

Naturvernforbundet i Nordland
Norges Miljøvernforbund
Interessegruppa for Saltstraumen marine verneområde
Erling Svensen

Trondheim, 05.04.2024

Deres ref.:
«Ref»

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2023/6343

Saksbehandler:
Helene Mokkelbost

Vedtak i klagesak om dispensasjon for etablering av utslippsledning – Saltstraumen marine verneområde

Vi viser til klagen på Statsforvalteren i Nordland sitt vedtak av 20.06.2023. Klagesaken ble oversendt fra Statsforvalteren i brev av 29.09.2023.

Vedtak

Miljødirektoratet gir klagerne medhold og avslår søknaden om etablering av utslippsledning i Saltstraumen marine verneområde.

Vedtaket er fattet etter forskrift om vern av Saltstraumen marine verneområde § 5 nr. 3, naturmangfoldloven § 48 og forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Dette vedtaket kan ikke påklages videre.

Bakgrunn for saken

Gnist Arkitekter AS søkte den 24.05.2023 om etablering av en utslippsledning fra et privat avløpsanlegg knyttet til et planlagt hyttefelt, Fløberget, i Saltstraumen marine verneområde. Ledningen vil ha en diameter på 110 mm, være forankret til bunnen med lodd og strekke seg ut til 10 meters dyp. Avløpsanlegget skal ha slamavskiller og renseanlegg, og betjene 22 hytter samt et fellestolett knyttet til et naustanlegg. Området er i gjeldende reguleringsplan, vedtatt i 1998, regulert for 11 hytter. Tiltaket krever derfor endring av arealplanen på land.

Statsforvalteren ga den 20.06.2023 dispensasjon til omsøkte utslippsledning og medfølgende utslipp, med hjemmel i verneforskriftens § 5 nr. 3. Statsforvalteren viser til at størrelsen på avløpsanlegget er så lite og strømforholdene i området så gode at utslippene ikke vil påvirke naturverdier i vesentlig grad. Det skrives videre i vedtaket at *"Tiltaket strider riktignok med målsettingen om å beholde verneområdet uten større grad av ytre påvirkning, men dette har vi vurdert ikke å vektlegge. Dette fordi det var en sentral premiss ved etableringen av det marine verneområdet at vernet ikke skulle være til hinder for boligbygging og stedsutvikling på land i saltstraumenområdet. Vi vurderer ikke verneområdet som sårbart for denne type utslipp, og vurderer derfor*

presedensvirkningen som dispensasjonen medfører som urelevant. Statsforvalteren gir på bakgrunn av disse vurderingene dermed dispensasjon".

Statsforvalteren mottok fire klager på vedtaket. To av klagerne, Norges Miljøvernforbund og Naturvernforbundet i Nordland, ba om at vedtaket ble gitt oppsettende virkning, og beslutning om oppsettende virkning ble gitt den 04.10.2023.

Klage fra Erling Svensen

Erling Svensen klaget på vedtaket 23.06.2023 som medlem av Nasjonalforeningen for havtiåret. Svensen viser til at det marine verneområdet allerede er påvirket mye med fiskeaktiviteter, båttrafikk, eksisterende utslipp av kloakk og annen påvirkning. Det blir derfor helt feil å tillate noe som verneforskriften ikke tillater etter § 3 punkt 3: konsentrerte forurensingstilførsler. Svensen reagerer på at Statsforvalteren har valgt å vektlegge forarbeidene til verneplanen foran målsetningen om å beholde verneområdet uten større grad av ytre påvirkning.

Klage fra Norges Miljøvernforbund

Norges Miljøvernforbund mener i klage av 1.7.2023 at Statsforvalteren har bagatellisert påvirkningen tiltaket vil ha på verneområdet og finner det merkelig at Statsforvalteren har gitt tillatelse til utslipp av fosfor og nitrogen i Saltstraumen marine verneområde. Selv om utslippet skal renses, så kommer det uansett til å tilføre området utslipp som aldri har vært der før. Miljøvernforbundet fremhever at Saltstraumen allerede er påvirket av menneskelige utslipp fra før, ikke minst fra 6 åpne oppdrettslokaliteter i Skjærstadjorden som føres ut og inn av Saltstraumen med tidevannet og påvirker verneområdet negativt. Statsforvalteren bør etterstrebe reduksjon av utslipp i verneområdet istedenfor å gi dispensasjon til mer utslipp. Vernet blir uthullet av at det gis for mange dispensasjoner i verneområder, og at dette på sikt gjør at vern mister sin viktighet for naturen. Miljøvernforbundet ber Statsforvalteren trekke dispensasjonen tilbake for å vise at en virkelig tar ordet vern på alvor.

Klage fra Interessegruppa for Saltstraumen marine verneområde

Interessegruppa for Saltstraumen marine verneområde viser i klage av 9.7.2023 til at Statsforvalteren i saken har valgt å vektlegge forarbeidene til verneplanen foran målsetningen om å beholde verneområdet uten større grad av ytre påvirkning. Statsforvalteren viser til at vernet ikke skulle være til hinder for boligbygging og stedsutvikling på land i saltstraumenområdet, men interessegruppa påpeker at hytter ikke er boligbygging og at stedsutvikling omfatter også næringsliv. Dispensasjonen gir presedens for lignende prosjekter og er i konflikt med næringslivets ønske om å fremstille Saltstraumen som et bærekraftig og miljøvennlig reisemål. Det vises til St.meld. nr. 12 (2001-2002) Rent og rikt hav, hvor et rent hav presenteres som et konkurransefortrinn for Norge. Interessegruppa mener dispensasjonen er i strid med verneforskriftens §§ 1, 3 (alle underpunkter), 4, 5 og 6. Det vises til at verneområdet allerede er sterkt påvirket av menneskelige utslipp i form av fosfor, nitrogen, tungmetall og mikroplast som fraktes med strømmen fra Saltfjorden og Skjærstadjorden i tillegg til lokale utslipp. Hertil kommer utslipp fra økende turisme, samt økende registrering av lurv.

Klage fra Naturvernforbundet i Nordland

Naturvernforbundet i Nordland klager i brev av 11.7.2023. Det vises her til at vedtaket gir et signal om fremme av hyttebygging og dens ødeleggende konsekvenser for naturmangfoldet i et sårbart, marint verneområde. Vedtaket gir stikk motsatte signaler av hva sentrale myndigheter,

Regjeringen ved Klima- og miljødepartementet og Miljødirektoratet fremmer for tiden som konsekvens av Norges forpliktelser i Naturavtalen og klimaforpliktelser overfor EU.

I klagen vises til at det i gjeldende reguleringsplan for Fløberget hyttefelt fra 1998 er regulert inn 11 hytter, inklusive tre som allerede er bygget, ikke 22. Statsforvalteren har dermed gitt dispensasjon for utslippsledning og kloakkutslipp til en hytteplan som ikke er vedtatt og godkjent av Bodø kommune og som vil kunne bli brukt som et argument for planforslaget i kommunen.

Naturvernforbundet viser til at det er verneforskriften § 3 som må legges til grunn for Statsforvalterens avgjørelse, ikke en merknadsbehandling fra 2013 som ikke har relevans for hyttebygging. Etter Naturvernforbundets vurdering strider vedtaket mot verneforskriftens § 1 og § 3. Verneforskriften for øvrig gir ikke rom for dispensasjon, slik at det foreligger en saksbehandlingsfeil. Naturvernforbundet påpeker at Statsforvalteren har unnlatt å vurdere søknaden etter forskriften § 6 jf. naturmangfoldloven § 48. Det påpekes videre at idet Statsforvalteren mener tiltaket strider mot verneformålet om å beholde verneområdet uten større grad av ytre påvirkning, burde de andre grunnlagene i § 6 vært vurdert, som sikkerhetshensyn eller vesentlige samfunnshensyn. Dette er ikke gjort, og det kan heller ikke ses at en utslippsledning med kloakkutslipp fra et hyttefelt kan begrunne dispensasjon etter disse alternativene.

Naturvernforbundet viser til at verneområdet allerede er betydelig påvirket av inngrep og forurensning, særlig fosfor-, nitrogen-, tungmetall- og mikroplastutslipp via tidevannet fra seks åpne oppdrettsanlegg i Skjerstadfjorden, i tillegg til organisk forurensning fra landbruk og bebyggelse for øvrig. Et kloakkrensaneanlegg som omsøkt vil ikke stoppe fosfor- og nitrogenutslipp fra dette. Naturvernforbundet mener at dersom hyttefeltet realiseres, vil en mer naturvennlig løsning, og en løsning i tråd med verneforskriften, være forbrenningstolett på hver enkelt hytte, evt. septik samt infiltrasjonsanlegg ut i grunnen for gråvannet.

Naturvernforbundet viser også til at det vurderes svært sannsynlig at vedtaket vil få presedensvirkning både for Saltstraumen og andre marine verneområder.

Statsforvalterens vurdering av klagen

Statsforvalteren kan ikke se at klagen gir grunnlag for å endre vedtaket.

Statsforvalteren vurderer at det her ikke er snakk om større grad av ytre påvirkning idet kloakkutslippet fra 22 hytter som har gått gjennom både slamavskiller og renseanlegg er ubetydelig i forhold til resipientens tålegrense. Resipienten har med sin nærhet til tidevannsstrømmen Saltstraumen svært stor vannutskifting. I verneplanen for Saltstraumen ble det gitt tilbakemeldinger om at verneplanen ikke hadde som intensjon å legge hinder for boligbygging og stedsutvikling i Saltstraumområdet, og at det ville kunne bli gitt dispensasjoner til nye kloakkutslipp dersom dette ikke påvirket viktige verneverdier. Dette er i overensstemmelse med føringen om at vernet ikke skulle være strengere enn det som er nødvendig for å ta vare på verneverdiene, som ble gitt i Stortingsmelding nr. 43 (1998-99) Vern og bruk av kystsona.

Statsforvalteren kan ikke se at dispensasjonen kan bli brukt som argument i saksbehandlingen i kommunen for planforslaget. Det er vanlig at et tiltak behandles etter det strengeste regelverket først og Statsforvalteren er sikker på at Bodø kommune vil gjøre en selvstendig vurdering av saken ut ifra regelverket de forvalter.

Det hevdes videre at Statsforvalteren med vedtaket gir et signal om fremme av hytteutbygging og dens ødeleggende konsekvenser for naturmangfoldet, som er stikk motsatt signal av hva sentrale myndigheter for tiden fremmer. Det er riktig at det er satt fokus på at hyttebygging bidrar til nedbygging av natur, og at det er et mål å begrense slik nedbygging, men Statsforvalteren mener dette håndteres gjennom arealplan, ikke i enkeltsaksbehandling etter verneforskriften.

Statsforvalteren er ikke enig i anførselene i klagen om at føringene i forarbeidene ikke kan vektlegges idet hyttebygging ikke er stedsutvikling. Dette vil være en vurderingssak, og hyttebygging er også med på å skape aktivitet på små steder. Gitt at aktiviteten ikke påvirker verneverdiene nevneverdig mener Statsforvalteren at det marine vernet ikke skal være til hinder for hyttebygging dersom kommunen som planmyndighet ønsker en slik utvikling.

Når det gjelder dispensasjonens presedensvirkning for liknende prosjekter, viser Statsforvalteren til at legging av rørledninger er tatt med i de spesifiserte dispensasjonsbestemmelsene og at det må forventes at også andre kan søke om tilsvarende. Statsforvalteren vurderer at dispensasjonen ikke vil gi uheldig presedensvirkning så lenge saksbehandlingen ivaretar at det ikke gis dispensasjon til utslipp som overstiger tålegrensene for resipientene eller påvirker verneverdier negativt på annen måte.

Miljødirektoratets vurderinger

Naturvernforbundet, Norges Miljøvernforbund og Interessegruppa for Saltstraumen marine verneområde har alle rettslig klageinteresse i saken og klagen er kommet innen klagefristens utløp, jf. forvaltningsloven § 29.

Erling Svensen oppgir at han er medlem av Nasjonalforeningen for havtiåret, men klagen er ikke fremsatt på vegne av foreningen. Vi kan heller ikke se at han for øvrig har rettslig klageinteresse etter forvaltningsloven § 28, slik at hans klage må avvises.

Vi er klageinstans i saken, og kan derfor prøve alle sider av den. Vi kan også ta hensyn til nye omstendigheter og forhold som ikke er tatt opp i klagen.

Miljødirektoratet er klageinstans for vedtak fattet etter verneforskriften og naturmangfoldloven. Klagesaken vil ikke bli vurdert etter andre regelverk.

Hva gjelder saken?

Saken gjelder søknad om etablering av utslippsledning fra et privat avløpsanlegg for et planlagt hyttefelt i Saltstraumen marine verneområde. Et hyttefelt med de planlagte 22 hyttene vil kreve endring av gjeldende arealplan. Søknaden omfatter etableringen av ledningen og utslipp av rensert avløpsvann som skal gå fra anlegget på land utenfor verneområdet, gjennom ledningen og ut i Saltfjorden. Vår behandling av klagen omhandler de tiltak som skal skje i verneområdet, og ikke planlagte tiltak på land utenfor verneområdets grenser.

Aktuelle regler som gjelder for dette verneområdet

Saltstraumen marine verneområde ble vernet 21. juni 2013. Formålet med vernet "...er å ta vare på et område som inneholder truet, sjelden og sårbar natur, representerer bestemte typet natur og som har særskilt naturvitenskapelig verdi. Det er en målsetting å beholde verneverdiene uten større

grad av ytre påvirkning, og området skal kunne tjene som referanseområde for forskning og overvåkning", se forskriften § 1.

Etter forskriften § 3 nr. 3 er legging av rørledninger og kabler forbudt, det samme gjelder konsentrerte forurensningstilførsler.

Verneforskriften har i § 5 spesifiserte dispensasjonsbestemmelser og etter § 5 nr. 3 kan det etter søknad gis dispensasjon til *"Legging av kabler og rørledninger, så langt som mulig samlet i korridorer"*. Tiltakets påvirkning på verneverdier og verneformål vil være sentrale momenter i den konkrete vurderingen av om tillatelse etter § 5 nr. 3 bør gis. Bestemmelsen omfatter kun selve leggingen av kabler og rørledninger, og omfatter ikke utslipp slik Statsforvalteren har lagt til grunn. Forskriften har ingen spesifisert dispensasjonshjemmel for utslipp, og søknad om utslipp av rensed avløpsvann fra hyttene må derfor hjemles i nml. § 48, se forskriften § 6. Etter nml. § 48 kan det gjøres unntak fra forbudet i verneforskriften blant annet når dette ikke vil være i strid med verneformålet og ikke vil påvirke verneverdiene nevneverdig. Selv om vilkårene etter naturmangfoldloven § 48 er oppfylt har ikke søker krav på å få dispensasjon. Det må foretas en konkret vurdering av hvorvidt dispensasjon skal gis.

Vurderingen av om tillatelse skal gis er opp til forvaltningsmyndighetens skjønn innenfor de rammer alminnelig forvaltningsrettslige regler, retningslinjer (herunder prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12) og de instruksjer fra overordnet myndighet setter.

Hvorvidt arealplanen skal endres og om det skal gis tillatelser til planlagte hytter med avløpsanlegg på land, hører inn under Bodø kommunes myndighetsområde. I de vurderinger kommunen skal gjøre følger det imidlertid av naturmangfoldloven (nml.) § 49 at det skal legges vekt på hensynet til verneverdiene i Saltstraumen marine verneområde dersom tiltakene kan innvirke på disse.

Konkret vurdering

Vi har vurdert de tre klagen på Statsforvalterens vedtak og disse berører mye av den samme tematikken. Våre synspunkter på klagenes argumentasjon fremgår av redegjørelsen for regelverket over og våre vurderinger i det følgende.

I vurderingen av om tillatelse etter forskriften § 5 bør gis vil være formålet med vernet og tiltakets påvirkning på verneverdiene. I vurderingen av om tillatelse etter nml. § 48 skal gis er det et absolutt vilkår at tiltaket ikke er i strid med verneformålet eller kan påvirke verneverdiene nevneverdig. Innenfor disse rammene kan føringer i forarbeidene vektlegges i den konkrete vurderingen av om dispensasjon bør gis. Føringer i forarbeidene kan imidlertid ikke gå foran verneforskriftens bestemmelser.

Vi ser at Statsforvalterens formuleringer i vedtaket av 20.06.2023 kan gi inntrykk av at man fra Statsforvalterens side vektlegger uttalelsen i forarbeidene om at det ikke har *"... vært noe ønske å legge begrensninger for boligbygging og stedsutvikling på land i området rundt Saltstraumen i forbindelse med marin verneplan"*, foran målsettingen i verneformålet. I de vurderinger som fremgår av oversendelsesbrevet av 29.09.2023 mener vi imidlertid det fremgår klart at Statsforvalteren mener tiltaket ikke er i strid med verneformålet og heller ikke påvirker verneverdiene nevneverdig, slik at uttalelsen vektlegges i kan-skjønn, dvs. i Statsforvalterens vurdering av om tillatelse bør gis.

Miljødirektoratet legger i likhet med Statsforvalteren til grunn at kunnskapsgrunnlaget om Saltstraumen marine verneområde er godt, jf. nml. § 8 og legger den samme kunnskapen til grunn. Kunnskapsgrunnlaget fremgår bl.a. av forarbeidene, utkast til forvaltningsplan som har vært ute på høring med høringsfrist 17.januar 2024, og Naturbase.

Verdiene i verneområdet er trukket frem i formålsbestemmelsen i § 1 andre ledd slik:
"Saltstraumen regnes som verdens sterkeste tidevannsstrøm. I tillegg til hovedstrømmen gjennom Saltstraumen, er det også forbindelse ut fra Skjerstadjorden gjennom Indre Sundan og Sundstraumen i sørvest og den grunne Godøystraumen i nordøst. Området har et rikt dyreliv, herunder fastsittende former som sjøanemoner, skjell, svamper og koraller. De spesielle strømforholdene er bestemt av de geologiske strukturene, og har stor betydning for plante- og dyrelivet i området".
Verneformålet knytter seg i første rekke til sjøbunnen med tilhørende plante- og fastsittende dyreliv.

I verneområdet finnes en rekke mindre bryggeanlegg, flytebrygger, båtstøer og båtutsettingsplasser, og det går en biled (Saltfjorden – Skjerstadjorden – Saltdaølsfjorden) inn hovedløpet på Saltstraumen. Det finnes også en rekke kloakkledninger knyttet til bebyggelse på land, samt hovedvannledningen til Bodø kommune.

Området er fiskerikt og en svært populær fiskeplass for fritidsfiskere. Markante steinformasjoner og mye tang og tare gjør imidlertid at det er lett å sette seg fast, og store mengder fiskesluker og fiskesnører slites av årlig og forsøpler sjøbunnen. Verneområdet påvirkes for øvrig, i likhet med de øvrige havområdene langs norskekysten, av pågående klimaendringer som gradvis vil gi et surere og varmere hav.

Aktuelle avløpsledning skal knyttes til 22 planlagte hytter i Fløberget hyttefelt. Det er i dag tre hytter her som ble bygget før verneområdet ble opprettet. Det er ingen boliger i direkte nærhet.

Avløpsledningen skal legges ut til 10 meters dyp ved Fløberget og avløpet skal gå ut i Saltfjorden. Bunnforholdene her er marin bunn med leire samt fin sand lenger ut. Hovedvannledningen til Bodø kommune ligger om lag 50 -100 meter fra planlagt etablering.

Vi tiltrer Statsforvalterens faglige vurderinger om at renset kloakkutslipp fra 22 hytter i Saltenfjorden som har svært stor vannutskifting på grunn av nærhet til Saltstraumen, anses ubetydelig i forhold til resipientens tålegrense, også øvrige påvirkningsfaktorer tatt i betraktning. Når det gjelder etablering av selve ledningen er dette et tiltak som er vurdert i forbindelse med etableringen av vernet og det ble åpnet for å kunne gi dispensasjon til legging av nye kabler og rørledninger i utvalgte korridorer med skånsomme metoder. Statsforvalteren uttaler at
"Bakgrunnen for at dette ikke er et direkte unntak fra vernebestemmelsene er at forvaltningsmyndigheten skal kunne være med å påvirke valg av traseer slik at de fysiske inngrepene blir mest mulig skånsom i forhold til verneverdier. Legging av avløpsledningen vurderes i dag, og hensyntatt øvrige etablerte tiltak, ikke å påvirke verneverdiene nevneverdig. Aktuelle etablering av avløpsledning og utslipp av renset avløpsvann vurderes etter dette ikke å være i strid med verneformålet og heller ikke å påvirke verneverdiene nevneverdig."

Vilkårene for å kunne gi dispensasjon både etter forskriften § 5 og nml. § 48 vurderes etter dette oppfylt slik at dispensasjon *kan* gis. Vi må dernest vurdere om dispensasjon *bør* gis.

Selv om vurderingen i dag er at resipienten vil tåle rensed utslipp fra 22 hytter, og at selve ledningen heller ikke vil påvirke verneverdiene nevneverdig, vil søknaden medføre et nytt tiltak og en ny påvirkning som dermed øker den samlede belastningen økosystemet vil bli utsatt for, jf. nml. § 10. En dispensasjon vil samtidig kunne medføre en forventning hos andre søkere om at det vil bli gitt dispensasjon til tilsvarende tiltak, og dermed også kunne ha presedenseffekt. Selv om verneforskriftens bestemmelser åpner for at et tiltak skal kunne tillates må det derfor nøye vurderes hvilke nye tiltak det bør gis dispensasjon til. En spesifisert dispensasjonshjemmel medfører ikke at dispensasjon alltid skal gis, men åpner for at dispensasjon kan gis.

Tiltak som kan gjennomføres på andre måter eller utenfor et verneområde skal som den klare hovedregel ikke etableres i et vernet område. Konsekvensene av etablering av et nytt inngrep langs sjøbunnen med tilhørende utslipp av rensed avløpsvann, må derfor nøye veies opp mot behovet for tiltaket og hvorvidt etablering inne i verneområdet er nødvendig. Statsforvalteren opplyser på spørsmål fra direktoratet at det på grunn av topografien ikke vurderes mulig å koble seg på et eksisterende avløpsanlegg. Alternative løsninger til en avløpsledning i verneområdet er ikke vurdert.

Av prinsippet om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder i nml. § 12 fremgår at *“For å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater”*.

Som Naturvernforbundet viser til finnes imidlertid flere løsninger som benyttes i andre hyttefelt, som lukkede løsninger, og som ikke vil kreve et nytt tiltak inne i verneområdet. Vi anser slike løsninger mulige også her. Hensyntatt at avløpsledningen skal betjene planlagte hytter og ikke faste boliger, og at det finnes alternative løsninger utenfor verneområdet, vurderer vi at behovet for å etablere avløpsledningen i verneområdet ikke kan anses nødvendig. Miljødirektoratet vurderer videre at presedensvirkningen av å tillate nye tiltak som ikke er nødvendige å etablere i verneområdet, på sikt kan uthule vernet og respekten for vernets målsetting som i Saltstraumen verneområde er å beholde verneverdiene uten større grad av ytre påvirkning og at området skal kunne tjene som referanseområde for forskning og overvåkning.

Vi er derfor på dette punkt uenige med Statsforvalterens vurdering av samlet belastning og presedens når det skrives at en dispensasjon ikke vil gi uheldig presedensvirkning så lenge saksbehandlingen ivaretar at det ikke gis dispensasjon til utslipp som overstiger tålegrensene for resipientene eller påvirker verneverdier negativt på annen måte. Vi har i kan-vurderingen derfor kommet til et annet resultat enn Statsforvalteren.

Idet tiltaket kan gjennomføres på annen måte finner vi heller ikke at et avslag legger begrensninger på stedsutviklingen på land. Hyttefeltet kan, dersom kommunen finner det riktig å utvide arealplanen, etableres på land med en annen avløpsløsning.

På bakgrunn av disse vurderingene avslår Miljødirektoratet søknaden om etablering av ledning og tilhørende utslipp fra planlagte hytter i Fløberget hyttefelt. Klagerne gis etter dette medhold.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ivar Myklebust
Avdelingsdirektør

Terje Qvam
seksjonsleder

Kopi til:
STATSFORVALTEREN I NORDLAND

Postboks 1405

8002

BODØ