



DET KONGELIGE
KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENT

Naturvernforbundet
Mariboegate 8
0183 OSLO

Deres ref

Vår ref
13/3167

Dato
27.05.2014

Avgjørelse i klagesak - dispensasjon til fremføring av kraftledning - Gjevenesstranda naturreservat

Departementet viser til klagesak oversendt fra Fylkesmannen i Møre og Romsdal via Miljødirektoratet i brev 4. september 2013.

Klima- og miljødepartementet stadfester Fylkesmannen i Møre og Romsdal sitt vedtak om dispensasjon til fremføring av kraftledning gjennom Gjevenesstranda naturreservat. Departementet anser det som nødvendig med en dispensasjon for å sikre kraftforsyningen til Midt-Norge så raskt som mulig.

Sakens bakgrunn

Olje- og Energidepartementet ga i klagevedtak 21. desember 2011 konsesjon til ny 420 kV kraftlinje fra Ørskog i Møre og Romsdal til Sogndal i Sogn og Fjordane. Vedtaket innebar etablering av ny linje gjennom Gjevenesstranda naturreservat. Tidligere konsesjonsvedtak fra NVE innebar at kun en liten del av naturreservatet i nord ville blitt berørt av den nye kraftlinja.

Gjevenesstranda naturreservat ble opprettet 27. juni 2003. Reservatet omfatter 3118 dekar i Ørsta og Sykkylven kommuner. Formålet med vernet er "å ta vare på ei nær urørt fjordli med varmekjær skogsvegetasjon med det naturlege plante- og dyrelivet og med alle dei naturlege økologiske prosessane".

Vernet medfører at vegetasjonen og dyrelivet, herunder reirplasser og hiområder, er fredet mot skade og ødeleggelse. Etablering av ny 420 kV kraftlinje i reservatet krever derfor dispensasjon. Statnett søkte slik dispensasjon 10. desember 2012.

Effektene av tiltaket

Den nye 420 kV ledningen skal erstatte eksisterende 132 kV ledning som går gjennom naturreservatet. Den nye traseen vil delvis følge 132 kV traseen, og delvis trekkes ned mot fjorden. Eksisterende 132 kV ledning vil bli sanert og fjernet. 420 kV ledningen planlegges bygget med grønnfargede tårnmaster, matte isolatorer og fargede ledninger. Første mast fra nord må på grunn av regler om luftfartshinder, merkes rød og hvit. De fargede ledningene vil starte i denne masten og fortsette gjennom naturreservatet sydover. Vegetasjon rundt 8 mastepunkter må fjernes. Skog som i dag står innenfor sikkerhetsavstanden til ledningene, eller kommer til å vokse seg inn i denne sonen i tiden frem til planlagt vedlikeholdshogst, må også fjernes. Under anleggsfasen er det behov for begrenset motorisert ferdsel med gravemaskin innenfor naturreservatet. De fleste mastepunktene vil bli etablert som fjellfundament, der det settes ned fjellbolter, og støpes et betongfundament. For hver mast trengs fire slike fundamenter. Utstyr og betong må flys inn med helikopter. De to sydligste mastepunktene i naturreservatet ligger i løsmasseavsetninger, og her er det behov for å benytte gravemaskin. Eventuelle terrengskader skal gjenopprettes når gravemaskinen er ferdig med fundamentarbeidet, og forlater området. Det er ikke planlagt etablering av helikopterlandingsplass innenfor grensene til naturreservatet. Fjerning av mastene til eksisterende 132 kV ledning vil skje ved bruk av helikopter. Normalt pigges betongfundamentene ned til under bakkenivå, og all betong fjernes. Det må stedvis lages midlertidig vei/kjørespor for å komme til med gravemaskin av tilstrekkelig størrelse. Midlertidige veier/kjørespor vil bli istandsatt. For å redusere mengde terrenginngrep i naturreservatet, er det ønskelig kun å fjerne oppstikkende stål, og la selve betongfundamentene stå igjen. Statnets aktivitet er regulert gjennom Miljø- og transportplan for strekningen Ålfoten-Ørskog. Planen vil bli endret ved vilkår fastsatt i dispensasjon.

I søknaden bes det om:

- Tillatelse til å gjennomføre begrenset hogst for etablering av mastepunkt og fjerning av vegetasjon som kommer innenfor sikkerhetsavstanden til ledningene.
- Tillatelse til å skade eller ødelegge dyreliv medregnet reirplasser og hiområder, der dette kommer i konflikt med tiltaket.
- Tillatelse til å fremføre ny 420 kV ledning med tilhørende mastepunkt gjennom naturreservatet.
- Tillatelse til motorisert ferdsel for bygging av 420 kV ledningen gjennom naturreservatet og rivning av eksisterende 132 kV ledning med master.

I brev 10. mai 2013 med supplerende informasjon angir Statnett behov for et noe større areal for mastepunktene, behov for å bygge opp midlertidige treplattformer for å kunne sette ned kompressor og annet utstyr i forbindelse med mastefundamentering, og etablering av midlertidig treplattform innenfor traseen, for montering av gravemaskin som vil bli flydd inn. Det opprettholdes behov for slepe mellom mastepunktene BM91 og FM92. Det er også behov for å etablere en slepe fra strandkanten og opp til mastepunkt BM89. Det er forutsatt at eventuelle terrengskader vil bli istandsatt. På grunn av det utfordrende terrenget er det besluttet at eksisterende betongfundament for eksisterende linje skal sages bort med betongsag og flys ut. Det blir derfor ikke behov for å fly inn gravemaskin i forbindelse med dette, eller å etablere kjørespor i forbindelse med rivingen. På grunn av vanskelig fremkommelig terreng, og delvis bygging uten utkobling av eksisterende 132 kV

ledning er det også behov for å etablere midlertidige treplattformer der personell kan evakueres ved hjelp av helikopter, uten fare for kontakt med eksisterende ledning. Hogsten vil bli gjennomført som begrenset hogst på strekninger der det er nødvendig med hogst av enkelttrær/klynger/mindre områder. All skog/vegetasjon under sikkerhetshøyde settes igjen. Full hogst vil gjennomføres i strekninger av linjetraseen der det er så liten høyde opp til faseledning at sikkerhetskrav krever at det aller meste av skog/vegetasjon må hogges/ryddes. I tillegg må all skog og vegetasjon innenfor traseen og 20 meter før og etter mastepunktet hogges og ryddes bort.

Fylkesmannens vedtak

Fylkesmannen i Møre og Romsdal ga i vedtak 12. juni 2013 dispensasjon på visse vilkår. Av vedtaket framgår blant annet: Tiltaket vil påvirke verneverdiene og være i strid med verneformålet både på kort og lang sikt. Vilkårene for å gi dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 første ledd første alternativ er ikke oppfylt.

Møre og Romsdal har underskudd på kraftforsyning. Det er derfor viktig å sikre strømforsyningen til landsdelen. En gjennomføring av tidligere vurdert alternativ på vestsiden av Hjørundfjorden vil medføre nytt konsesjonsvedtak. Traseendring vil innebære en vesentlig forsinkelse. Midt-Norge vil derfor ikke få styrket sin kraftforsyning så raskt som hensynet til sikkerheten i kraftforsyningsnettet krever. Hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig å gi dispensasjon. Vilkåret i § 48 første ledd tredje alternativ er oppfylt.

Det stilles vilkår om at hogst i ryddebeltet skal reduseres til et minimum og skal gjennomføres som toppkapping der dette gir tilstrekkelig avstand fra linjene. Fremmede treslag som gran og lerk skal fjernes i det arealet det skal være anleggsaktivitet for å redusere den samlede belastningen på reservatet. Det er ikke tillatt med andre inngrep og påvirkninger av naturen enn det som er helt nødvendig for at prosjektet kan gjennomføres. Den gamle linja samt arbeidsplattformer og annet materiell fra anleggsarbeidet skal være fjernet innen byggeprosjektet avsluttes. Alle beskrevne avbøtende tiltak og reparasjon av terrengskader skal også være gjennomført innen dette tidspunktet.

Klagen

Naturvernforbundet har sammenfattet sin klage 3.juli 2013 i fire punkter:

1. Naturmangfoldloven § 48 gir ikke hjemmel til å gi dispensasjon til et så tungt inngrep i et verneområde.
2. Nødvendighetskriteriet er ikke oppfylt fordi det finnes et fullgodt alternativ.
3. Hensynet til vesentlige samfunnsinteresser anses ikke oppfylt fordi dersom det hadde hastet slik med kraftlinjen så burde myndighetene valgt en annen og mindre konfliktfylt trase.
4. Fylkesmannen kan ikke begrunne dispensasjonen gjennom Gjevenesstranda ved å vise til Miljøverndepartementets vurderinger i Sjødalen, da en dispensasjon gjennom et naturreservat skal være basert på individuelle vurderinger og ikke forutsette at et annet vedtak har skapt presedens.

Fylkesmannens forberedende klagebehandling

Fylkesmannen gjentar begrunnelsen i vedtaket 12. juni.2013 og viser til Miljøverndepartementets lovanvendelse i klageavgjørelsen i Sjødalen naturreservat. Disse to sakene er svært like. Begge gjelder den samme kraftlinjen, som skal forsyne den samme

landsdelen med kraft. Det er derfor ikke feil å vise til den lovforståelse som departementet har lagt til grunn i en tilsvarende sak. Det har ikke kommet frem nye opplysninger som gir grunnlag for å endre standpunkt i saken.

Miljødirektoratets vurdering

Den spesifiserte dispensasjonsbestemmelsen i verneforskriften § 5 nr. 5 gir ikke hjemmel til tiltaket. Tiltaket må vurderes etter naturmangfoldloven § 48. Tiltaket er så omfattende og gir så store virkninger at det ikke er hjemmel etter § 48 første ledd første alternativ.

Miljødirektoratet er enig i Fylkesmannens vurdering av at vilkåret i § 48 første ledd tredje alternativ om ”vesentlige samfunnsinteresse er oppfylt”, og viser til uttalelser i Ot. prp. nr. 52 (2008-2009).

Når det gjelder nødvendighetskriteriet vises det til at endring av traseen vil kreve ny konsesjon og forsinkelse av byggingen av den samme kraftlinje som var grunnlaget for dispensasjon i departementets klageavgjørelse om Sørдалen naturreservat 29. mai 2013. Direktoratet legger derfor til grunn at det er hjemmel til å gi dispensasjon. Direktoratet viser imidlertid til at kraftlinje gjennom reservatet ikke er forenelig med vernet og tilrår derfor endring av verneforskriften.

Departementets vurdering

Gjevenesstranda naturreservat ble vernet som del av verneplan for edelløvskog i Møre og Romsdal i 2003. Målet med verneplanen var å sikre et representativt utvalg av edelløvskog som er verneverdig i regional eller nasjonal sammenheng. Verneplanen omfattet 31 områder, både større sammenhengende områder fra sjø til snaufjell, og flere mindre områder som ble vernet for å ivareta sjeldne skogtyper i regionen.

Kunnskapen om verneverdiene og effektene av ny kraftledning gjennom naturreservatet er hentet fra kgl.res. om verneplan for edelløvskog i Møre og Romsdal, forvaltningsplan for Gjevenesstranda naturreservat, Edelløvskogsundersøkelser i Møre og Romsdal 2004 (Fjeldstad & Gaarder, 2005), samt opplysninger fra konsesjonssaken, sakens øvrige dokumenter og fra Fylkesmannens kunnskap om verneområdet gjennom forvaltning av området.

Gjevenesstranda naturreservat dekker en vestvendt løvskogli i ytre deler av Hjørundfjorden. Naturreservatet går fra fjorden og opp i over 800 meter, og består av skogkledd rasmark og urer. Det går en eksisterende 132 kV kraftlinje gjennom området. Med unntak fra denne er det ingen store fysiske inngrep i reservatet.

Ny 420 kV kraftlinje er planlagt delvis langs traseen til eksisterende 132 kV linje, men trekkes delvis ned mot fjorden. I nordenden av reservatet, ved mastepunkt FM84, vil traseen bøye av oppover i reservatet. Eksisterende linje går fra dette punktet videre nordover langs fjorden ut av reservatet. På noen delstrekninger kommer den nye linja over sjøen og dermed utenfor reservatgrensen. Kraftlinja er planlagt i et område med rik edelløvskog og med innslag av blant annet hassel. Rik edelløvskog er en av naturtypene som er spesielt viktig for det biologiske mangfoldet. Artsmangfoldet av karplanter vurderes som godt. Det er registrert rødlistearter i naturreservatet, men disse er i liten grad kartfestet. I de delene av reservatet som har eldst skog er det godt utviklede lavsamfunn. Det foreligger etter departementets oppfatning tiltrekkelig kunnskap om naturmangfoldet og effektene av tiltaket.

Restriksjonsnivået i verneforskriften tiliser ikke noen annen belastning av betydning utover dette.

Departementet er enig med fylkesmannen og direktoratet i at tiltaket må behandles etter naturmangfoldloven § 48, og at effektene av tiltaket er så omfattende at bestemmelsens første alternativ ikke gir hjemmel for inngrepet. Departementet ser ikke grunn til å gå nærmere inn på denne vurderingen.

Naturmangfoldloven § 48 første ledd åpner også for at det kan gis dispensasjon "*dersom hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig*". Det framgår klart av lovens forarbeid at det er adgang til dette selv om selv om tiltaket er i strid med verneformålet og kan påvirke verneverdiene (Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) side 425. Vi er derfor ikke enig i klagers første anførsel.

Den nye 420 kV ledningen gjennom Gjevenesstranda naturreservat er en del av ny 420 kV kraftlinje mellom Ørskog i Møre og Romsdal og Fardal i Sogn og Fjordane. Denne kraftledningen skal sikre Midt-Norge en god strømforsyning og styrke nettet for å realisere ny småkraft og fornybar kraftproduksjon på Sunnmøre og i Sogn og Fjordane. I konsesjonssaken er det vist til at Midt-Norge har et energiunderskudd, og at i Sogn og Fjordane og på Sunnmøre har ikke nettet lenger kapasitet til å ta inn ny kraftproduksjon. Dette innebærer at småkraftverk og ny fornybar energiproduksjon ikke vil bli realisert før man får bygget nye overføringslinjer. En ny ledning mellom Ørskog og Fardal er vurdert som det tiltaket som er mest robust for å møte framtidige endringer av produksjon og forbruk i regionen. Fremføring av nye overføringslinjer for å sikre strømforsyning til Midt-Norge er etter departementets oppfatning derfor en vesentlig samfunnsinteresse av nasjonal betydning.

Naturmangfoldloven § 48 oppstiller også et nødvendighetskriterium for at dispensasjon skal kunne gis. Spørsmålet er derfor, også slik Naturvernforbundet anfører, om eksistensen av den alternative konsesjonsgitte traseen medfører at det ikke er nødvendig å fremføre kraftlinje gjennom gjennomnaturreservatet. Vi viser til at Biomangfoldlovutvalgets utkast (NOU 2004: 28) til dispensasjonsbestemmelse ble endret ved utarbeiding av Ot. prp. nr. 52 (2008-2009). Utvalget foreslo at dersom tungtveiende nasjonale hensyn tilsier inngrep i verneområde, bør dette skje gjennom grensejustering, dvs. forskriftsendring og ikke dispensasjon. Olje- og energidepartementet uttalte i høringen at ny lov bør fange opp behovet for å kunne dispensere for tiltak som er av tungtveiende nasjonal betydning. Olje- og energidepartementet grunngir dette slik i sin høringsuttalelse:

"Olje- og energidepartementet mener at selv om begrepet «samfunnsmessig betydning» beholdes som eget dispensasjonsgrunnlag, kan det legges rammer for bestemmelsen. Både lovtekst og forarbeider må sikre at det foretas en helhetlig samfunnsmessig avveining med vekt både på verneverdi og på viktigheten av tiltaket det ev. skal dispenseres til fordel for. Norges vassdrags- og energidirektorat viser til at det fortsatt vil være tilfeller der unntakshjemmelen ville vært aktuell å bruke, feks. ved bygging av nye linjetraseer, der sikker strømforsyning er begrunnelsen for tiltaket. Både kostnadmessige hensyn og en total vurdering av miljøverninteressene kan tilsi at det beste alternativet er at en linje trekkes innenfor et verneområde. Ved at det gis dispensasjon kan man derfor få løsninger som totalt sett blir bedre."

Departementet tilføyde derfor et tredje alternativ i dispensasjonsbestemmelsen: "dersom [...] hensynet til vesentlige samfunnshensyn gjør det nødvendig".

Det vil i de fleste tilfeller finnes mer eller mindre realistiske alternativer til en mulig linjetrase gjennom et verneområde. Slike alternativer kan være kabel i sjø eller innsjø, jordkabel eller å trekke linjen i luft rundt verneområdet slik Naturvernforbundet har som sin andre anførsel. Ser man på slike muligheter isolert, uten å trekke inn kostnadmessige hensyn, forsyningssikkerhet og andre viktige samfunnsinteresser, vil vilkåret "nødvendig" i praksis sjelden eller aldri bli oppfylt. Selv om terskel for dispensasjon skal være høy, viser forarbeidene og endringen av utvalgets forslag at vurderingen av "nødvendig" beror på en bredere og mer sammensatt enn det en streng tolkning av ordlyden skulle tilsi.

Departementet legger til grunn at gjennomføring av alternativ trasé på vestsiden av Hjørundfjorden ikke vil kunne ferdigstilles like raskt som den vedtatte traseen fordi det krever nytt konsesjonsvedtak. En traséendring nå vil derfor innebære en vesentlig forsinkelse av ferdigstillingen av kraftledningen, noe som fører til at kraftforsyningen til Midt-Norge ikke sikres så raskt som hensynet til sikkerheten i kraftforsyningsnettet krever. Departementet viser for øvrig til vedtak 29. mai 2013 vedrørende klagesak knyttet til gjennom Sjødalen naturreservat når det gjelder konsekvenser av en forsinkelse av kraftledningen. Departementet anser derfor at også nødvendighetskriteriet på tidspunktet for fylkesmannens og departementets vurdering som oppfylt.

Vi finner grunn til å understreke at vurderingen av nødvendighetskriteriet alt etter omstendighetene i en sak kan bli annerledes på tidspunktet hvor konsesjonsspørsmålet blir avgjort.

I § 48 angis hvilke hensyn som er særlig relevante i den skjønnsmessige vurderingen av om en dispensasjon da skal gis:

"I avveiningen mellom øvrige vesentlige samfunnsinteresser og hensynet til verneområdet skal det særlig legges vekt på verneområdets betydning for det samlede nettverket av verneområder og om et tilsvarende verneområde kan etableres eller utvikles et annet sted."

Vi viser til Miljødirektoratets vurdering av at det ikke uten videre kan etableres et tilsvarende verneområde et annet sted. Hensynet til verneområdet og det samlede nettverk av verneområder tilsier isolert sett at det ikke gis dispensasjon.

Departementet har imidlertid kommet til at det i dette tilfellet må legges større vekt på at det av hensyn til kraftforsyningssikkerheten i Midt-Norge er viktig at kraftledningen ferdigstilles så raskt som mulig. Vi viser til Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) side 240, hvor det legges til grunn at et verneområde vil være et tungtveiende argument for å finne en løsning utenfor området, men at dette trolig ikke alltid vil la seg gjøre.

Ved avgjørelsen har Klima- og miljødepartementet også vektlagt at traseen Statnett har søkt om dispensasjon for er en del av saneringsalternativet det ble gitt konsesjon til av Olje- og energidepartementet. Saneringsalternativet innebærer at eksisterende 132 KV ledning mellom Ørskog og Ørsta saneres. Dette alternativet er av Olje- og energidepartementet vurdert som en bedre løsning for landskap og biologisk mangfold samlet sett sammenlignet med alternativet som ble gitt konsesjon av NVE. Det legges også vekt på de avbøtende tiltakene Olje- og

energidepartementet fastsatte i konsesjonsvedtaket av 21. desember 2011 for å redusere de negative virkningene i reservatet.

Det legges videre vekt på de avbøtende tiltak fastsatt i fylkesmannens vedtak. I tråd med naturmangfoldloven § 11 og § 12 dekker tiltakshaver kostnadene ved dette.

Direktoratet tilrår forskriftsendring. Det fremgår av lovens forarbeider at man også vil måtte vurdere:

"hvorvidt den beste totale løsningen vil være å gi dispensasjon til å gjennomføre tiltaket innenfor verneområdet eller om grensene for verneområdet bør endres, eller om hele vernevedtaket bør oppheves. Avgjørelsen skal bygge på en total vurdering av de samfunnsmessige konsekvensene både i forhold til tiltakets nasjonale betydning og i forhold til verneinteressene."

Departementet har kommet til at det ikke er hensiktsmessig at det iverksettes en grenseendringsprosess på nåværende tidspunkt. Departementet viser til at saksbehandling knyttet til en grenseendringsprosess vil være tidkrevende, og dermed medføre en forsinkelse av ferdigstillingen av kraftledningen.

Etter en samlet vurdering har departementet kommet til at det bør gis dispensasjon.

Når det gjelder klagers siste anførsel om fylkesmannens vektlegging av avgjørelsen om Sør-dalen naturreservat, viser vi til at sakene langt på veg reiser de samme rettslige og faktiske spørsmål, selv om to ulike reservat er berørt. Avgjørelsen er derfor etter departementets oppfatning relevant.

Vi har vurdert klagers anførsler, men kan ikke se at det har fremkommet opplysninger i saken som tilsier at fylkesmannens vedtak omgjøres.

Klagen tas etter dette ikke til følge.

Vedtak

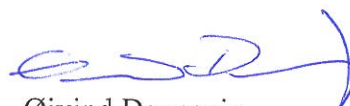
Fylkesmannen i Møre og Romsdal sitt vedtak 12. juni 2013 stadfestes.

Vedtaket er endelig, og kan ikke påklages videre.

Med hilsen



Lene Lyngby (e.f.)
ekspedisjonssjef



Øivind Dannevig
avdelingsdirektør

Kopi til:

Statnett SF	Postboks 4904 Nydalen	0423	OSLO
Olje- og energidepartementet	Postboks 8148 Dep	0033	OSLO
Miljødirektoratet	Postboks 5672 Sluppen	7485	TRONDHEIM
Fylkesmannen i Møre og Romsdal	Fylkeshuset	6404	MOLDE