer som kan føre til at kulturminnemyndighetene går i mot tildeling av konsesjon eller godkjenning av plan eller foreslår justeringer i prosjektet.

Kulturminneforvaltningen i fylkeskommunene og Sametinget har innsigelseskompetanse i plansaker. Riksantikvaren kan under visse forutsetninger tre inn i saken i stedet for fylkeskommunen og Sametinget.



En planlagt 300 kV ledning fra Sauda til Liastølen skal krysse Hylsfjorden omtrent halvveis ut i fjorden. Vil dette påvirke landskapet rundt Hylen gård? Foto: Statnett SF

2. Energiloven og vassdragslovgivningen

I en konsesjonssøknad etter energiloven av 29.06.1990, vannressursloven av 24.11.2000 og vassdragsreguleringsloven av 14.12.1917, skal konsekvensene for kulturminner og kulturmiljø være undersøkt og beskrevet. Krav til omtale av landskap, kulturmiljø og kulturminner i konsesjonssøknaden gjelder for alle typer konsesjonspliktige anlegg, som kraftledninger, vindkraft, vannkraft, gasskraft og fjernvarme. En må i konsesjonssøknaden omtale hvordan forholdet til undersøkelsesplikten i kulturminneloven er løst eller skal løses. I tillegg må landskap og kulturmiljø omtales basert på kontakt med relevante fagpersoner. Også der konflikten med kulturmiljø antas å være liten, bør temaet sjekkes ut og omtales. En søknad som er mangelfull på dette området, kan føre til krav om nye opplysninger/utredninger før søknaden behandles videre.

I utbyggingssaker som skjer innenfor rammen av områdekonsesjoner etter energiloven er utbygger selv ansvarlig for å ta kontakt med kulturminnemyndighetene for å avklare mulige konflikter og hva som eventuelt bør undersøkes.

Alle utbygginger som omfatter nye terrengmessige inngrep kan berøre kulturminner og omfattes av reglene i kulturminneloven. Kravene i kulturminneloven gjelder alle tiltak uavhengig av eventuell meldingsplikt etter plan og bygningsloven.

3. Plan- og bygningslovens regler om konsekvensutredning

NVE/OED er ansvarlig myndighet for energisaker inkl. vannkraftutbygging etter plan- og bygningslovens regler om konsekvensutredning. Det betyr ikke at alle utredninger og beslutninger er underordnet én prosess og én myndighet.

Kulturminnemyndighetene er en selvstendig myndighet (tilsvarende kommunen som planmyndighet) som utbygger må forholde seg direkte til for å oppfylle kravene etter kulturminneloven (gjelder spesielt §§ 8 og 9).

I større energiprojekter som krever melding etter plan- og bygningslovens regler om konsekvensutredninger § 33, skal utbygger i meldingen foreslå et utredningsprogram som blant annet skal omfatte et punkt om landskap og kulturmiljø. Forslaget bør bygge på forutgående kontakt med kompetanse innen dette feltet. NVE innhenter kommentarer til tiltakshavers forslag til utredningsprogram fra kulturminnemyndighetene og fastsetter, i samråd med Miljøverndepartementet, endelig program. Programmet skal definere tema, omfang, geografisk spesifisering og metode. Det er ofte krav om visualisering.

Etter at NVE har fastsatt utredningsprogram, må tiltakshaver sørge for tilstrekkelige utredninger som innarbeides i en samlet konsekvensutredning.

Konsekvensutredningene skal bl.a. bidra til å avdekke om en står overfor et verdifullt kulturmiljø som blir negativt påvirket av den omsøkte utbygging. Utredningen bør beskrive landskapet som helhet med naturgrunnlag og kulturpåvirkning fra ulike tidsperioder. Eventuelle forekomster av automatisk fredete kulturminner eller potensiale for funn av slike, er ett element i analysen. I tillegg til beskrivelsen må utreder også vurdere hvor verdifullt kulturmiljøet er og i hvilken grad det påvirkes av det planlagte tiltak.

Utredning må skille mellom landskapets verdi og forventet grad av negativ påvirkning. En kan stå overfor et svært verdifullt landskap, samtidig som dette i liten grad vurderes til å bli påvirket av det planlagte anlegget. På den andre siden kan en ha tilfeller der landskapet er av lav verdi, men påvirkes sterkt av det planlagte anlegget. Når særlig verdifulle landskap klart blir negativt påvirket, kan det være aktuelt å avslå konsesjon. NVE vurderer regelmessig om et omsøkt anlegg kan justeres for å unngå/redusere negativ landskapspåvirkning før det fattes et konsesjonsvedtak.

Verdifulle kulturmiljø bør utredes samtidig med den generelle landskapsanalyse. Som basis bør det utføres en generell landskapsanalyse basert på geologisk opphav, vegetasjon, landskapsformer, dagens arealbruk og landskapstype. Deretter gis en vurdering av landskapets verdi for ulike bruksformål som for eksempel boligbebyggelse, friluftsliv og vern, samt en vurdering av inngrepets betydning for de ulike interesser.

Interesser innen kulturmiljø og kulturminner kan betraktes som én blant flere brukere av landskapet. Analyser av de ulike tema som automatisk fredete kulturminner, nyere tids kulturminner og kulturmiljø kan gjøres separat, men bør til slutt vurderes sammen med landskapsbeskrivelsen og andre landskapsinteresser.

Undersøkelsesplikten etter § 9 i kulturminneloven angående automatisk fredete kulturminner skal være oppfylt før tiltaket iverksettes. Omfanget av undersøkelser fastsettes av kulturmyndighetene. Tiltakshaver må avklare med kulturmyndighetene hvor stor del av undersøkelsene som bør utføres i forbindelse med konsekvensutredningen for tiltaket. Dette innarbeides i tiltakshavers forslag til utredningsprogram som er en del av meldingen for tiltaket. Etter høring av meldingen fastsetter ansvarlig myndighet hvilke undersøkelser som skal inngå i konsekvensutredningen.

I vedlegg 1 er det angitt når tiltakshaver bør ta kontakt med kulturminnemyndighetene i en konsesjonssak etter energiloven. Tabellen viser hva som må gjøre på ulike tidspunkt i prosessen og hvem som er ansvarlig.

4. Utredninger etter ulike lovverk

4.1 Hvem bør utføre utredningene?

Riksantikvaren ønsker at konsekvensutredninger tilknyttet kulturmiljø og landskap skal utføres av andre enn kulturminnemyndighetene. Dette for å sikre et skille mellom utreder og myndighet. Et begrenset fagmiljø og behov for lokale kunnskaper kan i praksis gjøre det vanskelig å oppnå dette skillet i alle saker. Den regionale kulturminnemyndigheten (Fylkeskommunen og evt Sametinget) har ansvaret for og kan selv velge å utføre § 9-undersøkelser for automatisk fredete kulturminner. Når det gjelder utredninger pålagt i utredningsprogrammet, står utbygger fritt i valg av utreder. Uansett hvem som gjennomfører dette arbeidet, bør utbygger først ha nær kontakt med kulturminnemyndighetene.

Undersøkelser av kulturminner som forutsetter inngrep i bakken, kan bare gjøres av spesielt autoriserte personer. Dette for å unngå uaktsom ødeleggelse av kulturminner. I tillegg til fylkeskommunene og sametingets avdelinger, er Norsk institutt for kulturminneforskning (NIKU) og de arkeologiske museene (vedlegg 2) gitt tillatelse til å foreta slike undersøkelser.

Å sikre god framdrift i utredningsarbeidet og samtidig sikre aksept for utredningsresultatet, er en utfordring for utbygger. Dette fordrer god dialog med kulturminnemyndighetene og andre berørte interesser gjennom hele prosessen.

4.2 Undersøkelsesområdet

Hvor store arealer som bør inngå i utredningene av landskap og kulturmiljø, avhenger av området og type tiltak. For magasiner, berørte elvestrekninger og høye byggverk som vindkraftverk og kraftledninger, bør undersøkelsen omfatte mer enn det som planlegges direkte berørt av utbyggingstiltaket. Avgrensningen av influensområdet må gjøres ut fra en vurdering av hva som er riktig for å få frem konsekvensene av tiltaket. Avgrensningen kan for eksempel baseres på kulturhistoriske sammenhenger, landskapsrommet tiltaket ligger i, synligheten eller den visuelle påvirkningen fra tiltaket. Visuelt influensområde kan defineres som det området der tiltaket vil være særlig visuelt fremtredende. Kultur- og landskapsanalysen bør primært omfatte selve utbyggingen og antatt influensområde.

For § 9-undersøkelser bør området begrenses til areal som direkte berøres av utbyggingen og et snevert område rundt. Kun dette blir direkte påvirket, jf. regler om sikringssone. Forbudet mot å "utilbørlig skjemme" et fredet kulturminne gjelder etter etablert praksis kun tomter og areal i umiddelbar nærhet til kulturminnet. Kraftledninger eller vindturbiner kan f. eks. negativt påvirke et kulturmiljø som ligger i god avstand til energianlegget, men neppe utilbørlig skjemme et konkret kulturminne i samme avstand.

Utredningsområdet må sees i sammenheng med mulige senere tiltak. Veibygging eller tilsvarende tiltak gjennom et kulturmiljø, men utenfor sikringssonen for fredete kulturminner, krever ikke frigivning etter kulturminnelovens § 8. Slike inngrep kan

imidlertid føre til at kulturminnemyndighetene fremmer krav om endring av prosjektet i en høringsuttalelse til konsesjonssøknaden.

4.3 Omfanget av utredningene

Vern av kulturmiljø er et nytt fagområde hvor det ofte hersker en del usikkerhet. Dette fører lett til krav om omfattende utredninger for å være på den sikre siden. Det er energimyndighetene som vedtar et utredningsprogram i samråd med Miljøverndepartementet, og dermed legger rammene for omfanget av utredningen. Samtidig som en skal sikre tilstrekkelige utredninger, skal omfanget begrenses til det som er beslutningsrelevant (jf. plan- og bygningslovens forskrift om konsekvensutredninger), dvs. det som kan påvirke beslutningen.

Hvis et kulturmiljø er særlig verdifullt, vil dette normalt være godt kjent og beskrevet på forhånd. I slike tilfeller vil konsekvensutredningen gå ut på å presentere kjent materiale og vurdere grad av negativ påvirkning fra tiltaket. Generelle estetiske virkninger av ulike energianlegg vil også være kjent på forhånd. Med verdivurderinger av landskapet kombinert med visualiseringer fra relevante standplasser, vil virkningene av anlegget normalt kunne vurderes på en tilfredsstillende måte.

Omfang av § 9-undersøkelser etter kulturminneloven avgjøres av kulturminnemyndighetene. Disse undersøkelsene skal som nevnt avdekke automatisk fredete kulturminner og ikke omfatte kulturmiljø- og landskapsanalyser.

5. Energianlegg

5.1 Kraftledninger og kabelanlegg

Ved etablering av nye kraftledninger er det normalt mulig å unngå ødeleggelse eller utilbørlig skjemming av fredete kulturminner. Dette kan oppnås gjennom justering av trasé eller av mastepunkter. Kraftledninger er imidlertid store byggverk som vises godt i terrenget og disse kan gi konflikt med kulturmiljø og andre landskapsinteresser.

Kraftledninger kan gå over lange strekninger og gjennom en rekke ulike landskapstyper. I tillegg kan det foreslås flere ulike traséalternativer. Dette gjør det normalt uaktuelt med fullstendige landskapsanalyser for alle planlagt berørte arealer. I stedet vil en gjennom fastsetting av utredningsprogrammet finne fram til antatt viktige landskapsområder og kreve landskapsbeskrivelse, visualisering og vurdering av disse områdene. Ved gode visualiseringer får en normalt en bra oversikt over landskapsvirkningene i det enkelte området. Avbøtende tiltak ved justerte traséføringer eller andre mastetyper kan også visualiseres og vurderes.

Ved lange ledninger og flere alternativer (f.eks. i to parallelle dalfører) kan fullstendig ferdigstilling av § 9-undersøkelser før konsesjonsvedtak kreve svært store ressurser. I slike tilfeller er det mulig å avtale en begrenset undersøkelse først og deretter ferdigstillelse etter konsesjonsvedtak, men før utbygging. Slike løsninger kan være nødvendige i noen tilfeller, men har sine ulemper jf. 1.1.1. Undersøkelsene av automatisk fredete kulturminner som foretas før konsesjonsavgjørelsen, må uansett være tilstrekkelig omfattende til at en kan anslå hva som for dette tema er den/de minst konfliktfylte traséene.



Illustrasjon som viser en planlagt 420 kV ledning som krysser Todalsfjorden i Møre og Romsdal. Foto: NVE

Kabelanlegg i jord eller sjø kan være alternativer til luftledninger. Jordkabel for anlegg på høye spenningsnivåer innebærer graving og sprenging av store grøfter og kan påvirke kulturminner i jord i større grad enn luftledninger. Traséene for kabelanleggene vil normalt avvike fra traséer for luftledninger som alternativ på samme strekning. Krav om kabling sent i prosessen kan derfor gi behov for en ny runde med undersøkelser av kulturminner. Søknad om dispensasjon etter § 8 kan deretter bli aktuelt.

Sjøkabler kan komme i berøring med marine kulturminner (skipsfunn eldre enn 100 år). Utbygger må opplyse fylkeskommunen om slike planer. Fylkeskommunen vil deretter ta kontakt med sjøfartsmuseet som dekker det aktuelle området for å avklare behovet for undersøkelser. Kabelanlegg på sjøbunnen har normalt fleksibel traséføring slik at detaljundersøkelser av kulturminner kan gjøres sent i prosessen, men før anleggsarbeidet starter. Flytting av skipsfunn er sjeldent aktuelt, men forutsetter i så fall tillatelse etter kulturminnelovens § 14.



Selje Kloster på Stadlandet. Visuelle virkninger på klosteret fra en planlagt vindpark på fjellene i bakgrunnen var ett argument da konsesjonssøknaden ble avslått.

Foto: Statkraft SF

5.2 Vindkraft

Vindkraftverk er store anlegg som er synlig over lange avstander og kan innvirke på landskap og kulturmiljø. Direkte konflikt med kulturminner kan på sin side normalt unngås ved flytting av turbiner og tilførselsveier. For mindre vindkraftanlegg uten alternative lokaliseringer, bør § 9-undersøkelser normalt kunne ferdigstilles samtidig med konsekvensutredning av kulturmiljø og før konsesjonsspørsmålet avgjøres.

Hovedproblemet er estetisk påvirkning av kulturlandskap og kulturmiljø - gjerne av kulturmiljø som ligger noen kilometer fra de planlagte anlegg. Utredningsmessig er utfordringen å vurdere verdien av kulturmiljøet i området og å avgjøre i hvilken grad det planlagte vindkraftverk vil påvirke dette negativt. Visualisering av vindparken fra relevante standplasser pålegges alltid og vil være et viktig bidrag til vurderingene. Fjernvirkninger, dvs. grad av negativ påvirkning av kulturmiljø flere kilometer fra nærmeste vindturbin, er en viktig og vanskelig vurdering ved etablering av vindkraft.

Et aktuelt avbøtende tiltak ved et verdifullt kulturmiljø eller kulturminne, kan f. eks. være å fjerne de nærmeste vindturbinene. Ellers er det i begrenset grad mulig å redusere virkningene av et planlagt vindkraftverk. Er virkningene uakseptable, må konsesjonssøknaden avslås.

5.3 Vannkraftverk og anlegg i vassdrag

Vannkraftanlegg kan gi relativt store inngrep i landskapet. For deler av anlegget vil det være mulig å unngå konflikt med fredete kulturminner. Blant annet anleggsveier og plassering av overskuddsmasser kan lokaliseres slik at konflikt unngås. For magasiner og neddemmede områder er det derimot mindre muligheter for å gjøre justeringer. Her må enten eventuelle kulturminner frigis eller magasinet tas ut av planene dersom konflikten er for stor.

Hovedregelen er at undersøkelser tilknyttet automatisk fredete kulturminner skal være ferdige før konsesjonsvedtak fattes. For fysiske inngrep som utvilsomt vil være en del av utbyggingsløsningen skal § 9-undersøkelser være fullført før konsesjonsvedtak. I vannkraftprosjekter er det imidlertid vanlig at det fremmes flere utbyggingsalternativer. Dersom man skulle kreve fullføring av § 9-undersøkelser i søknadsfasen for hele prosjektet med alternativer, kan det bli en unødig ressurskrevende prosess. Det er viktig at det gjøres undersøkelser på et slikt nivå at det fremskaffes tilstrekkelig kunnskap til å ta beslutning om tiltaket kan gjennomføres.

Det kan bety at man gjør mer detaljerte undersøkelser i de områdene der det er vanskelig å gjøre justeringer, men at detaljerte § 9-undersøkelser utsettes til detaljplanfasen for de delene av prosjektene der konflikt kan unngås ved justering av planene. For alle vannkraftprosjekter som får konsesjon, stilles det vilkår om at detaljerte planer skal legges fram for NVE for godkjenning før byggestart. Dette gir kulturminnemyndighetene en god mulighet til å tilpasse nødvendige § 9-undersøkelser til rett tid i planleggingen.

Tiltakshaver må tidlig i planleggingen ta kontakt med kulturminnemyndighetene for å avklare behovet og tidspunkt for § 9-undersøkelser.

Tillatelser til vassdragsreguleringer gis ved kongelig resolusjon og store saker legges fram for Stortinget. Konsesjonsbehandlingen er en samordning av behandlingen etter ulike lover. Det er viktig at forholdet til kulturminneloven avklares under konsesjonsbehandlingen. Det vil ikke være aktuelt å nekte tillatelse i henhold til kulturminneloven etter at en tillatelse ved kongelig resolusjon er gitt.

I konsekvensutredninger vil det ofte være hensiktsmessig å ivareta kulturmiljø og kulturlandskap i sammenheng med landskapsvurderingene. Det stilles normalt krav om at eksisterende landskap skal beskrives og at virkningene av tiltaket for landskap og kulturmiljø skal utredes. Omfang og influensområde bør avklares gjennom tiltakshavers forslag til KU-program og innspill til dette ved behandlingen av meldingen. For spesielt berørte områder bør endringer illustreres ved kart, visualiseringer/illustrasjoner. Det gjelder områder med fysiske inngrep og viktige elveavsnitt med redusert vannføring.

For mindre utbygginger som ikke faller innenfor forskrift om konsekvensutredninger, skal tiltakshaver ta kontakt med kulturminnemyndighetene for å avklare behovet for § 9-undersøkelser. I søknaden skal konsekvensene for landskap, inkludert kulturmiljø og kulturlandskap være vurdert.

5.3.1 Fornyelse av konsesjoner

Mange eldre vannkraftprosjekter ble etablert før kulturminnevernet ble ivaretatt på samme måte som i dagens lovverk. Ved fornyelse av konsesjoner har det derfor vært stilt krav om at kravene i kulturminnelovens §§ 8 og 9 skal oppfylles.

Ved behandling av søknad om fornyelse av konsesjon legges det til grunn at kulturminneloven i utgangspunktet kan komme til anvendelse, men at disse sakene kan håndteres på en mer nyansert måte i forhold til kulturminneloven enn det som gjelder søknad om helt nye konsesjoner. Fornyelse av konsesjon omfatter regulering som er etablert lang tid tilbake, og det skal normalt ikke utføres nye fysiske inngrep.

Vilkår om kulturminner i fornyelsessaker vil være mindre tyngende og mindre omfattende enn det som gjelder for nye konsesjoner, og det vil normalt bare være aktuelt å fastsette vilkår i forhold til automatisk fredete kulturminner i de tilfeller konsesjonæren ikke kan dokumentere at plikter etter tidligere kulturminnelovgivning er overholdt.

Eventuelle undersøkelser utføres etter at ny konsesjon er gitt og med hjemmel i vilkårene til denne konsesjonen. Det vil normalt bli fastsatt en frist for gjennomføring av undersøkelsene. Program og budsjett for det arkeologiske arbeidet skal utformes under hensyn til at konsesjonen er en fornyelse som ikke medfører nye inngrep. Dersom det ikke foreligger særlige forhold som tilsier noe annet, skal undersøkelsene avgrenses til områder som er direkte berørt av tiltaket og søkes holdt på et rimelig økonomisk nivå. Undersøkelser og eventuelle utgravinger skal foretas i den tiden magasin likevel er nedtappet som en del av den ordinære driften av kraftverkene.

5.3.2 Revisjon av konsesjonsvilkår

Vilkårene for tidligere vassdragsreguleringskonsesjoner som er gitt uten tidsbegrensing, kan revideres etter 50 år. På samme måte som ved fornyelser av konsesjoner er det fremmet krav om kulturminneundersøkelser ved revisjon av konsesjonsvilkår.

I disse sakene har konsesjonæren sine rettigheter (konsesjon) og det er bare vilkårene som kan revideres. Omfanget av reguleringene og magasingrenser kan derfor ikke endres, men avbøtende tiltak kan pålegges.

Det rettslige grunnlaget for å pålegge kulturminneundersøkelser i revisjonssaker er ikke avklart, men det vil kunne pålegges vilkår om kulturminner med hjemmel i vassdragsreguleringslovens § 12 nr. 17. Krav om undersøkelser må fremmes under revisjonsbehandlingen, og eventuelle undersøkelser kan pålegges som vilkår til konsesjonen og gjennomføres etter at nye konsesjonsvilkår er fastsatt. Eventuelt vilkår om kulturminner skal ta sterkere hensyn til kostnader for konsesjonæren enn det som gjelder ved fornyelse av konsesjoner.



Bilde fra Litjfossen Dam i Tynset. Foto: NVE

5.3.3 Andre vassdragstiltak

Andre typer vassdragstiltak enn tiltak i forbindelse med kraftutbygging vil normalt ikke ha en størrelse som faller inn under bestemmelsene om konsekvensutredninger. Forholdet til kulturminneloven må derfor håndteres som en del av søknaden på samme måte som for mindre vannkraftprosjekter.

Tiltakshaver må tidligst mulig, helst før søknaden utarbeides, ta kontakt med kulturminnemyndighetene for å avklare behovet for § 9-undersøkelser. Søknaden må også beskrive hvordan forholdet til kulturminnelovens §§ 8 og 9 er løst eller skal løses. I søknaden skal konsekvensene for landskap, inkludert kulturmiljø og kulturlandskap, være vurdert.

5.4 Fjernvarmeanlegg og gasskraftverk

Ved energianlegg (kraftverk/varmesentral) på avgrensede tomter, må byggeplass være klarert i forhold til automatisk fredete kulturminner. Dette vil være gjort hvis arealet på forhånd er regulert til industriformål. I motsatt fall må utbygger kontakte kulturminnemyndighetene om dette som en del av planprosessen for å omregulere

området. Planlagte rørtraséer tilknyttet fjernvarmeanlegg og arealer for nye veier og lignende, må også klareres i forhold til fredete kulturminner.

Store, nye bygg kan ha virkninger for landskapet og kulturmiljøet rundt, og disse problemstillinger må omtales i en konsekvensutredning eller konsesjonssøknad.

Vedlegg 1: Kontakt med energi- og kulturminnemyndighetene i konsesjonsprosessen

I tabellene nedenfor er saksgangen i en vanlig konsesjonssak (tabell 1) og en større konsesjonssak med melding og konsekvensutredning (tabell 2) gjennomgått systematisk i forhold til tiltakshavers kontakt med kulturminnemyndighetene. Denne oversikten er ment å hjelpe tiltakshaver med å kontakte kulturminnemyndighetene på et tidlig stadium av prosessen og få en oversikt over de parallelle prosessene mot energiloven/vassdragslovgivningen og plan- og bygningsloven på en side og kulturminneloven på den andre. I områder med samiske kulturminner er det to selvstendige kulturminnemyndigheter.

Tabell 1: Prosess i mindre konsesjonssaker

Prosess for konsesjonssøknad Tiltakshaver og NVE ansvarlig	Kontakt med kulturminnemyndighetene Tiltakshaver og NVE ansvarlig
Utarbeide konsesjonssøknad Innsendelse til NVE. (Tiltakshaver ansvarlig)	Fremlegge planer for kulturminnemyndighetene. Be om foreløpig vurdering. Avklare opplegg for evt § 9 undersøkelser og gjennomføre disse. (Tiltakshaver ansvarlig)
Høring av konsesjonssøknad (NVE ansvarlig)	Kulturminnemyndighetene høringsinstans. (NVE ansvarlig) Evt søknad om dispensasjon etter Kulturminneloven § 8. (Tiltakshaver ansvarlig)
Evt pålegg om tilleggsutredninger (NVE ansvarlig)	Utføre evt tilleggsutredninger etter § 9. (Tiltakshaver ansvarlig)
Utarbeidelse av tilleggsutredninger (Tiltakshaver ansvarlig)	Kontakt med kulturminnemyndighetene for evt tilleggsopplysninger/ytterligere utredning (Tiltakshaver ansvarlig)
Innstilling til Olje og energidepartementet (OED) eller NVEs vedtak (NVE ansvarlig)	
Klagebehandling i OED (hvis vedtak i NVE) (OED ansvarlig)	
Endelig konsesjonsvedtak	Evt avslutte § 9-undersøkelser for konsesjonsgitt alternativ hvis dette ikke er gjort. Evt søke om dispensasjon etter § 8 hvis dette ikke er gjort. (Tiltakshaver ansvarlig)

Tabell 2: Prosess i konsesjonssaker med melding og konsekvensutredning

Prosess for konsekvensutredning og konsesjonssøknad Tiltakshaver og NVE ansvarlig	Kontakt med kulturminnemyndighetene Tiltakshaver og NVE ansvarlig
Forundersøkelser og utarbeidelse av melding. Innsendelse til NVE. (Tiltakshaver ansvarlig)	Forundersøkelser i forhold til kulturminner og kulturmiljø. Be om foreløpig vurdering av problemomfang og utredningsbehov. Utarbeide forslag til utredningsprogram. (Tiltakshaver ansvarlig)
Høring av melding (NVE ansvarlig)	Kulturminnemyndighetene høringsinstans. Avklare forholdet mellom § 9 og konsekvensutredning. (NVE ansvarlig) Avklare tidspunkt for § 9-undersøkelser. (Tiltakshaver ansvarlig)
Fastsettelse av konsekvensutredningsprogram (NVE ansvarlig)	Velge utreder, arbeidsomfang og tidsplan i samarbeid med kulturminnemyndighetene. (Tiltakshaver ansvarlig)
Gjennomføre konsekvensutredningene (Tiltakshaver ansvarlig)	Gjennomføre utredningene. Gjennomføre § 9-undersøkelsene hvis annet ikke er avtalt. (Tiltakshaver ansvarlig)
Utarbeide konsesjonssøknad og en samlet konsekvensutredning. Innsendelse til NVE. (Tiltakshaver ansvarlig)	Samordne utredninger gjort av kulturminnemyndighetene selv og arbeid utført av andre konsulenter. (Tiltakshaver ansvarlig)
Høring av konsesjonssøknad og konsekvensutredning (NVE ansvarlig)	Kulturminnemyndighetene høringsinstans. (NVE ansvarlig). Evt søknad om dispensasjon etter Kulturminneloven § 8. (Tiltakshaver ansvarlig)
Evt pålegg om tilleggsutredninger (NVE ansvarlig)	
Utarbeidelse av tilleggsutredninger (Tiltakshaver ansvarlig)	Kontakt med kulturminnemyndighetene for evt tilleggsopplysninger/ytterligere utredning (Tiltakshaver ansvarlig)
Godkjennelse av konsekvensutredningsprogrammet (NVE ansvarlig)	
Innstilling til Olje og energidepartementet (OED) eller NVEs vedtak. (NVE ansvarlig)	
Klagebehandling i OED (hvis vedtak i NVE). (OED ansvarlig)	
Endelig konsesjonsvedtak	Evt avslutte § 9-undersøkelser for konsesjonsgitt alternativ hvis dette ikke er gjort. Evt søke om dispensasjon etter § 8 hvis dette ikke er gjort. (Tiltakshaver ansvarlig)

Vedlegg 2: Liste over kulturminnemyndighetene

I første rekke skal følgende instanser kontaktes:

- Kulturminneforvaltningen i den aktuelle fylkeskommunen
- Sametinget (Varangerbotn) med distriktskontorer (Varangerbotn, Tromsø, Drag og Snåsa)

I tillegg er følgende instanser relevante i en del saker:

- Riksantikvaren (Oslo) med distriktskontorer (Oslo, Tønsberg, Bergen og Trondheim)
- De arkeologiske museene (Oslo, Stavanger, Bergen, Trondheim og Tromsø)
- Sjøfartsmuseene (Oslo, Stavanger og Bergen)
- Sysselmannen på Svalbard
- Nordic World Heritage Office (Oslo)

For adresser og telefonnummer: www.ra.no

Litteraturliste

- Energiloven av 29.06.1990
- Kulturminneloven av 09.06.1978
- Miljøverndepartementet: Forskrift T-1281 - Konsekvensutredninger etter plan- og bygningslovens kap VII-a
- Miljøverndepartementet: T-2/2000 - Rundskriv om konsekvensutredninger
- NVE: Veileder 1/1998 - Konesjonsbehandling av vannkraftsaker
- NVE: Veileder 1/2002 - Behandling etter vannressursloven
- Riksantikvaren: Rettleiar - Kulturminne og kulturmiljø i konsekvensutgreiingar
- Vannressursloven av 24.11.2000
- Vassdragsreguleringsloven av 14.12.1917