



Miljøverndepartementet
Postboks 8013 Dep
0030 Oslo

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2013/2550 NAT-VE-TLA
Arkivkode:
423.5/14

Dato:
16.04.2013

Forberedende klagebehandling - søknad om etablering av 420 kV-linje gjennom Sjørdalen naturreservat i Bremanger

Direktoratet for naturforvaltning viser til klagesak oversendt fra Fylkesmannen i Sogn og Fjordane i brev av 22.3.2013. Saken gjelder søknad om etablering av 420kV-linje gjennom Sjørdalen naturreservat i Bremanger kommune. Direktoratet for naturforvaltning forbereder klagesaken for Miljøverndepartementet som klagemyndighet.

Sakens bakgrunn

Olje- og energidepartementet ga i klagevedtak 21.12.2011 konsesjon til ny 420 kV-kraftlinje fra Ørskog i Møre og Romsdal til Sogndal i Sogn og Fjordane. I vedtaket er det stilt vilkår om kabling av eksisterende 66 kV ledning som går gjennom naturreservatet i dag. Ny 420 kV ledning skal bygges i traseen til den kablede 66 kV ledningen. Vedtatt trasé mellom Dauremåsvatnet og Sjørdalsvatnet innebærer at kraftlinja går gjennom Sjørdalen naturreservat. Konsesjonsvedtak fra NVE 10.6.2009 innebar ikke inngrep i verneområder, og det var derfor ikke søkt om dispensasjon fra vernebestemmelsene for verneområdene før Olje- og Energidepartementets klageavgjørelse.

I søknad av 10.12.2012 søkte Statnett dispensasjon fra vernebestemmelsene for fremføring av 420 kV ledning og 66 kV kabel gjennom Sjørdalen naturreservat. I søknaden er det vist til at ledningen i sin helhet er viktig for å styrke forsyningssikkerheten i Midt-Norge og spesielt i Møre og Romsdal. Området vil i de nærmeste årene ha et økende kraftunderskudd, og dagens kraftnett inn mot regionen er ikke tilpasset kraftbruket som Midt-Norge vil ha framover. En ny ledning mellom Ørskog og Sogndal er det tiltaket som er mest robust i forhold til framtidige endringer av produksjon og forbruk. Kraftledningen vil i tillegg legge til rette for ny fornybar vind- og vannkraftproduksjon i regionen, og tiltaket er derfor å oppfatte som særlig viktig for samfunnet. Det er utredet kabling av 420 kV ledningen gjennom naturreservatet, men dette vil bli et vesentlig større inngrep sammenlignet med luftledning. En kabeltrasé må legges i en bredde på 15 m, i tillegg til anleggsareal på siden. Traseen må holdes fri for vegetasjon. Et slikt alternativ fremstår som uforenlig med naturverdiene i naturreservatet.

Omsøkte 420 kV ledning krever et belte på 40 m der ingen trær har mindre avstand til spenningsførende linje enn ca. 5 meter. I konsesjonsvedtaket er det stilt krav om begrenset hogst. For å unngå å fjerne all vegetasjon under ledningen, har Statnett valgt å øke høyden på mastene noe.



I tillegg til ledningstraseen, er det behov for rydding av mastepunktene. Omfanget vil variere fra mastepunkt til mastepunkt, men i utgangspunktet er det et behov for ca. 20 x 20 meter for hvert mastepunkt. I de tilfeller man må fjerne trær vil trærne bli merket i forkant, og lagt ned manuelt. Trær og virke som ikke skal legges igjen kan flys ut med helikopter.

Omsøkt 66 kV kabel er lagt innenfor eiendomsgrensene til veien gjennom området, men tiltaket vil stedvis komme innenfor grensen for naturreservatet. Det er behov for å opprettholde tilstrekkelig avstand fra vegskulder til kabelgrøft, noe som medfører at det stedvis kan være behov for grøftegraving og stedvis sprengning innenfor grensen for naturreservatet. Grøften er planlagt etablert med utgangspunkt i eksisterende vei.

I forbindelse med tiltaket vil det være behov for tilkomst til traseen og mastepunktene med gravemaskin. Antall turer holdes på et minimum, og det tilstrebes transport på snødekt mark. Der det ikke er mulig komme seg inn til mastepunkt ved belting i ledningstraseen, vil det benyttes helikopter for transport av gravemaskin inn til mastepunktet. Det er utarbeidet høydeprofiler for luftledningene. Høydene er estimert med maksimal belastning i nettet, og maksimal islast på ledningene. Behovet for skogrydding er vurdert å være minimalt. Det er utarbeidet en miljø-, transport- og anleggsplan for aktiviteten i området, som også beskriver krav til opprydding etter avsluttet anleggsarbeid. Eksisterende 66 kV ledning gjennom Sjørdalen vil bli revet parallelt med byggeaktiviteten for 420 kV-ledningen.

Søknaden om dispensasjon fra vernebestemmelsene gjelder:

- 1) Fjerning av planter eller plantedeler fra reservatet i forbindelse med rydding av mastepunkter, samt fjerning av planter eller plantedeler som kommer i konflikt med sikkerhetsavstanden til strømførende ledning,
- 2) Fjerning av planter eller plantedeler der dette kommer i konflikt med etablering av kabelgrøft for 66 kV kabelen,
- 3) Skade eller ødelegge dyreliv medregnet reirplasser og hiområder der dette kommer i konflikt med fremføringen av 420 kV ledning og tilhørende mastepunkt, og 66 kV kabel,
- 4) Fremføring av 420 kV ledning med tilhørende høyspentmaster. Etablering av byggetekniske tiltak som masseuttak, massekomprimering, bruk av eksplosiver mm., i forbindelse med etablering av mastepunkter,
- 5) Motorisert ferdsel inklusiv bruk av helikopter innenfor naturreservatet, i forbindelse med fremføring av 420 kV ledning med etablering av mastepunkt, samt motorisert ferdsel i forbindelse med etablering av kabelgrøft.
- 6) Motorisert ferdsel inklusiv bruk av helikopter innenfor naturreservatet, i forbindelse med riving av eksisterende 66 kV luftledning gjennom naturreservatet.

Fylkesmannens vedtak

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane avsto dispensasjonssøknaden i vedtak av 19.2.2013. Fylkesmannen mener det omsøkte tiltaket er i strid med verneformålet og kan påvirke verneverdiene betydelig. Fylkesmannens begrunnelse er at gammel barskog med urskogpreg er en naturtype det er svært lite igjen av, og hvor fragmentering som følge av kraftlinjer er en av mange trusler. Oppsetting av 420 kV-kraftmaster med tilhørende terrenstiljevning og ledninger strider mot verneformålet og målet om at barskogsreservat skal fungere som referanseområde for urørt skog. Miljøgevinsten ved at deler av eksisterende 66 kV-kraftgate går ut av bruk, eller kan ryddes mindre hardt, rettferdiggjør ikke nye og omfattende inngrep i gammelskog i utvidet 420 kV-kraftgate. Fylkesmannen viser videre til at dispensasjon for så store inngrep i naturreservat vil kunne påvirke allmennhetens respekt for



verneområder, og prinsippene om skånsom og sporløs ferdsel i naturreservat, negativt. Fylkesmannen viser videre til at etablering av 420 kV-linje i naturreservatet kan vanskeliggjøre eventuell utfasing av eksisterende kraftlinjer i naturreservatet ved fremtidige fornyinger av linjenettet, og kan til og med bidra til at nye inngrep blir lagt til naturreservatet. I sitt vedtak oppfordrer Fylkesmannen Statnett om å undersøke om samordning med andre kraftlinjeprojekt kan gi gode og langsiktige helhetsløsninger som kommer både naturreservatet og andre verdier og interesser til gode.

Klage

Fylkesmannens vedtak er påklaget av Statnett i brev av 28.2.2013. Statnett viser til at begrunnelsen for avslaget er at fremføring av ny kraftledning gjennom Sjørdalen naturreservat og kabling av eksisterende 66 kV-ledning langs yttergrensene til naturreservatet vil stride mot verneformålet og kan påvirke verneverdiene betydelig. Statnett mener at fremføringen av de nye ledningene, på de vilkår som er fastsatt, gjøres uten å være i strid med verneformålet og påvirke verneverdiene betydelig.

Statnett mener for det første at det i vurderingen av om tiltaket er forenlig med verneformålet, er lagt for lite vekt på de avbøtende tiltak og vilkår som er forutsatt i gjennomføringen av det planlagte arbeidet. Etter verneforskriften er det tillatt å vedlikeholde anlegg som var i bruk på fredningstidspunktet, og etter Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) er det åpnet opp for nødvendig opprustning av blant annet kraftledninger i verneområder. Etter Statnetts vurdering vil ikke etablering av ny 420 kV-ledning medføre større og mer omfattende anleggsaktivitet enn opprustning/oppgradering av eksisterende ledninger – som er tillatt etter verneforskriften. Ved at mastene for ny 420 kV-ledning blir høyere, vil også antallet master reduseres tilsvarende. Når det gjelder mastetypen og dens størrelse og dominans innenfor verneområdet er det å bemerke at dette er et landskapsmessig og visuelt forhold som ikke kommer i strid med hovedformålet med vernet, som er å bevare områdets urskogpreg.

Det kommer klart frem i Fylkesmannen tilrådning om vern av Sjørdalen at det er områdets urskogpreg som ligger til grunn for vernet. Ved å legge 420 kV-ledningen tilnærmet i traseen til eksisterende 66 kV-ledning vil eksisterende ryddebelte utvides med ca. 15 – 20 meter. Ved å benytte toppkapping vil en unngå å hogge ned stående trær. Fremføring av ny 420 kV-ledning i eksisterende 66 kV-trasé vil i tillegg legge til rette for større høyde på vegetasjonen under ledningen og at mer av denne kan bestå. Dette vil etter Statnetts oppfatning kunne gi bedre inntrykk av skogen, og urskogpreget og intensjonen med vernet vil i større grad ivaretas enn hva som gjelder i traseen for eksisterende ledning. Toppkapping i det utvidete ryddebeltet vil også ivareta kontinuiteten av eksisterende vegetasjonsbelte inn mot ledningstraseen. Urskogpreget vil med dette kunne opprettholdes. Når det gjelder det enkelte mastepunkt er det oppgitt et maksimalt arealbehov på 20x20 meter. Dette indikerer maksimalbehovet for vegetasjonsrydding i anleggsfasen. Selve mastene fundamenteres på betongstabber, og det faktiske arealinngrepet vil normalt være betydelig mindre. Ved bruk av 80 % av eksisterende 66 kV-trasé vurderer Statnett arealinngrepene som forenlige med verneformålet. Når det gjelder kablingen av eksisterende luftledningen som går gjennom naturreservatet, vil dette i all hovedsak følge veiskulderen som ligger innenfor eiendomsgrensen til Statens Vegvesen. Dette kan ikke ses å være en del av et skogsområde med naturlig plante- og dyreliv. Verneforskriften åpner også for en utvidelse av veien. Fremføringen av 66 kV-kabel kan ikke anses som et betydelig naturinngrep, og Statnett mener tiltaket er forenlig med verneformålet.

Samlet sett mener Statnett det er grunnlag for å gi dispensasjon, da tiltaket og de fastsatte avbøtende tiltakene er forenlig med verneformålet. Subsidiært mener Statnett det er grunnlag for å gi dispensasjon fordi hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig. I Olje- og energidepartementets vedtak av 21.12.2011 påpekes det at departementet har foretatt en samlet



vurdering av alle de anførte ulempene ved etablering av en 420 kV-kraftledning på strekningen fra sør for Hundvikfjorden i Bremanger til Moskog transformatorstasjon i Jølster. Statnett mener at departementet her har lagt vekt på at hensynet til samlokalisering av inngrep er en vesentlig samfunnsinteresse, og at det overordnede mål om samlokalisering derfor gjør tiltaket nødvendig. Statnett mener vilkårene for å gi dispensasjon til det omsøkte tiltaket er oppfylt.

Fylkesmannens forberedende klagebehandling

I sin vurdering av klagen viser Fylkesmannen i Sogn og Fjordane til at det er mindre relevant å sammenligne effektene med og uten avbøtende tiltak for å vurdere om et tiltak er i samsvar med verneformålet eller ikke. Det avgjørende er hvilke inngrep og påvirkninger som ikke kan unngås om det skal gjennomføres tiltak i verneområdet, og om disse er akseptable eller ikke i forhold til vernestatusen. På dette punkt er Fylkesmannen uenig med Statnett, og finner ikke grunnlag for å endre sine vurderinger av 19.2.2013. At verneforskriften åpner for å kunne tillate utvidelse av veien må ikke tolkes som at kanten langs veien er uten verneverdi. Dersom det kommer planer om utvidelse av veien må det vurderes hvor nødvendig eller viktig utvidelsen er i forhold til inngrepene i verneområdet eller naturmangfoldet. Nærsonen til en vei vil normalt være mer eller mindre påvirket av veien, og om inngrepssonen utvides vil en normalt også få en ny påvirkningssone. Nye barskogvernforskrifter har åpning for å gi tillatelse til oppgradering/fornyelse av kraftlinjer. Selv i verneområder som har egen hjemmel for dette bør man være varsom med å bruke denne hjemmelen på en måte som påvirker verneverdiene negativt, dersom det finnes alternativer.

Selv i et begrenset omfang er felling og toppkapping av trær, på samme måte som oppgraving og sprenging langs veien, vesentlig større inngrep enn det grunneiere og andre brukere av naturreservatet kan forvente å få tillatelse til. At et inngrep er knyttet til kraftforsyning betyr ikke at det er mer i samsvar med verneformålet. Noe helt annet er at kraftlinjer er samfunns viktig infrastruktur, og at naturmangfoldloven § 48 også har et alternativt kriterium for å dispensere dersom "*hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig*". Dersom søknaden om dispensasjon skal behandles etter denne hjemmelen er spørsmålet om vurdering av alternativ helt vesentlig. Fylkesmannen viser til sitt vedtak av 19.2.2013 der Statnett blir oppfordret om å undersøke mulig samordning med andre kraftlinjeprojekter, men at dette ikke er kommentert i klagen. Med tanke på prinsippet om å samle inngrepene viser Fylkesmannen til at det i videre behandling av saken bør vurderes om det er mulig å samlokalisere 420 kV-linjen med omsøkt 132 kV-linje (Ytre ring). Det bør tas stilling til om det er ønskelig og akseptabelt å legge både 420 kV-linja og ny 132 kV-linje i Sordalen naturreservat, i tillegg til å kable 66 kV-ledningen i veikanten. Dersom det ikke er akseptabelt å legge "Ytre ring" til Sordalen naturreservat, stiller Fylkesmannen spørsmål ved om 420 kV-linja ikke bør samlokaliseres med "Ytre ring" slik at man unngår naturreservatet. I den grad det er en vesentlig samfunnsinteresse å samlokalisere kraftlinjer, er det nettopp for å *redusere* inngrep i verneområder og andre sårbare områder, ikke å samle inngrepene i disse områdene.

Fylkesmannen viser videre til at man i følge naturmangfoldloven § 12 skal velge miljøforsvarlige lokaliseringer m.m. som gir det beste samfunnsøkonomiske resultatet. Ut fra rapportene i konsesjonssaken fremstår traseen gjennom Førdedalen som den miljømessig beste. Fylkesmannen peker på at Statnett likevel ikke nevner denne, eller andre eventuelle traseer, i klagen. Fylkesmannen stiller spørsmål ved om det er kommet ny kunnskap som tilsier at den miljøfaglige vurderingen av traseene er annerledes? Dersom alle aktuelle områder ikke er like godt undersøkte bør dette gjøres gjennom kompletterende undersøkelser og fagvurderinger. I motsatt fall bør kunnskapsgrunnlaget fra konsesjonssaken legges til grunn. Dette viser at ingen av de vurderte traseene fremstår som problemfrie, og det bør etter Fylkesmannens vurdering undersøkes om det er mulig å gå utenom steder



med særlig store ulemper eller faremoment for bosetting og miljøverdier. Dersom dette involverer strekninger man i dag har for dårlig kunnskap om er det nødvendig med supplerende undersøkelser for å sikre at man ikke bare flytter problemet. Fylkesmannen viser videre til at grunneierne har gjort embetet oppmerksom på en ny rapport fra BioFokus fra 2013 som har nye opplysninger om og vurderinger av Sør-dalen. Rapporten vurderer Sør-dalen som et område med uvanlig store naturverdier som urskognær kystfuruskog, underbygd med nye og interessante funn av rødlistearter knyttet til gammelskog og død ved. Rapporten sier samtidig at dalføret mellom Ålfoten og Svelgen har uvanlig mye gammel furuskog, og som dekker store areal. Rapporten representerer ny kunnskap, og grunnlaget for avslaget er således styrket. Rapporten peker samtidig på at et videre geografisk område ser ut til å ha nasjonal verdi for kystfuruskog. Fylkesmannen stiller derfor spørsmål ved om alternative kraftlinjetraseer er godt nok undersøkte når det gjelder arter knyttet til kystfuruskog og gammel naturskog.

Fylkesmannen viser til at dersom ny kunnskap likevel skulle vise at samling av nye kraftlinjer i Sør-dalen naturreservat totalt sett er det mest samfunnsøkonomisk og miljømessig gunstige, er det viktig å gjennomføre en god prosess med grense- eller forskriftsendring. Det er viktig at alle interessenter får anledning til å uttale seg til en eventuell endringssak, slik det ble gjort da naturreservatet ble opprettet. Fylkesmannens vurdering er at klagen ikke inneholder nye momenter som tilsier omgjøring av vedtaket av 19.2.2013. Tidligere vedtak opprettholdes derfor, og klagen videresendes til Direktoratet for naturforvaltning for videre behandling.

Rettslig grunnlag

Sør-dalen naturreservat ble vernet ved kgl.res. 17.12.1999. Naturreservatet omfatter et areal på 4260 dekar i Bremanger kommune, og ligger på begge sidene av riksveien mellom Ålfoten og Svelgen. Formålet med vernet er å sikre et skogområde med alt naturlig plante- og dyreliv. I verneformålet er det fremhevet at området har spesielle kvaliteter ved at furuskogområdet har uvanlig sterkt urskogpreg, jf. forskrift om fredning av Sør-dalen som naturreservat punkt III.

Det følger av vernebestemmelsene for naturreservatet, jf. verneforskriften punkt IV, at vegetasjonen og dyrelivet, herunder reirplasser og hiområder, er fredet mot skade og ødeleggelse. Det er ikke tillatt å iverksette tiltak som kan endre naturmiljøet, som for eksempel oppføring av bygninger, anlegg og faste innretninger, parkering av campingvogner, brakker o.l., opplag av båter, framføring av kloakkledninger og luftledninger, bygging av veier, drenering og annen form for tørrlegging, uttak, oppfylling og lagring av masse, utføring av kloakk eller tilførsel av konsentrert forurensning, tømning av avfall, gjødsling, kalking og bruk av kjemiske plantevern- eller skadedyrmiddel. Opplistingen av tiltak er ikke uttømmende, men angir eksempler på tiltak som rammes av forbudet. Motorisert ferdsel på land og i vann er forbudt i naturreservatet.

Vernebestemmelsene er ikke til hinder for vedlikehold av anlegg som er i bruk på fredningstidspunktet, jf. verneforskriften punkt V nr. 6. I medhold av punkt VI nr. 6 kan forvaltningsmyndigheten gi tillatelse til utvidelse og utbedring av veier og andre tekniske anlegg i forbindelse med det regulerte vassdraget.

Etter naturmangfoldloven § 48 første ledd kan forvaltningsmyndigheten gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig. Forvaltningsmyndighet for verneområdet er Fylkesmannen i Sogn og Fjordane.



Direktoratet for naturforvaltnings vurdering

Sørdalen naturreservat ble vernet i 1999 som del av verneplan for barskog i Vest-Norge. Den naturlige barskogen på Vestlandet er særlig variert på grunn av stor variasjon både i topografi og i klima. Verneplanen hadde som formål å sikre for ettertiden et representativt utvalg av både det typiske og de sjeldne og truede elementene i norsk barskognatur. I verneplanen ble det forsøkt å fange opp den naturlige variasjonen i barskognaturen ved å frede et geografisk nettverk av mest mulig urørte områder. Sørdalen naturreservat ligger i Bremanger kommune mellom Svelgen og Ålfoten, på begge sider av riksvegen mellom Sørdalsvatnet og Langevatnet. Grensen for naturreservatet er trukket langs vegkanten av riksvegen slik at denne ikke er omfattet av vernet. Gjennom naturreservatet går det en 66 kV-kraftlinje og en 132 kV-kraftlinje som begge eksisterte på vernetidspunktet. Verneforskriften åpner for at eksisterende anlegg i naturreservatet kan vedlikeholdes.

Naturreservat er den strengeste verneformen, og etter naturvernloven § 8 kunne områder med urørt, eller tilnærmet urørt natur eller utgjorde en spesiell naturtype vernes som naturreservat. Ved opprettelse av verneområder foretas en interesseavveining mellom verneinteresser og andre interesser i området, og bestemmelsene i verneforskriften tilpasses eventuelle eksisterende inngrep og tiltak i verneområdet. Nye inngrep krever særskilt hjemmel i verneforskriften eller naturmangfoldloven. Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) legger til grunn at tidligere praksis for hva som kan gjennomføres av tiltak og bruk videreføres i naturmangfoldloven, og at bestemmelser knyttet til energitiltak ikke skal være til hinder for motorferdsel i forbindelse med vedlikehold, og nødvendig opprusting av kraftanlegg. Dette forutsetter imidlertid at dette er konkret regulert i den enkelte verneforskrift. Praksis for nyere verneområder er at det tas inn spesifiserte bestemmelser knyttet til eksisterende energi- og kraftanlegg. Etablering av 420 kV-kraftledning gjennom naturreservatet omfattes ikke av verneforskriftens unntaksbestemmelser og krever dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48, jf. § 77 for eventuelt å kunne gjennomføres. At bestemmelsen i naturmangfoldloven § 48 også gjelder for eldre vernevedtak, innebærer at § 48 går foran den generelle dispensasjonsbestemmelsen i verneforskriften punkt VIII.

Naturmangfoldloven § 48 gir hjemmel for at forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra vernevedtaket dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig. Etter naturmangfoldloven § 7 skal de miljørettslige prinsippene i §§ 8 – 12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet som berører naturmangfold, og det skal fremgå av beslutningen hvordan disse prinsippene er vurdert og vektlagt i saken.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane har avslått søknaden om dispensasjon med den begrunnelse at tiltaket er i strid med verneformålet og kan påvirke verneverdiene nevneverdig. Fylkesmannen har videre lagt til grunn at dispensasjon ut fra hensynet til vesentlige samfunnsinteresser er uaktuelt da alternativet som berører Sørdalen naturreservat ikke er nødvendig, men at valg av alternativ er begrunnet med samling av inngrepene.

Det første alternativet i dispensasjonsbestemmelsen i § 48 er at det *kan* gjøres unntak fra vernevedtaket dersom tiltaket "*ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig*". Dette er to alternative vilkår som begge må være oppfylt for å kunne gi dispensasjon etter dette alternativet. Vilkåret om at dispensasjonen ikke skal stride mot vernevedtakets formål innebærer at tiltaket etter sin art, plassering og omfang ikke må stride mot formålet. Formålet med Sørdalen naturreservat er "*å sikre et skogområde med alt naturlig plante- og dyreliv. Av spesielle kvaliteter kan fremheves at furuskogområdet har uvanlig sterkt urskogpreg*".



Det følger av Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) at denne dispensasjonsbestemmelsen ikke kan anvendes for å utvide den rammen som er trukket opp i vernevedtaket. Bestemmelsen er ment som en sikkerhetsventil som skal fange opp uforutsette tilfeller eller spesielle/særlige behov som ikke ble vurdert på vernetidspunktet. Bestemmelsen gjelder i første rekke bagatellmessige inngrep eller forbigående forstyrrelser, og det vil som regel ikke være mulig å dispensere for tiltak og bruk som forutsetter større tekniske inngrep. Forvaltningen bør særlig vurdere konsekvensene av en dispensasjon, for eksempel om andre kan tenkes å søke om dispensasjon på samme grunnlag, og at tillatelse således vil skape økt fremtidig press for liknende dispensasjoner.

Kunnskapen om verneverdiene og effektene av ny kraftledning gjennom naturreservatet er hentet fra foredraget til kongelig resolusjon av 17.12.1999, DN-rapport 1992-9 Barskog i Vest-Norge, NINA Utredning 31 (1992) Verneplan for barskog Regionrapport for Vest-Norge, NINA Oppdragsmelding 318 (Moe, 1994) Inventering av verneverdig barskog i Sogn og Fjordane, BioFokus-rapport 2013-6 Kystfuruskog og regnskog i deler av Flora og Bremanger kommuner – prøvekartlegging ifbm. faggrunnlag til handlingsplan, samt opplysninger fra konsesjonssaken, sakens øvrige dokumenter og fra Fylkesmannens kunnskap om verneområdet gjennom forvaltning og befarung i området.

Den omsøkte traseen for etablering av ny 420 kV-ledning gjennom Sjørdalen naturreservat følger store deler av trasé for eksisterende 66 kV-linje. Søknaden omfatter fremføring av 420 kV-ledning med høyspentmaster og byggetekniske tiltak som masseuttak, massekomprimering, bruk av eksplosiv m.m. i forbindelse med massetransport og motorisert ferdsel i forbindelse med tiltakene. Det følger av søknaden at ledningen krever et belte på 40 m der ingen trær har mindre avstand til spenningsførende linje enn 5 meter. For å unngå at all vegetasjon må fjernes er mastehøyde økt noe. Det er i tillegg behov for rydding av mastepunktene. Hvert mastepunkt er 20 x 20 meter, og det fremgår av søknaden at det planlegges oppføring av 7 master innenfor grensen for naturreservatet. Det søkes om fjerning av vegetasjon og plantedeler, skade eller ødeleggelse av dyreliv der dette kommer i konflikt med fremføring av mastepunkt, ledning og kabelgrøft. Det planlegges riving av 66 kV-linja parallelt med byggeaktivitet for 420 kV-linja for å minske transportbehovet. Det er antatt det det først og fremst er mellom mastepunkt 108 og 109 det vil bli hogst av større omfang, i form av en strekning på 100 – 150 meter. På deler av strekningen er det mulig å utføre toppkapping. I forbindelse med sanering av eksisterende 66 kV-linje vil ca. 300 – 400 meter av eksisterende trasé bli sanert og vil over tid utvikle seg til naturskog. På grunn av høyden på 420 kV-mastene vil skog kunne tillates på en del strekninger der 66 kV-traseen er snauhogd, og det er mulig med toppkapping som alternativ til snauhogst på noen strekninger.

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane redegjør i sitt vedtak av 19.2.2013 for kunnskapen om verneverdiene i området og saksbehandling, registreringer og vurderinger som ble gjort da Sjørdalen ble vernet som naturreservat. I rapport fra NINA (Moe, 1994) ble lokaliteten vurdert som svært verneverdig med følgende konklusjon:

*"I dalføret mellom Ålfoten og Svelgen står rester etter den gamle opprinnelige furuskogen fortsatt intakt. Dette distriktet har derfor skog med langt fremskredne suksesjonsstadier som er sjeldne på Vestlandet i dag. I Sjørdalen ligger skogen lett tilgjengelig, noe som gjør den velegnet som ekskursjonsmål. Dette er blant de mest urskognære furuskogene en kan finne såpass langt vest i Norge. Sjørdalen er noe fattigere og har derfor skog med mindre dimensjoner enn Pyttane. Et humid klima gir velegnete habitater for oseaniske moser der flere er sjeldne i landsmålestokk. Lokaliteten er vurdert som svært verneverdig***."*



Kabling av eksisterende 66 kV-ledning vil føre til at deler av eksisterende trasé kan tilbakeføres, og høyden på 420 kV-mastene gjør at skogen kan komme tilbake også på deler av denne strekningen. Samtidig vil bredden på ryddebeltet for en 420 kV-ledning nødvendiggjøre felling av en god del trær, også gamle furutrær, som står langs kanten av nåværende kraftgate. I klagen er det anslått at eksisterende ryddebelte utvides med 15 – 20 meter. Det er også på en strekning på 100 – 150 meter noe avvik mellom eksisterende trasé og trasé for 420 kV-ledningen, der det vil være behov for mer hogst. Fylkesmannen viser i tillegg til at det vil ta svært lang tid før kraftgater som går ut av bruk vil få tilbake den samme karakteren som gammelskogen rundt. Kontinuitet er viktig i barskogreservat, og de skal derfor mye til før frigjorte hogstflater etc. kan veie opp for nye inngrep i gammelskog. Toppkapping vil trolig kunne redusere inngrepet ved at mange av trærne vil kunne bli stående igjen også i ryddebeltet. Mastene er store tekniske inngrep, og krever inngrep i vegetasjon, masseuttak mv., i tillegg til at det vil medføre kollisjonsfare for fugl. Det er foreslått flere avbøtende tiltak, blant annet kabling av eksisterende 66 kV-linje og minst mulig hogst innenfor nødvendig ryddebelte.

For Sjørdalen naturreservat er området urskogpreg fremhevet som en vesentlig del av verneformålet. Vurderingstemaet knyttet til verneformålet er hvordan tiltaket, med de avbøtende tiltak som er beskrevet i søknaden og klagen, vil påvirke skogområdet med dets plante- og dyreliv, spesielt området urskogpreg. I tillegg er det et vilkår at tiltaket ikke påvirker verneverdiene nevneverdig.

I en ny rapport fra BioFokus (rapport 2013-6) er deler av Sjørdalen naturreservat undersøkt. Som del av kunnskapsgrunnlaget i forbindelse med arbeid med handlingsplan for kystfuruskog, er det foretatt prøvekartlegging av kystfuruskog og regnskog i deler av Flora og Bremanger, med fokus å øke kunnskapen om aktuelle skogtyper i distriktet. Området som er undersøkt er nordlige fjerdedel av naturreservatet, hvor ny 420 kV-ledning er planlagt. Hele reservatet har mer eller mindre homogen gammel furu-naturskog med nokså ensartet skogstruktur og vegetasjon. Nord for vegen er terrenget dominert av nokså skarpe sørvest-nordøst-gående åsrygger og dalganger med langstrakte tjern i bunnen, mens terrenget mot sør består av en sentral dalsenkning med flere vann, bratte nordvestvendte skrenter, og flere bekkedaler. Gammelskog uten nyere inngrep dekker hele området, bortsett fra fylkesveien og eksisterende kraftlinje. I tilknytning til kraftlinja er det hogd flere gamle furutrær og gadd. Verdivurderingen viser at *"Sjørdalen naturreservat har sjeldne og uvanlig store naturverdier som kystfuruskog i form av både gammel naturskog og urskog nær skog, og boreal fururegnskog. En del av furuskogen er urskog nær (og noen partier kanskje genuin urskog), med høyt innslag av meget gamle trær og relativt mye død ved, og god kontinuitet i slike elementer. Dette er svært sjeldne elementer. Artsmangfoldet er spesielt, men både naturskogsarter knyttet til død ved, og oseaniske moser. Det er hittil påvist 8 rødlistearter iht. 2010-rødlista (3 VU, 5 NT), men med nøyere undersøkelser særlig av vedsoppfangaen vil dette tallet trolig øke en god del. Området er svært viktig (verdi A)." Rapportens tilrådning for forvaltning av området er: "Fri utvikling (ingen inngrep) er optimalt for å bevare naturverdiene. Ryddingshogst i tilknytning til kraftlinja bør holdes på et minimumsnivå"*.

I rapportens vurdering av gammel kystfuruskog vises det til at gammel naturskog av furu er generelt sjelden i hele landet. I Flora-Bremanger-distriktet synes gammel kystfuruskog å forekomme spredt og ikke helt uvanlig, og trolig finnes en del forekomster spredt i vanskelig tilgjengelige (og særlig litt høyereliggende) områder en del steder i distriktet. Skogtypen er imidlertid på ingen måte vanlig, og også i dette distriktet er det i all hovedsak snakk om mindre restområder. Sjørdalen naturreservat *"skiller seg ut som en av de mest urskogsnære oseaniske furuskogene i Norge, og har meget store naturverdier. Inntrykket vårt er at høyereliggende deler av hele dalføret mellom Svelgen og Ålfoten har uvanlig mye gammel furuskog, som også dekker større sammenhengende arealer, og kanskje*



utgjør dette noen av de største områdene med mer eller mindre gammel oseanisk furu-naturskog i landet (og dermed også i verden)."

Direktoratet for naturforvaltning legger til at saken i hovedsak bygger på eksisterende og tilgjengelig kunnskapsgrunnlag i samsvar med kravene som følger av naturmangfoldloven § 8. Direktoratet vurderer kunnskapsgrunnlaget som tilstrekkelig når det gjelder tilstanden for naturmangfoldet og virkningene tiltaket vil ha for dette. Føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 får dermed liten betydning i saken.

Når det gjelder den samlede belastningen i området, jf. naturmangfoldloven § 10, vises det til eksisterende kraftledninger, og at veien går tvers gjennom området, selv om denne ligger utenfor grensen for naturreservatet. Området er således allerede påvirket av eksisterende inngrep. Etablering av ny 420 kV-linje gjennom området fører til både bredere ryddegater og større master og mastepunkt. Ønsket om samling av inngrep innebærer at det også i forbindelse med planer for ny 132 kV Ytre ring Nordfjord vurderes fornying av eksisterende 132 kV-linje gjennom Sjørdalen naturreservat fremfor sanering av denne linja. Fylkesmannen viser i sitt vedtak til at det er svært lite igjen av gammel barskog med urskogpreg, og at forekomstene som finnes er små og fragmentariske. For å sikre denne naturtypen som er så viktig for svært mange arter påpeker Fylkesmannen at man må ta godt vare på de områdene som finnes og sikre dem mot videre fragmentering.

Det er planlagt flere avbøtende tiltak for å redusere de negative virkningene av etablering av en 420 kV-ledning i naturreservatet. Kostnadene ved eventuelle avbøtende tiltak bæres av tiltakshaver, noe som er i samsvar med naturmangfoldlovens prinsipp om at kostnadene ved miljøforringelse bæres av tiltakshaver, jf. § 11. Direktoratet mener kabling av eksisterende 66 kV-linje isolert sett vil være positivt for verneverdiene, og vil også medføre at en del av traseen kan tilbakeføres på sikt. I konsesjonssaken er det vist til at en ny ledning gjennom naturreservatet vil fragmentere området ytterligere og slik ha en negativ virkning, men at dette kan unngås dersom eksisterende 66 kV-ledning gjennom reservatet kables langs eksisterende riksvei. Gjennom miljø- og transportplanene skal det legges vekt på å unngå skader på sårbar vegetasjon, noe som kan redusere den direkte påvirkningen av naturtyper og vegetasjon og redusere konfliktnivået ytterligere. Direktoratet viser til at så lenge 420 kV-ledningen medfører hogst og utvidelse av ryddegate, vil verneverdiene påvirkes. Avbøtende tiltak som kabling og tiltak i gjennomføringsfasen vil etter direktoratets vurdering ikke fullt ut kunne veie opp for de inngrep tiltaket medfører. Miljø- og transportplan som har som formål å begrense negative effekter i anleggsfasen er i tråd med prinsippet i naturmangfoldloven § 12 om at det skal tas utgangspunkt i miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder for å unngå eller begrense skade på miljøet. Prinsippet i § 12 omfatter også lokalisering, og formålet med bestemmelsen er å finne frem til løsninger som er det beste for samfunnet. Det er en målsetting å samle inngrepene. Fylkesmannen påpeker at hensynet til verneverdiene tilsier at en bør finne traseer utenfor naturreservatet. Det fremgår av vurderingene i konsesjonssaken at ingen av de vurderte alternativene er uten negative virkninger for natur og miljø. Det faktum at den aktuelle traseen berører et verneområde bør likevel tillegges stor vekt.

Skogen i Sjørdalen er svært lite påvirket av mennesker, og til tross for eksisterende inngrep har området viktige verneverdier. Når verneforskriften åpner for at det kan gis tillatelse til utvidelse av veien gjennom området, er dette en interesseavveining som ble gjort da området ble vernet. En slik spesifisert dispensasjonsbestemmelse åpner for å gi tillatelse til tiltak som kan være i strid med verneformålet, selv om påvirkningene på verneverdiene vil være en sentral del av vurderingen av om dispensasjon skal gis. I vurderingen etter § 48 første alternativ er det et vilkår at tiltaket ikke skal stride



mot verneformålet og påvirke verneverdiene nevneverdig. Det er de konkrete virkningene for verneformål og verneverdier som skal vurderes, uavhengig av om naturinngrepet er betydelig eller ikke. Direktoratet mener i likhet med Fylkesmannen at det omsøkte tiltaket er i strid med verneformålet og kan påvirke verneverdiene nevneverdig. Utvidelse av eksisterende ryddebelte medfører hogst av en god del trær, også gamle furutrær. Omfanget av utvidelsen av ryddebelte vil kunne variere langs traseen, i tillegg vil deler av utvidelsen vil være mot eksisterende 132 kV-linje. Selv om en del av ryddingen kan skje gjennom toppkapping som vil kunne redusere inngrepet, kan toppkapping føre til en svekket helsetilstand på de trær som blir kappet og gi en ustabil skog med stor dødelighet. Særlig kan trærne bli utsatt for råtesopper og insektskader. Direktoratet mener hogst av gamle furutrær i en utvidet ryddegate vil påvirke verneverdiene på stedet, og dermed også ha en negativ påvirkning på verneformålet. Selve mastene er også store inngrep, og innebærer behov for rydding av mastepunktene i tillegg til byggetekniske tiltak som masseuttak, massekomprimering, bruk av eksplosiver mm., i forbindelse med etableringen. Mastene er permanente inngrep som vil sette varige spor i naturreservatet. I tillegg medfører tiltaket behov for motorisert ferdsel, men dette vil være en forbigående forstyrrelse. Også kablingen av 66 kV-linja medfører stedvis tiltak innenfor naturreservatet, og det kan være behov for fjerning av vegetasjon også i forbindelse med dette. Samlet sett mener direktoratet tiltaket går langt ut over å være et bagatellmessig tiltak som dispensasjonsbestemmelsen er ment å omfatte. Direktoratet mener tiltaket vil være i strid med verneformålet både på kort og lang sikt; både nødvendige tiltak og anleggsvirksomhet ved etableringen, og gjennom hogst og rydding av traseen i fremtiden. Direktoratet mener tiltaket ikke kan gjennomføres uten at skogområdet med naturlig plante- og dyreliv påvirkes negativt. Verneområdet er opprettet for å ta vare på skogtypene som finnes i området. I vurderingen av verneformålet er påvirkningen på skogen det sentrale, og både økt fragmentering av skogtyper og konsekvenser for artsmangfoldet i skogen må vurderes. Det er her dokumentert at skogtypen har spesiell verdi, og at den også innehar et artsmangfold med mye rødlistearter. Direktoratet mener på bakgrunn av vurderingen ovenfor at naturmangfoldloven § 48 første alternativ ikke gir hjemmel til dispensasjon for fremføring av ny 420 kV-ledning gjennom naturreservatet som omsøkt.

Dispensasjonsbestemmelsen i § 48 åpner også for at det *kan* gis dispensasjon "*dersom hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig*". Vilåret om vesentlig samfunnsinteresse innebærer at det foreligger tungtveiende hensyn av nasjonal betydning. Dersom den vesentlige samfunnsinteressen gjør det nødvendig med tiltak innenfor et verneområde, kan det etter dette alternativet gis dispensasjon selv om tiltaket er i strid med verneformålet og kan påvirke verneverdiene. Nødvendighetskravet innebærer at det ikke lar seg gjøre å ivareta samfunnsinteressen på annen måte, for eksempel ved valg av en annen trasé. I vurderingen av om nødvendighetskriteriet er oppfylt vil alternative løsninger derfor være sentralt.

Den omsøkte ledningen gjennom Sördalen naturreservat er en del av etablering av ny 420 kV-linje mellom Ørskog i Møre og Romsdal og Fardal i Sogn og Fjordane for å sikre Midt-Norge en god strømforsyning og styrke nettet for å realisere ny småkraft og fornybar kraftproduksjon på Sunnmøre og i Sogn og Fjordane. Det er 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.

I Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) er det pekt på at det kan være behov for dispensasjon av hensyn til vesentlige samfunnsmessige interesser, men at kun interesser av nasjonal betydning kan gi grunnlag



for dispensasjon etter dette alternativet. Fremføring av nye overføringslinjer for å sikre strømforsyning vil kunne være en samfunnsinteresse av nasjonal betydning. Dette er også lagt til grunn i kommentarutgaven til naturmangfoldloven (Backer s. 410). Kravet om at samfunnsinteressen skal være nødvendig innebærer imidlertid at bestemmelsen kun gir hjemmel for å gjøre unntak fra vernebestemmelsene dersom en trasé som ikke berører naturreservatet er utelukket. Dette er i tråd med føringene i Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) som legger til grunn at et verneområde vil være et tungtveiende argument for å finne en løsning utenfor området, og at terskelen for å kunne gjøre inngrep i verneområder skal være høy.

Gjennom konsesjonssaken ble flere alternativer vurdert, og konsekvensutredningen viser negativ konsekvens for flere traseer. Det er i klagen fremhevet at det er et overordnet mål å samlokalisere inngrepene. Vilkåret etter § 48 tredje alternativ er imidlertid at andre alternativer ikke finnes utenfor verneområdet. Dispensasjonsbestemmelsen er ment for unntakstilfeller, det fremgår av forarbeidene til naturmangfoldloven at terskelen for å gjøre inngrep i verneområder skal være høy, og at verneområdet vil være et tungtveiende argument for å finne en løsning utenfor området, men at dette ikke alltid vil la seg gjøre. Dispensasjonsbestemmelsen i § 48 innebærer ingen generell vurdering av hvilken løsning som er best ut fra en samfunnsmessig vurdering, men oppstiller et nødvendighetskrav som vilkår for å kunne gi dispensasjon til tiltak i et verneområde. Direktoratet mener at så lenge det finnes alternative traseer som ikke berører Sør-dalen naturreservat, er vilkåret ikke oppfylt. Alternative trasévalg utenfor naturreservatet har vært en del av vurderingen både i konsekvensutredningen og gjennom konsesjonssaken. Ønske om samlokalisering er etter direktoratets vurdering ikke tilstrekkelig for at nødvendighetskriteriet er oppfylt. Direktoratet for naturforvaltning mener på denne bakgrunn at vilkårene i naturmangfoldloven § 48 ikke er oppfylt, og at bestemmelsen dermed ikke gir hjemmel for å gi dispensasjon til 420 kV-ledning gjennom Sør-dalen naturreservat.

I konsesjonssaken konstaterer Olje- og Energidepartementet med at konsesjonsgitt trasé er vurdert å gi minst negative virkninger for naturmangfoldet. Fylkesmannen i Sogn og Fjordane påpeker i sitt vedtak at barskogreservatene av de verneområdene der det legges størst vekt på å unngå nye inngrep, med unntak for nødvendige tiltak for fjerning av fremmede arter eller på andre måter tilbakeføre naturtilstanden etter inngrep. Direktoratet for naturforvaltning er enig i Fylkesmannens vurdering om at andre alternativer enn trasé gjennom Sør-dalen naturreservat må vurderes. Dersom det av samfunnsmessige vurderinger likevel vurderes som ønskelig å etablere overføringslinje gjennom naturreservatet, mener direktoratet dette bør skje gjennom en oppheving av hele eller deler av verneområdet.

Tilråding

På bakgrunn av dette tilrår Direktoratet for naturforvaltning at Fylkesmannen i Sogn og Fjordane sitt vedtak opprettholdes.

Med hilsen

Direktoratet for naturforvaltning


Janne Sollie
Direktør


Berit Lein



Kopi til:
Fylkesmannen i Sogn og Fjordane
Statnett SF