

[MottakerNavn]
[Adresse]
[PostNr] [PostSted]
[Kontakt]

Trondheim, 14.06.2024

Dykkar ref.:
[Ref]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2024/102

Sakshandsamar:
Hege Langeland

Vedtak i klagesak om akvakulturanlegg i Raudbergvika - Geiranger – Herdalen landskapsvernområde

Vi viser til klaga på Verneområdestyret for Geiranger - Herdalen landskapsvernområde sitt vedtak 08.11.2023. Klagesaka er oversend frå verneområdestyret 30.12.2023.

Vedtak

Miljødirektoratet opphevar Verneområdestyret for Geiranger - Herdalen landskapsvernområde sitt vedtak 08.11.2023 og sender saka tilbake til ny handsaming etter forvaltningslova § 34 fjerde ledd.

Tiltaka utanfor verneområdet, er ikkje regulert av forskrift om vern av Geiranger - Herdalen landskapsvernområde. Verneforskrifta gjeld heller ikkje for underjordiske tiltak som ikkje kan påverke landskapet innafor vernegrensa.

Verneforskrifta gjeld for tiltak under bakken innafor vernegrensa som kan påverke landskapet i verneområdet.

Miljødirektoratet ber Verneområdestyret om å gjere ei ny handsaming av søknaden kor dette og premissane i dette vedtaket blir lagt til grunn.

Bakgrunn for saka

Søknaden

På vegne at World Heritage Salmon (WHS) søkte Nordplan 20.10.2023 om dispensasjon etter naturmangfaldlova § 48 for tiltak i samband med etablering av oppdrettsanlegg på land i Raudbergvika.

Det blei søkt om dispensasjon for inngrep og aktivitetar som omfattar graving, sprenging, boring og bygging innafor landskapsvernområdet sine grenser. Den synlege delen av anlegget (i Raudbergvika og Eidsdal) vil ligge utanfor landskapsvernområdet.

Det fjellbaserte indre arealet, ligg i stor grad innanfor landskapsvernområdet. Berganlegget omfattar berghallar for oppdrett, tilkomsttunnelar og tunnelar for transport av matfisk til båt, inntakstunnelar for vatn og avlaupstunnelar. I tillegg er det planlagt ein 6-7 km biltunnel til Eidsdal. Det er berekna eit uttak av massar på 5,5 mill. m³. Om lag 700 000 m³ skal nyttast i anlegget til m.a. terrengheving og resterande massar skal transporterast ut.

I søknaden er det vist til at tiltaka vil påverke eitt av hovudformåla med vernet, som er å ivareta geologiske førekomstar. Søker vurderer at sprenging og masseuttak vil skje så djupt i fjellet at arealinngrep ikkje er beskrivande for tiltaket og viser til *Akvakulturanlegg i Raudbergvika og Geirangerfjorden verdsarv - konsekvensvurdering for verdsarvsområdet frå COWI* (utarbeida for Fjord kommune). Søker meiner at dei store voluma som skal tas ut vil skje utan fysisk påverknad på det geologiske mangfaldet eller synlege/tilgjengelege geotopar. Masseuttaket vil ikkje påverke dei ytre geologiske prosessane, men vil føre til tap av visuell heilskapleg oversikt over det geologiske landskapet inne i fjellet.

Når det gjeld økologiske prosessar i verneområdet, er det vist til at Kilstivatnet med influensområde er ein viktig del av det totale økosystemet i Kilstimarkene, og at Kilstimarkene, Verpedalen, Kilstisetra og Skrenakken representerer særleg verdifulle delar av landskapsvernområdet. Søkjar har engasjert hydrogeologer ved Norconsult til å vurdere potensiell negativ verknad frå tiltaka på grunnvatnet i planområdet og Kilstivatnet.

I notat 26.09.23 frå Norconsult (som er vedlagt søknaden) er det drøfta om kjerneboringa kan påverke grunnvatnet. Norconsult meiner at bekker og fossar i landskapet forventast å være lite avhengig av grunnvatn fordi topografien og berget er bratt og med lite vegetasjon og at dette gjer at vatnet renner raskt av og følger bekkeløp på overflaten heller enn å infiltrere ned til grunnvatnet. Norconsult vurderer det for å vere lite sannsynleg at eventuelle lekkasjar i tunnel vil påverke bekker og fossefall i området. Det er vist til at Kilstivatnet har eit relativt stort nedbørsfelt (3,2 km²) og dermed er robust mot endringar i vanntilsg. Dersom det påtreffes store vannlekkasjer i tunnel, og det ikkje blir gjort tiltak, vil Kilstivatnet og Verpedalsvatnet kunne få lavere vannstand. Norconsult har i rapporten skrevet om dette:

"Det er imidlertid satt et tetthetskrav i tunnel over den strekningen som vurderes å kunne påvirke vannene uten tiltak. Tetthetskravet har som hensikt å ivareta vannforekomstene og naturmiljø over tunnel, slik at vannene ikke påvirkes.

Det finnes tekniske løsninger som stopper drenering av grunnvann, og de er velutviklet. Metodene har vært brukt i norske tunnelanlegg i årtier, og selv om det er eksempler på anlegg som har hatt sine utfordringer med vanntrykk, så er det unntakene, og en del av læringsprosessen som har ført oss frem dit vi er i dag. Dette i kombinasjon med god overvåking av innlekkasjemengder inn i tunnelen, vil sikre at kravene til innlekkasje holdes.

Ved videre prosjektering av tunnelen og berghaller er det naturlig å vurdere behov for grunnundersøkelser, som eksempelvis boring av grunnvannsbrønner med tilhørende kartlegging av bergmassen. Dette gjøres for å bedre detaljere kjennskapen til de lokale berg- og grunnvannsforholdene.

Det er i føresegnene til områdeplanen sett krav om overvåking av lekkasjar til Kilstivatnet. I tillegg til krav om overvåking av grunnvassnivået i berget. ---"

Verknaden for biologisk mangfald i verdsarvområdet er vidare omtalt. Påverking på landskapsmangfald er beskrive som at bygningsanlegget vil påverke innfallsporten til landskapsvernområde og verdsarven. Det er peika på at det ikkje er upåverka landskap der frå før. Bergverksdrifta i Raudbergvika har gjennom ei lang periode påverka landskapet negativt gjennom landskapsinngrep i form av underjordisk bergdrift/gruvedrift, og tilhøyrande hamnekonstruksjonar.

Søklar peiker på at det ikkje skal etablerast nye synlege bygg over grunnen innanfor vernegrensa til landskapsvernområde. Søklar meiner at fjellhallane vil ikkje endre landskapet, men er i strid med det generelle forbodet mot sprenging, boring, bergverksdrift m.m. Søklar meiner tiltaket vil ha stor betydning for regionen og kan gi 300 varige arbeidsplassar i ein region med sterk befolkningsnedgang.

Verneområdestyret sitt vedtak

Verneområdestyret for Geiranger – Herdalen landskapsvernområde har i vedtaket 08.11.2023 gitt dispensasjon etter naturmangfaldlova § 48 til alle tiltaka. Verneområdestyret har i grunngevinga for dispensasjonen mellom anna skreve følgjande:

"Verneområdestyret for Geiranger – Herdalen landskapsvernområde meiner at den reviderte og justerte planen for det landbaserte oppdrettsanlegg i Raudbergvika no kan realiserast utan at verneverdiane vert nemneverdig negativt påverka, jfr paragraf 48 i Naturmangfaldlova. Verneområdestyret legg i denne vurderinga også til grunn at det gjennom den etterfølgjande detaljreguleringsprosessen skal gjerast ytterlegare avklaringar, og vilkår skal fastsetjast i høve til natur og miljø. Som det går fram av vedtaket i verneområdestyret, er det av styret lagt stor vekt på at Raudbergvika ved innskriving i verdsarven og etablering av verneområdet, vart halden utanfor det området som vart omfatta av vernet. Grunngevinga for dette var at der var aktiv gruvedrift i området på det tidspunktet – og det vart tatt høgde for at denne aktiviteten skulle kunne utvidast – også med masseuttak under jorda inne i verneområdet.

Områdeplanen for det landbaserte anlegget vil også medføre uttak av masser under jorda i deler av det som er omfatta av landskapsvern og verdsarv, men det vil ikkje endre det visuelle preget av landskapet i verneområdet. Dei geologiske prosessane som har forma landskapet, vil heller ikkje verte påverka av tiltaket.

Den delen av det planlagde tiltaket som ligg «i dagen», er plassert på eit areal som i gjeldande planverk har reguleringsføreområdet masseuttak, sjøarealet ved Raudbergvika har reguleringsføreområdet vassareal for allmenn bruk. Verneområdestyret meiner det bør vere skilnad på krava som vert stilt innanfor og utanfor verneområdet. Likevel slik at ein ivaretar dei krava som vert sett i Naturmangfaldlova §49, som seier : « Verneforskriften gjelder ikkje for virksomhet som skjer utenfor vernegrensene. Det er derfor viktig at tilgrensende områder forvaltes på en slik måte at ikke verneverdiene innenfor verneområdet blir forringet.»

Med dei tilpassingar som er gjort i dei justerte planane – samt med dei krava som kan nedfellast i seinare reguleringsføresegner og konsesjonsbehandling, legg styret til grunn at tiltaket ikkje skal forringe verneverdiane. ---"

Verneområdestyret la vidare vekt på at dispensasjonen gir rom for ei verksemd som vil gi arbeid til minst 300 tilsette. Ei slik etablering vil kunne gjere det mogleg å halde oppe eit busetjing og tilhøyrande tenestetilbod i bygdene – noko som er ein klar føresetnad for at vi i framtida skal kunne halde oppe eit landbruk og ei beitenæring som er viktig for landskapsvernet.

Forvaltar har i si innstilling til styret 25.10.2023 vurdert at vilkåra for å gi dispensasjon etter § 48 ikkje er oppfylt og tilrådd avslag på søknaden. Etter forvaltar si vurdering strir planen mot føremåla til landskapsvernet om å «ta vare på eit særprega og vakkert fjord- og fjellandskap med eit rikt plante- og dyreliv» og «ta vare på geologiske førekomstar og landskapsformer». Planen inneber tyngre tekniske inngrep som kan «verke inn på landskapet sin art eller karakter», blant anna «bergverksdrift», «sprenging og boring», «bryting av steinar, mineral og fossil». Utsleppet frå det planlagde anlegget vil bryte med verneforskrifta § 3 punkt 6.1 om forureining. Forvaltar skriv mellom anna at:

"Fleire av verneformåla blir negativt påverka av utbygginga. Dette gjeld nemneverdig påvirkning av geologiske førekomstar og landskapsformer, og likeins påvirkning av verneformål særprega og vakkert fjord- og fjellandskap med eit rikt plante og dyreliv.

Her er inngrep i strid med verneforskrift §3,1.1, som graving, boring, masseuttak, innskrenking av inngrepsfri sone, usikker påvirkning på hydrologi, fjordmiljø med sine økosystem og plante- og dyreliv.

«Landskapets art og karakter» blir nemneverdig påverka, også av forureinsing (utslepp, lys, lyd, lukt) og visuell dominans. Verneforskrifta har inga opning for for synlege anlegg i overflata i samband med havbeite (§3,3.4).

Alt forureinsande utslepp er ulovleg innanfor landskapsvernområdet (§3, 6.1)."

Klagen

Statsforvaltaren i Møre og Romsdal klaga på vedtaket i brev 01.12.2023. Statsforvaltaren meiner at etablering av eit akvakulturanlegg i fjellhallar innanfor landskapsvernområdet vil stri mot verneformålet og gi vesentlege negative verknader på verneverdiane.

Statsforvaltaren viser til at Geiranger-Herdalen landskapsvernområde inngår i UNESCO sitt verdsarvområde Vestnorsk fjordlandskap saman med Nærøyfjorden landskapsvernområde og at verdsarvstatusen skjerpar krava til vurdering av vilkåra i naturmangfaldlova (nml.) § 48.

Statsforvaltaren meiner at søknaden om dispensasjon for uttak av masser ikkje er dekkande for hovudtiltaket, som er etablering og drift av eit akvakulturanlegg innanfor landskapsvernområdet. Sjølv om det skjer under bakken, må anlegget i seg sjølv ha dispensasjon frå § 3.1.1 i verneforskrifta. I og med at produksjonen skjer innanfor verneområdet må tiltaket også vurderast opp mot forbodet mot forureining i § 3 punkt 6.1.

Når anlegget og produksjonen blir etablert innanfor landskapsvernområdet, meiner Statsforvaltaren at verknaden av installasjonane og forureiningsutslepp utanfor verneområdet på verneformål og verneverdiar i verneområdet må vurderast fullt ut etter krava i naturmangfaldlova § 48. Sjølv om desse deltataka fysisk er plassert utanfor verneområda er dei ei direkte følge av at etableringa skjer i verneområdet, og verknadene er uløseleg knytt til om akvakulturanlegget får dispensasjon eller ikkje.

Statsforvaltaren har vist til COWI si konsekvensvurdering for verdsarvområdet (oppdatert 07.09.2023 og samandraget). Etter Statsforvaltaren si vurdering er det ikkje tvil om at eit akvakulturanlegg i Raudbergvika vil stri mot verneformålet og gi vesentlege negative verknader for verneverdiane. Positive verknader knytt til busetnad kan etter Statsforvaltaren sitt syn ikkje vege opp for dette, og dei må også vegast opp i mot kva ev. bortfall av verdsarvstatusen vil ha å seie for reiselivsnæringa, og kva tap av verkemiddel som står opp under kulturlandskapsverdiane i så fall vil innebere. I avveginga må også tilsvarande verknader for Nærøyfjorden få tyngde.

Verneområdestyret har ikkje grunngitt vedtaket eksplisitt i omsyn til vesentlege samfunnsinteresser, jf. naturmangfaldlova § 48 fyrste ledd, men det er vist til at ein både må kunne ta omsyn til viktige samfunnsmessige interesser, samtidig som ein stiller strenge krav for å sikre at verneverdiane ikkje vert vesentleg sett til side. Statsforvaltaren meiner etablering av akvakulturanlegget ikkje kvalifiserer til å vere ei samfunnsinteresse som kan slå gjennom i medhald av dette vilkåret i § 48 og visar til kap. 7.5 i Miljødirektoratet sin rettleiar M106-2014 og Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) om naturmangfaldlova s. 240.

Vidare viser Statsforvaltaren til at verneområdestyret sitt vedtak har ikkje synleggjort korleis dei miljørettslege prinsippa i naturmangfaldlova §§ 8-12 er vurdert, slik det er krav om i § 7. Etter Statsforvaltaren si vurdering, er kunnskapsgrunnlaget (§ 8) som kjem fram i planmaterialet godt på dei fleste punkt, og tilstrekkeleg til å konkludere med at ein dispensasjon strir mot verneformålet og gir vesentlege negative verknader for verneverdiane. Størst usikkerheit er knytt til verknader av forureining i fjorden og i mindre grad mogleg påverknad på Kilstivatnet. Etter statsforvaltaren si vurdering må føre var-prinsippet (§ 9) få vekt for desse elementa.

Når det gjeld prinsippet i § 12 (miljøforsvarlege teknikkar og driftsmetodar), viser kunnskapsgrunnlaget at tilpassingane som er gjort gjennom planprosessen ikkje er tilstrekkeleg til å eliminere dei negative verknadene på verneverdiane som følgjer av tiltaket. Statsforvaltaren viser vidare til at § 12 stiller krav om å vurdere alternativ lokalisering, og at desse vurderingane er sterkt mangelfulle i planmaterialet.

Eit vesentleg punkt i miljørettsprinsippa er vurdering av samla belastning (§ 10). Til dette punktet meiner Statsforvaltaren at etablering av akvakulturanlegget må vurderast opp mot andre eksisterande og planlagde tiltak i og i tilknytning til landskapsvernområdet. Ei rad nye og omfattande tiltak, med stor direkte betydning for samfunna i Geiranger, Eidsdal og rundt, har vore framme. Dette gjeld mellom anna kraftforsyning, skredsikring, parkeringsanlegg og ny veg til Strynefjellet. Statsforvaltaren meiner det vil vere uheldig dersom etablering av eit ikkje stadbunde akvakulturanlegg vanskeleggjer realisering av større, til dels samfunnskritiske prosjekt direkte knytt til tettstadene i området, og bidrar unødvendig til at verdsarvstatusen blir sett i fare.

Merknader til klagen

Advokatfirmaet Schjødt AS v/partner Erik Staurset Andresen har, på vegne av World Heritage Salmon AS, i brev 12.12.2023 sendt merknadar til klagen. I brevet er det mellom anna fremma at:

- Verneområdestyret ikkje er bunde av synspunkta til forvaltar eller statsforvaltaren og står fritt til å oppretthalde vedtaket. Verneområdestyret har betre forutsetningar til å vurdere og veie lokale forhold enn det statsforvaltaren har. Dette er bakgrunnen for oppnemning

av eit verneområdestyre. Verneområdestyret har fatta et riktig vedtak. Vedtaket er basert på omfattande og dekkande dokumentasjon, samt kunnskap om og forståing for lokale forhold.

- Det planlagde prosjektet vil ikkje endre det visuelle preget av landskapet i verneområdet. Tiltaka vil berre påverke innsida av fjellet, og dermed ikkje være synleg i verneområdet. Det vil heller ikkje påverke dei geologiske prosessane som har forma landskapet.
- Prosjektet vil i stor grad bidra til å ivareta og realisere formålet med verneområdet. Planlagde tiltak vil blant annet gjere at det som nå ligg igjen av rester etter gruvedrifta blir rydda opp. Vidare vil prosjektet sikre befolkning og aktivitet i regionen, som igjen vil kunne bidra til å oppretthalde kulturlandskapet i verneområdet.
- Verneområdestyret har vurdert rapporten frå COWI som Statsforvaltaren vektlegg i klagen. Verneområdestyret understrekte at "det bør vere skilnad på krava som vert stilt innanfor og utanfor verneområdet". Verneområdestyret har på korrekt måte vurdert saka etter naturmangfaldlova § 49.
- At området er verna, betyr ikkje at det ikkje skal kunne drives verksemd der. Dette er klart forutsett i forskrifta § 3 første ledd punkt 1.3 bokstav l, som opnar for "prøveboring og etablering av naudsynte luftesjakter i samband med underjordisk bergverksdrift med uttaksstad utanfor verneområdet". Frå det meir til det mindre-betraktningar, må det vere rom for å gi løyve til skjult verksemd inne i fjellet når det er rom for å gi løyve til etablering av luftesjakter og byggverk.
- Statsforvaltaren legg i stor utstrekning vekt på forhold som gjeld utanfor sjølve verneområdet. Statsforvaltaren trekk og frem forhold knytt til utslepp, noko som blir regulert av andre lovar, og som ligg utanfor verneforskrifta sitt saklege verkeområde. Særleg gjeld dette utslepp som vil skje utanfor verneområdet.
- Dei særlege vurderingane knytt til forureining utanfor verneområdet er lagt til Statsforvaltaren, i samband med søknad om utsleppsløyve. Det er sendt eigen søknad om utsleppsløyve.
- Verneområdestyret har gjort ein grundig vurdering av samla belastning i vurderingane etter verneforskrifta.
- I søknaden om utsleppsløyve er det tatt utgangspunkt i det som var beste teknologi på søknadstidspunktet. Ved realisering av prosjektet, vil verksemda ta i bruk det som er den beste utslippsteknologien på utbyggingstidspunktet.

Verneområdestyret sine merknader

Verneområdestyret fant ikkje grunnlag for å vurdere saka annleis etter vurdering av klagen, og oppretthaldt sitt opphavelge vedtak 08.11.23.

Miljødirektoratets vurderingar

Vi er klageinstans i saka, og kan derfor prøve alle sider av ho. Vi kan også ta omsyn til nye omstende og forhold som ikkje er tekne opp i klaga.

Reglane som gjeld for Geiranger - Herdalen landskapsvernområde

Geiranger - Herdalen landskapsvernområde blei oppretta ved kongeleg resolusjon 8. oktober 2004. Verksemd i området er regulert av forskrift 8. oktober 2004 nr. 1310 m vern av Geiranger-Herdalen landskapsvernområde.

Føremålet med opprettinga av Geiranger-Herdalen landskapsvernområde går frem av verneforskrifta § 2 og er å:

- "- Ta vare på eit særprega og vakkert fjord- og fjellandskap med eit rikt og variert plante- og dyreliv.*
- Ta vare på viktige kulturlandskap der fjordgardar, setermiljø og kulturminne utgjer ein vesentleg del av landskapet sin eigenart.*
- Ta vare på geologiske førekomstar og landskapsformer."*

Etter verneforskrifta § 3 punkt 1.1 er området verna mot inngrep som vesentleg kan endre eller verke inn på landskapet sin art eller karakter. Det er mellom anna forbod mot inngrep som vegbygging, oppføring og ombygging av bygningar eller anlegg, bergverksdrift, vassdragsregulering, graving og påfylling av masse, sprenging og boring, bryting av steinar, mineral og fossil, fjerning av større steinar og blokker, drenering og anna form for tørrlegging.

I forskrifta § 3 punkt 1.3 har forvaltningsstyresmakta mynde til å gi løyve til bestemte tiltak. Dette gjeld mellom anna *"prøveboring og etablering av naudsynte luftesjakter i samband med underjordisk bergverksdrift med uttaksstad utanfor verneområdet"*.

Når verneforskrifta ikkje har unntaksreglar som opnar for at det kan givast løyve, må ein søknad handsamast etter den generelle dispensasjonsregelen i naturmangfaldlova § 48. Denne lyd:

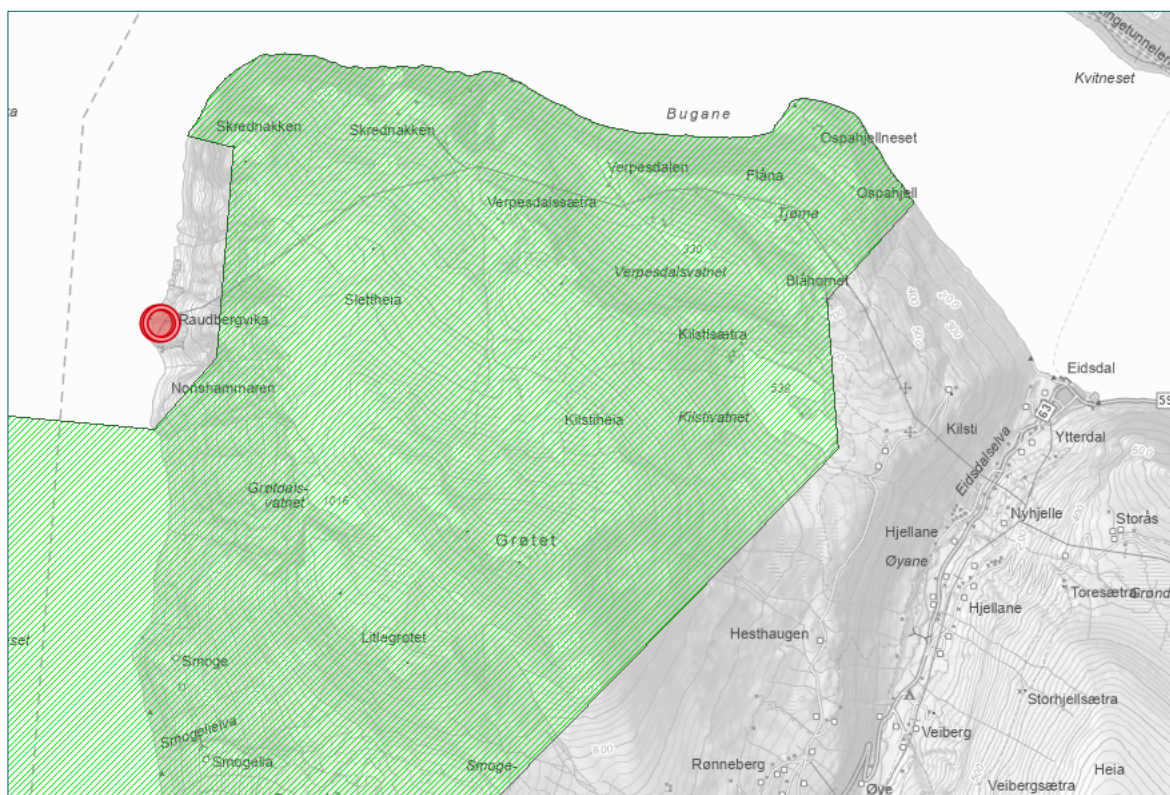
"Forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig."

Det følgjer av forarbeida til naturmangfaldlova at § 48 ikkje kan brukast for å utvide den ramma som er gitt i vernevedtaket. Regelen er ein sikringsventil for tiltak som ikkje kunne føresjåast eller spesielle tilfelle som ikkje vart vurderte på vernetidpunktet. For at ein dispensasjon skal kunne givast må vilkåra vere oppfylt.

Etter § 48 fjerde ledd skal begrunnelsen for vedtaket vise hvordan forvaltningsmyndigheten har vurdert virkningene som dispensasjonen kan få for verneverdiene, og hvilken vekt det er lagt på dette.

Kva for tiltak er regulert gjennom verneforskrifta?

Vernegrensa for Geiranger-Herdalen landskapsvernområde går oppe i fjellsida ved Raudbergvika. På den andre sida av fjellet mot Eidsdal går også vernegrensa oppe i fjellsida. (Kartutsnittet under frå Naturbase viser vernegrensa i denne delen av verneområdet.)



Søknaden gjeld tiltak som skal gjennomførast i Raudbergvika utanfor vernegrensa og tiltak som skal gjennomførast i berggrunnen i verneområdet (uttak av masser, etablering av anlegg, berghallar, tunnelar mv). Det er ikkje er søkt om konkrete tiltak opp i dagen innafør vernegrensa.

I det følgjande vil vi vurdere om tiltaka er regulert av verneforskrifta for Geiranger - Herdalen landskapsvernområde.

Tiltak utafør vernegrensa

Verneforskrifta gjeld for tiltak innafør vernegrensa. I forarbeida til naturmangfaldlova Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold kap. 11.8.15.4 er dette presisert slik:

"Vernegrensen skal være entydig, og vernevedtaket gjelder ikke utenfor dets geografiske avgrensing. Således regulerer verneforskriftene aktivitet innenfor verneområdet, mens aktivitet utenfor verneområdene reguleres av plan- og bygningsloven og sektorlover."

Tiltak utafør vernegrensa kan påverke naturverdiene i verneområdet. Ein søknad om etablering av slike tiltak, må likevel handsamast gjennom anna regelverk og ikkje verneforskrifta. For slike tiltak gjeld naturmangfaldlova § 49 som lyd:

"Kan virksomhet som trenger tillatelse etter annen lov, innvirke på verneverdiene i et verneområde, skal hensynet til disse verneverdiene tillegges vekt ved avgjørelsen av om"

tillatelse bør gis, og ved fastsetting av vilkår. For annen virksomhet gjelder aktsomhetsplikten etter § 6."

Denne regelen inneber at kommunen og andre offentlege myndigheiter i handsaming av søknader etter anna regelverk, skal legge vekt på omsynet til verneverdiane i verneområdet i vurderinga om løyve bør verte gitt og ved fastsetting av vilkår. I forarbeida til naturmangfaldlova er det i merknadene til § 49 vist til kva verknader tiltak utanfor kan gi i eit verneområdet og som blir ein § 49-sak:

"Bestemmelsen gjelder kun for tiltak som skjer utenfor verneområdet, men som kan ha negativ effekt på verneverdiene innenfor området, f.eks. gjennom forurensing, endring i vannstand, drenering eller ved retningsendring av vassdrag."

Verneområdestyret har i vedtaket ikkje spesifisert kva for tiltak styret har gitt løyve til, men innvilga søknaden i sin heilheit. Verneområdestyret har samstundes vore klar på at tiltak *utafor vernegrensa* ikkje skal verte vurdert etter vernereglane, men etter naturmangfaldlova § 49.

Miljødirektoratet er einig med styret i denne vurderinga. Dette inneber at anlegg og verksemd i dagen i Raudbergvika, som ligg utafor vernegrensa, soleis ikkje vil krevje dispensasjon etter vernereglane. Det same gjeld utslepp og forureining utanfor vernegrensa. Verknaden av desse tiltaka på naturmiljøet i verneområdet, mellom anna på fauna, i fjorden og påverknad på landskapet ved innfallsporten, skal soleis ikkje handsamast av verneområdestyret som ein dispensasjonssak frå verneforskrifta. Det er heller ikkje verneområdestyret som skal gjere vurderingane etter naturmangfaldlova § 49. Verneområdestyret sin myndigheit omfattar berre vurderingar om dispensasjon frå verneforskrifts for dei tiltak som er søknadspliktige etter denne forskrifta. Vurderingar etter naturmangfaldlova § 49 skal gjerst av andre myndigheiter, i dette tilfellet Statsforvaltaren og kommunen etter forureiningslova og plan- og bygningslova, samt anna regelverk som gjeld for verksemda.

Miljødirektoratet vil i denne samanheng påpeike at plan- og bygningslova og forureiningslova og andre reglar som gjeld for akvakultur har reglar som gjeld påverknad på naturmiljøet. Naturmangfaldlova § 49 og dei miljørettslege prinsipp i §§ 8-12 gjeld for handsaming av saker etter desse lovane og må verte vurdert i handsaminga etter desse regelverka. I skjønnsvurderinga må desse myndigheitene også vurdere verknaden ein dispensasjon kan ha for verdsarvområde som Noreg har forplikta seg til å ta vare på.

Tiltak under bakken

Dei planlagde tiltaka under bakken er omfattande. Statsforvaltaren meiner at sjølv om drift og etablering av akvakulturanlegget skjer under bakken, må anlegget ha dispensasjon frå § 3 punkt 1.1 i verneforskrifta.

Rettsleg utgangspunkt – kor langt gjeld vernet?

Verken forarbeida til naturmangfaldlova eller juridisk teori gir nokre generelle uttaler om kor langt ned i bakken eit verneområde gjeld. I boka Naturvern og naturinngrep (1986) av Inge

Lorange Backer er spørsmålet tatt opp i høve til naturvernlova frå 1970. På side 110 i kapittel 6.2 står det:

"For undergrunnen kan man i og for seg tenke seg et vern etter reglene i N. I tilfelle vil det nok først og fremst være vitenskapelige (geologiske) hensyn som ligger bak. Det er neppe grunn til å tolke N slik at det utelukker slike verneobjekter; særlig naturminne kan være en praktisk verneform her.

Et annet spørsmål er om et ordinært vernevedtak er til hindre for inngrep i grunnen under verneområdet, når inngrepet ikke berører overflaten i verneområdet (tunnel med innslag utenfor verneområdet). Dette kan by på tolkningstil ---"

Backer synes å meine at det er heimel for å verne områda også under bakken, men at det kan være tolkningstil om dette i "ordinære" verneområde dersom det ikkje er tatt uttrykkeleg stilling til det når området ble verna. Backer har ikkje konkret tatt stilling til korleis dette vil stille seg i eit landskapsvernområde.

Miljødirektoratet legg etter dette til grunn at det må gjerast ei tolking knytt til det enkelte verneområde og verneformål, kor langt ned vernet rekker. Det er døme på nasjonalparkar kor det er opna for prøveboring, men kor det er lagt til grunn at mineralutvinning kan skje underjordisk utan hinder av vernereglane så lenge uttaksstaden er utanfor verneområdet.

Det er eit eget spørsmål om kor langt ein kan gå i å beskytte undergrunnen i eit landskapsvernområde etter naturmangfaldlova § 36 (og den tidlegare naturvernlova § 5).

Geiranger - Herdalen landskapsvernområde er oppretta i 2004 etter den gamle naturvernlova frå 1970, men landskapsvernområdet blei vidareført da naturmangfaldlova blei vedteken i 2009 gjennom overgangsregelen i naturmangfaldlova § 77. Etter naturvernlova § 5 kunne eit landskapsvernområde bli etablert for å "bevare egenartet eller vakkert natur- eller kulturlandskap". Vidare var regelen at det i landskapsvernområde ikkje må "iverksettes tiltak som vesentlig kan endre landskapets art eller karakter". I naturmangfaldlova er desse hovudelementa frå naturvernlova vidareført i naturmangfaldlova § 36. Som landskapsvernområde "kan vernes natur- eller kulturlandskap av økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller som er identitetsskapende". Det følgjer av § 36 andre ledd at i landskapsvernområde "må det ikke settes i verk tiltak som aleine eller sammen med andre tiltak kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig". Videre kan det i forskriften "gis bestemmelser om hva som aleine eller sammen med andre tiltak kan endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig, om krav til landskapsmessig tilpassing, og om ferdsel som ikke skjer til fots". Denne regelen gjeld også for landskapsvernområde verna etter naturvernlova, jf. overgangsregelen i naturmangfaldlova § 77.

Etter begge lovar er landskapsvern ein vernekategori som skal nyttast for å ta vare på landskapet. Utgangspunktet i eit landskapsvernområde er at verneforskrifta kan regulere tiltak som (aleine eller saman med andre tiltak) kan endre det verna landskapet sitt særpreg eller karakter vesentleg, jf. over.

I Ot.pr. nr. 52 (2008-2009) Om lov om forvaltning av naturens mangfold kap. 11.8.4.4. har Klima- og miljødepartementet uttalt at landskapsvernområdene skal ivareta dei større trekkane i landskapet, og typiske landskapstrekk kan f.eks. vere kvartærgeologiske landskapsformer, kystlandskap, vestlandslandskap, samisk kulturlandskap, eller jordbrukets kulturlandskap.

Artsdatabanken har i naturbeskrivelsesverktøyet Natur i Norge (NiN) definert en landskapstype som «større geografisk område med enhetlig visuelt preg, skapt av enhetlig dominans av store landformer og kjennetegnet ved karakteristisk fordeling av landformer, natursystemkomplekser, natursystemer og andre landskapselementer.» Landskapstypene baserer seg på variasjonen i generelle og observerbare trekk i landskapet, jf. heftet "NiN landskapstyper - En kort innføring" (Trond Simensen, Lars Erikstad og Rune Halvorsen).

Landskapet som er verna er i hovudsak landskapsverdiane over bakken og landskapsformar, jf. korleis eit landskap blir definert. Samtidig kan eit landskap og vere meir enn det visuelle. Miljødirektoratet meiner forskrifta ikkje kan tolkast så snevert at den berre gjeld tiltak over bakken. Det er vidare ikkje grunnlag for å trekke ei absolutt grense for kor langt ned vernet, og dermed også verneforskrifta gjeld. Verneforskrifta må, etter vår vurdering, verte tolka slik at den og regulerer tiltak under bakken som kan verke inn på landskapet.

Dette samsvarer med eit liknande spørsmål som er handsama av Høyesterett i dommen HR-2022-993-A. Denne dommen gjaldt eigendomsrettens utstrekning oppover i luftrommet og Høyesterett la til grunn at eigendomsrettens utstrekning er avhengig av kor høgt grunneigar har interesse i å utnytte eigeiendommen, og så langt som han etter ei objektiv vurdering har berettiga og sakleg interesse i å nekte aktivitet eller tiltak over eigen grunn.

På same måte meiner Miljødirektoratet at verneforskrifta gjeld verksemd og tiltak under grunnen som kan påverke landskapet og verneverdiane.

Konkret vurdering

Formålet med opprettinga av Geiranger Herdalen landskapsvernområde er i å ivareta fjord- og fjellandskapet med landformar, kulturlandskap og dei særprega som landskapet elles har. Når verneføremålet er å ta vare på geologiske førekomstar og landskapsformer, omfattar dette å ta vare på geologiske førekomstar som ein del av landskapet og landformar.

I førarbeida til verneområdet, foredraget til kongeleg resolusjon 8. oktober 2004, er vurderingar om verneverdiane, vernereglane og avgrensinga av verneområde nærare omtalt. Det er her vist til at det vert drive utvinning av olivin i Raudbergvika nordvest for landskapsvernområdet. Vidare er det vist til at dagens aktivitet kan halde fram som før, og at det er mogleg med underjordisk drift i verneområdet, mens dagbrot inne i verneområdet vil kunne vere i strid med verneføremålet. Etter ei vurdering av konsekvensar for bergverksdrifta, blei det vurdert at det kunne vere aktuelt med underjordisk drift og i vernereglane er det i § 3 punkt 1.3 bokstav l) er det opna for å gi løyve til prøveboring og etablering av naudsynte luftesjakter i samband med underjordisk bergverksdrift med uttaksstad utanfor verneområdet. Det er ikkje opne for bergverksdrift eller uttak av massar i samband med dette. Miljødirektoratet forstår dette slik at det ikkje er gitt reglar om uttak av massar fordi vernereglane ikkje er til hinder for slike tiltak langt under bakken som ikkje har påverknad på landskapet.

Verneforskrifta § 3 punkt 1.1 inneber eit forbod mot inngrep som vesentleg kan endre eller verke inn på *landskapet* sin art eller karakter. I saka her må det gjerast ei konkret vurdering av kva for tiltak under bakken som kan påverke landskapet. Miljødirektoratet legg til grunn at det må verte vurdert nærare av Verneområdestyret kva for konkrete tiltak som kan påverke landskapet i landskapsvernområde, og at søknaden etter dette må verte handsama i tråd med dette. For ordens skyld peiker vi på at konsekvensutgreiinga frå COWI gjeld verknadane som tiltaket kan få på verdsarven som heile og som omfattar eit større område enn landskapsvernområdet.

Miljødirektoratet har merka seg at COWI har uttalt fylgjande i konsekvensutgreiinga:

"Etablering av delar av tiltaket i peridotitt og kontaktsonene mellom peridotitt og gneis kan medføre drenering av grunnvatn. Dette kan også endre dreneringsmønster for overflatevatn. COWI AS vurderer at det er sannsynleg at etablering av tiltaket vil føre til fysisk endring av vassnivået til grunnvatnet i fjellet. Grad av påverknad er ikkje mogleg å estimere ut frå tilgjengeleg grunnlag".

og

"Dersom overflatevatn vert drenert vil vasstanden i Kilstivatnet og Verpedalsvatnet, som ligg innanfor verdsarvområdet, kunne bli seinka, og småbekkar vil kunne forsvinne."

Norconsult har i notatet *WHS Raudbergvika - Svar på høringsinnspill angående Kilstivatnet* (26.09.2023) gjort vurderingar av risiko for lekkasje for grunnvatn og mellom anna uttalt seg om korleis dette kan påverke vatna og vassdraga i området. Norconsult skriv mellom anna:

"Grunnvannsnivå i fjell kan bli redusert av tunnelanlegget. Dette betyr ikke at Kilstivatnet (og Verpedalsvatnet) vil dreneres. Dersom det påtreffes store vannlekkasjer i tunnel, og det ikke gjøres tiltak, vil vannene kunne få lavere vannstand. Det er imidlertid satt et tetthetskrav i tunnel over den strekningen som vurderes å kunne påvirke vannene uten tiltak. Tetthetskravet har som har som hensikt å ivareta vannforekomstene og naturmiljø over tunnel, slik at vannene ikke påvirkes.

Det finnes tekniske løsninger som stopper drenering av grunnvann, og de er velutviklet. Metodene har vært brukt i norske tunnelanlegg i årtier, og selv om det er eksempler på anlegg som har hatt sine utfordringer med vanntrykk, så er det unntakene, og en del av læringsprosessen som har ført oss frem dit vi er i dag. Dette i kombinasjon med god overvåking av innlekkasjemengder inn i tunnelen, vil sikre at kravene til innlekkasje holdes.

Ved videre prosjektering av tunnelen og berghaller er det naturlig å vurdere behov for grunnundersøkelser, som eksempelvis boring av grunnvannsbrønner med tilhørende kartlegging av bergmassen. Dette gjøres for å bedre detaljere kjennskapen til de lokale berg- og grunnvannsforholdene."

Miljødirektoratet legg til grunn at i den grad tiltaka kan påverke grunnvatn og derav vassdraga innanfor landskapsvernområdet, er dette tiltak som vert råka av verneforskrifta § 3 punkt 1.1 inngrep som vesentleg kan endre eller verke inn på landskapet sin art eller karakter. Slike tiltak må soleis verte handsama som ein dispensasjonssak av forvaltningsstyresmakta.

Miljødirektoratet kan ikkje sjå at verneområdestyret har gjort ei tilstrekkeleg konkret vurdering av spørsmålet om påverknaden på landskapet i samsvar med dette. Det er heller ikkje gitt ei tilstrekkeleg grunngiving av om vilkåra i naturmangfaldlova § 48 i tilfelle er oppfylt og korleis tiltaket kan påverke verneverdiane og kva for vekt det er lagt på dette, jf. § 48 fjerde ledd om krav til grunngivinga. Miljødirektoratet er difor usikker på om det er gjort ei tilstrekkeleg konkret vurdering av dette. Verneområdestyret sitt vedtak blir difor oppheva og saka vert sendt tilbake for ny handsaming.

Avslutningsvis har vi merka oss at verneområdestyret i vurdering av tiltaka si påverknad har lagt vekt på at det gjennom den etterfølgjande detaljreguleringsprosessen skal gjerast ytterlegare avklaringar, og at vilkår skal fastsetjast i høve til natur og miljø. Dette er vurderingar som skal gjerast av kommunen som del av behandlinga etter plan- og bygningslova. Dersom det bør vere vilkår for å hindre negative påverknader på verneverdiane i verneområdet, bør vilkår gis i ein eventuell dispensasjon etter verneforskrifta.

Konklusjon

Miljødirektoratet har kome til at verneområdestyret sitt vedtak vert oppheva og at saka må handsamast på nytt i verneområdestyret. Verneområdestyret må gjere ei konkret vurdering av tiltak som er søknadspliktig etter verneforskrifta og ei konkret vurdering og grunngjeving av om det kan og bør gjevast dispensasjon etter naturmangfaldlova § 48.

Miljødirektoratet gjer som fylgje av dette vedtaket ikkje ei nærare vurdering av påverknadene frå dei aktuelle tiltaka (etter naturmangfaldlova §§ 8-12) eller verknaden på verdsarvområdet Vestnorsk fjordlandskap av verksemda. For dei tiltaka som vert vurdert som søknadspliktige etter verneforskrifta, må verneområdestyret gjere ei vurdering av naturmangfaldlova §§ 8-12. I tillegg vil eventuell påverknad på verdsarvområdet vere eit moment i vurderinga av om det skal gjevast dispensasjon.

Andre offentlege myndigheiter, mellom anna Statsforvaltaren og kommunen, må gjere vurderingar av om tiltaka kan påverke verneverdiane i Geiranger – Herdalen landskapsvernområde, i tråd med naturmangfaldlova § 49, i handsaminga etter anna regelverk. Vidare gjeld naturmangfaldlova sine miljørettsprinsipp i §§ 8-12, jf. § 7 for alle avgjerd som påverkar natur.

Merknadar om verdsarven

Miljødirektoratet har det faglege ansvaret for å følge opp Verdsarvkonvensjonen, og har difor nokre avsluttande merknadar om verdsarven.

Offentlege myndigheiter som skal handsame saka vidare, må i sine vurderingar legge vekt på at dei planlagde tiltaka er lokalisert i verdsarvområdet Vestnorsk fjordlandskap der Noreg har pliktar om å ikkje setje i verk aktivitetar eller gjennomføre tiltak som kan påverke verdsarverdiene negativt. Det blir føresett at pliktene blir følgde opp gjennom bruk av nasjonalt lov-, regel- eller avtaleverk.

I samband med innskriving av området på verdsarvlista vart det frå Unesco uttrykt bekymring over pågåande "mining and underground quarrying". For Raudbergvika vart det vektlagt at området ville bli restaurert når drifta stansa. Det har ikkje skjedd og det er søkt om eit tiltak som representerer ei ny industriell verksemd som ikkje vart vurdert verken under verneplanprosessen eller i samband med nominasjon av området til oppføring på Unesco si verdsarvliste

I tråd med retningslinene for oppfølging av Verdsarvkonvensjonen er det gjennomført ei konsekvensutgreiing som syner at tiltaket har betydeleg miljøskade på geologisk mangfald og geotopar. Med utgangspunkt i dette konkluderer IUCN med at gjennomføring av prosjektet vil kunne vere i konflikt med verdsarvstatusen. Klima- og miljødepartementet orienterte tiltakshavar og andre aktørar om svaret frå Unesco i brev sendt 7.12.2023. Her kjem det fram at IUCN, Unesco sitt fagleg rådgivande organ, konkluderer med at tiltaket ikkje synest å vere i samsvar med det å ta vare på dei framifrå universelle verdiane. I vurderingane blir det mellom anna peika på at uttak av berggrunn blir vurdert å vere i konflikt med vern av geologiske førekomstar knytt til innskrivingskriterium (vii), og dessutan at visuell påverking inn i verdsarvområdet og uvisse om påverking på vasskvalitet og marint liv inne i verdsarvområdet er i konflikt med formålet om å bevare eitt av dei vakraste landskapa i verda (kriterium vii).

Helsing
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjend

Ivar Myklebust
avdelingsdirektør

Terje Qvam
seksjonsleiar

Kopi til:

Verneområdestyret for Geiranger-Herdalen	Postboks 2520	6404	MOLDE
Fjord kommune	Olavsgata 10	6210	VALLDAL
Stranda kommune	Postboks 264	6201	Stranda
Olav Inge Edvardsen			