



Fylkesmannen i Rogaland
Forum for natur og friluftsliv, Rogaland

Trondheim, 12.02.2020

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2019/12433

Saksbehandler:
Marit Doseth

Avgjørelse i klagesak - klage på verneområdestyret sin tillatelse til utbygging av Gråfollåna i Lusaheia landskapsvernområde

Miljødirektoratet gir klagerne medhold og opphever verneområdestyret sitt vedtak. En utbygging av Gråfollåna til kraftproduksjon vil være i strid med verneformålet og vil påvirke verneverdiene nevneverdig, jf. naturmangfoldloven § 48 første ledd, første alternativ.

Det vises til klage fra Fylkesmannen i Rogaland og Forum for natur og friluftsliv (FNF), Rogaland på verneområdestyret for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Frafjordheiane sitt vedtak datert 12. juni 2019 hvor det ble gitt tillatelse til utbygging av Gråfollåna i Lusaheia landskapsvernområde.

Bakgrunn for saken

Søknaden

Nilsebu Kraftverk søkte den 29. mars 2019 om dispensasjon fra vernebestemmelsene for Lusaheia landskapsvernområde for utbygging av vannfallet i nedre del av Gråfollåna. Det ble opplyst om at det tidligere er søkt om tillatelse til å bygge ut dette kraftverket, men til forskjell fra tidligere søknad skal produksjonen stoppes i tidsrommet 1. juli til 1. september hvert år. Ifølge søknaden er produksjonsstoppen satt for å begrense utbyggingens visuelle virkning på området, noe som var begrunnelsen for at den tidligere søknaden ble avslått. Det vil dermed ikke være produksjon i den perioden hvor det er flest turister i området.

Søker mener en produksjon i juni knapt vil være merkbar, siden det da er liten ferdsel og stor vannføring. I september kan det være minstevannføring i Gråfollåna, og det opplyses at også Kvitlå har blitt tørrlagt i naturlig tilstand i ekstreme perioder. Kraftverket vil i slike tilfeller bli stoppet av minstevannføringen. Prosjektet opplyses å være lønnsomt og gi fornybar energi tilsvarende 39.4 GWh, noe som tilsvarer el-forbruket til mer enn 2000 husstander.

Det fremgår også av søknaden at det vil bli tatt hensyn til og forsøkt unngått eventuelle forstyrrelser som utbyggingen måtte få for villrein i anleggsperioden. Tiltaket vil ikke kreve noen nye veier.

Verneområdestyret sin avgjørelse

Verneområdestyret for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Frafjordheiane behandlet søknaden den 12. juni 2019. Forvalters tilrådning var at søknaden skulle avslås. Begrunnelsen var at den periodevis, reduserte vannføringen vil påvirke landskapet i en slik grad at naturmangfoldloven § 48 ikke kommer til anvendelse. Det ble vist til tidligere behandling av tilnærmet tilsvarende søknad hvor forvaltningsutvalget i Hjelmeland kommune ga tillatelse, i strid med rådmannens tilrådning. Den gang ble avgjørelsen påklaget av Fylkesmannen i Rogaland. Direktoratet for naturforvaltning ga klager medhold og la til grunn at naturmangfoldloven § 48 ikke ga hjemmel til det omsøkte tiltaket.

I forvalters saksutredning blir det også vist til Miljødirektoratet sin klagebehandling av søknad om dispensasjon til utbygging av Pytten og Langvassåni i Setesdal Vesthei-Ryfylkeheiane landskapsvernområde fra 10. februar 2017. Miljødirektoratet sa i den saken at utbygging vil medføre et varig inngrep som vil endre landskapets art og karakter. Tiltaket vil både påvirke verneverdiene nevneverdig og være i strid med verneformålet. Vilkårene for å gi dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 var dermed ikke oppfylt.

Det vises også til hva ulike foreninger og etater har uttalt til den foreliggende søknaden. Stavanger turistforening viste i sin uttalelse til at søknaden tidligere er blitt avslått og at den nye søknaden ikke inneholdt noen nye momenter som tilsa et annet resultat. Villreinnemda for Setesdalsområdet viste til den forpliktelsen Norge har påtatt seg for villreinen gjennom Bern-konvensjonen og frarådet en dispensasjon. Fylkesmannen i Rogaland sa at vassdragsverdier som landskapsvernområdet skal ivareta vil bli vesentlig redusert som følge av en utbygging og at naturmangfoldloven § 48 ikke gir hjemmel til den omsøkte utbygging. Tilsynsutvalget for Lusaheia mente at utbygginga vil gi en stor mengde kraft uten store skadevirkninger for hverken landskap, friluftsliv eller dyreliv, og var derfor positive til utbyggingsplanene. Hjelmeland kommune mente at samfunnsnyttene er større enn ulempene og tilrår utbygging. Kommunen mente at naturmangfoldloven hjemler et slikt tiltak siden prosjektet ikke har noen innvirkning på flora, fauna eller fisk.

Ifølge forvalters saksutredning så vil landskapet, selv med et krav om minstevannføring vår og høst og normal vannføring i juli og august, bli forringet fordi elva er et så viktig element i landskapet. Virkningene av redusert vannføring vil bli merkbar i perioder vår og høst når det bare er minstevannføring i elveløpet. Utbyggingen vil derfor medføre et endret inntrykk av dalsiden i perioder, og landskapets særpreg og karakter vil bli vesentlig endret.

Når det gjelder naturmangfoldet, fremgår det av saksutredningen at en utbygging vil få varige virkninger for det biologiske mangfoldet i og ved elva. En utbygging vil medføre noe forstyrrelse av dyrelivet i anleggsperioden og noe redusert utbredelse av fuktkrevende mose i vannstrengen.

Det blir opplyst at det i hovedsak er mindre bukkeflokker som bruker denne delen av Lusaheia både sommer og vinter. Selv om villreinen skulle ta dette området mer i bruk, legges det til grunn at skadevirkningene ved en eventuell utbygging vil være begrensede.

Det er ikke registrert kulturminner som kan ta skade av den omsøkte utbyggingen.

Forvalter skriver i sin saksutredning at man ikke er kjent med planer om tilsvarende utbygginger i området, men at dette kan skyldes at andre utbyggere ikke anser det som gjennomførbart innenfor

et verneområde. En tillatelse vil ifølge innstillingen kunne endre på dette og gi omfattende presedensvirkninger.

Verneområdestyret for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Frafjordheiane ga i strid med forvalters tilrådning Nilsebu Kraft tillatelse til det omsøkte tiltaket i medhold av verneforskriften kapittel III og kapittel IV, punkt 1 jf. naturmangfoldloven § 48. Styret la til grunn at de nye utbyggingsplanene vil medføre relativt avgrensede skader på naturmangfoldet og landskapet. Det ble satt vilkår om at kraftverket skal stoppe produksjonen mellom 1. juli og 1. september og at det skal tas hensyn til villrein i området under anleggsperioden. Det ble også satt som vilkår at tiltaket ikke skal medføre nye veianlegg. Styret mente at samfunnsnyttene av fornybar energi på ca. 39 Gwh klart vil overstige ulempene med mindre vassføring. Styret mente derfor at en dispensasjon ikke vil påvirke verneverdiene nevneverdig og ikke er i strid med verneformålet, jf. naturmangfoldloven § 48.

Klagene

Både Forum for natur og friluftsliv (FNF), Rogaland og Fylkesmannen i Rogaland påklaget vedtaket.

Fylkesmannens klage

Fylkesmannen viste i sin klage datert 10. juli 2019 til at den planlagte betongterskelen ved inntaket ikke er så stor og vil være relativt lite synlig, men at en redusert vannføring 10 måneder i året vil forringe opplevelsen av elva som et sentralt naturelement og medføre at tiltaket er i strid med verneforskriften. Landskapskvalitetene i det aktuelle området var i sin tid avgjørende for plassering av vernegrensa. Fylkesmannen mener at den uregulerte Gråfollåna har stor verdi bl.a. fordi vassdragsutbyggingen i Rogaland fylke har vært så omfattende.

Fylkesmannen mener at en kraftutbygging vil være i strid med verneformålet og viser til forskriftens forbud mot inngrep som drenering og tørrlegging. Det vises også til forvaltningsplanen for Setesdal Vesthei Ryfylkeheiane og Frafjordheiane hvor det heter at tekniske inngrep i forbindelse med kraftproduksjon bør holdes lavest mulig og at nye tekniske inngrep bør unngås i urørte områder.

Presedensvirkningen av en tillatelse vil etter Fylkesmannen sin vurdering være stor for andre landskapsvernområder, også nasjonalt. Det konkluderes med at vilkårene for å gi dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 ikke er oppfylt da verneverdiene vil bli varig og nevneverdig påvirket.

FNFs klage

FNF, som er et samarbeidsnettverk for natur- og friluftslivsinteresser på fylkesnivå, påklaget også vedtaket i brev datert 24. juli 2019. Det opplyses innledningsvis at de først var blitt kjent med verneområdestyret sitt vedtak den 19. juli og det hevdes at det i ferietiden kan være utfordrende å følge med på hvilke vedtak som blir fattet og når klagefristen er. FNF mener saken har stor almen interesse og berører langt flere enn de som ble hørt. Organisasjonen hevder å ha klagerett på vedtaket.

FNF er kritiske til vannkraftregulering i alle verneområder og mener at en tillatelse vil skape presedensvirkninger som øker bit-for-bit utbygging av norsk natur. En utbygging vil ikke være i tråd med Rogalands Strategidokument for små vannkraftverk i 2014-2020, hvor det fremheves at sårbare høvfjellsområder ikke nødvendigvis er forenelige med ny kraftutbygging.

Gråfollåna ligger i et svært eksponert høyfjellslandskap hvor revegetering tar lang tid og inngrep er vanskelig å skjule. FNF mener derfor at en utbygging kan endre opplevelsesverdien fordi landskapet vil endre seg.

Det vises også til EUs vanndirektiv og gjeldende plan for Ryfylke Vannområde vedtatt i 2015. Utarbeidelse av plan for neste periode er under oppstart og gjennomgang av resultater for iverksatte tiltak viser at miljøtilstanden i vassdragene i Rogaland ikke er blitt merkbart bedre. Nye tiltak må derfor være mer restriktive og effektive, særlig gjelder dette for vannkraftverk. Dersom en utbygging av Gråfollåna medfører at vannkvaliteten reduseres, vil det være i strid med den norske vannforskriften og EU-direktivet.

Til slutt mener FNF at særlig utbyggingsfasen vil medføre forstyrrelser som vil være negative for fuglelivet, men reguleringen vil også kunne ha negativ betydning for fiskebestanden i Nilsebuvatn som er et populært fiskevann. Det presiseres likevel at det mest alvorlige med den gitte tillatelse er en uthuling av verneformålet og svekkelse av de verdier som verneforskriften skal beskytte.

Forberedende klagebehandling

Verneområdestyret behandlet klagen i møte den 18. september 2019.

Innledningsvis tok styret stilling til om vilkårene for å behandle klagen var oppfylt. Det ble vist til at Fylkesmannen og FNF påklagde vedtaket henholdsvis 10 og 5 dager etter styrets oversendelse av vedtaket og det legges til grunn at begge klagen var fremsatt innen klagefristens utløp. Det opplyses også at klagen var begrunnet og at det var ikke tvil om hva som ble påklaget.

Verneområdeforvalteren tilrår i sin innstilling at verneområdestyret omgjør sitt eget vedtak og avslår søknaden fra Nilsebu kraft om utbygging av Gråfollåna og det vises til den opprinnelige saksutredningen. Forvalteren mener at den periodevis, reduserte vannføringen vil ha så stor negativ innvirkning på landskapet at det ikke kan gis dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 første ledd. Vannføringsmålinger fra perioden 2006-2008 tyder på at vannføringen i elva ikke oversteg minstevannføringa i mer enn 15 av 90 dager i tidsrommet september til november, og 20 av 60 dager i tidsrommet mai-juni. Når det gjelder presedensvirkningen av en tillatelse, mener forvalter at det er knyttet usikkerhet til denne, men mye tyder på at det kan komme anslagsvis 3-4 søknader om vannkraftutbygginger i verneområdene de neste 10 årene.

Verneområdestyret mente imidlertid at det ikke fremkom noen nye momenter i klagen og opprettholdt sitt tidligere vedtak. Saken ble oversendt Miljødirektoratet for endelig avgjørelse den 1. oktober 2019.

Miljødirektoratet sin vurdering

Klageinstansen kan prøve alle sider av ei sak, jf. forvaltningsloven § 34. Klageinstansen kan treffe nytt vedtak i saken eller oppheve vedtaket og sende saken tilbake til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

Klageinstansen kan også avvise klagen dersom vilkårene for å behandle klagen ikke er oppfylt. Det er blant annet et vilkår for å behandle klagen at den er fremsatt innen klagefristen på 3 uker, jf. forvaltningsloven § 29. Fristen løper fra det tidspunkt underretning om vedtaket er kommet frem til

vedkommende part. Det opplyses at Fylkesmannen i Rogaland fikk tilsendt verneområdestyret sitt vedtak den 1. juli 2019 og verneområdestyret mottok klagen ti dager senere, den 10. juli 2019. FNF fikk oversendt vedtaket den 19. juli og verneområdestyret mottok klagen den 24. juli. Det legges derfor til grunn at både Fylkesmannen i Rogaland og FNF har overholdt klagefristen.

Det er verneområdestyrets tillatelse til utbygging Gråfollåna som er påklaget i saken.

Miljødirektoratet har kunnskap om saken fra søknaden, klagen, saksforberedelsene forøvrig, forrige behandling av saken og forvaltningsplanen. Det legges til grunn at vi har tilstrekkelig kunnskap om naturforholdene og effekter av det omsøkte tiltak, jf. naturmangfoldloven § 8.

Lusaheia landskapsvernområde ble vernet ved kongelig resolusjon den 19. april 1991. Formålet med vernet er å ta vare på *"eit særmerkt og vakkert høgfjellslandskap som inneheld sjeldsynte og sårbare naturelement"*, jf. verneforskrifta pkt. III.

I landskapsvernområdet er det forbud mot inngrep som vesentlig kan endre eller virke inn på landskapets art eller karakter, jf. verneforskriften IV punkt 1. Uttak, utfylling, plassering eller lagring av masse, bortlegging av avfall, veibygging, drenering eller tørrlegging av områder er eksempler på tiltak som kan virke inn på eller endre landskapet og som derfor er forbudt. Den omsøkte utbyggingen må derfor ha dispensasjon fra forbudet for å kunne gjennomføres.

Siden verneforskriften ikke har en egen dispensasjonsbestemmelse for det omsøkte tiltaket, må søknaden behandles etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 48. Ifølge første ledd i denne bestemmelsen kan forvaltningsmyndigheten gi dispensasjon fra et vernevedtak dersom tiltaket ikke strider mot vernevedtakets formål eller kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.

Som overfor nevnt kan det gis dispensasjon til tiltak som har vesentlig samfunnsinteresse, jf. naturmangfoldloven § 48 første ledd, tredje alternativ. Med vesentlig samfunnsinteresse menes tungtveiende hensyn av nasjonal betydning. Etablering av et kraftverk som omsøkt ivaretar ikke tungtveiende nasjonale hensyn og er ikke et tiltak som har vesentlig samfunnsinteresse. Naturmangfoldloven § 48 første ledd, tredje alternativ kommer derfor ikke til anvendelse i foreliggende sak.

Det kan også gis dispensasjon til tiltak som ikke strider mot vernevedtakets formål eller påvirker verneverdiene nevneverdig, jf. naturmangfoldloven § 48 første ledd, første alternativ. Det fremgår av forarbeidene at bestemmelsen ikke kan anvendes for å utvide rammen som er trukket opp i vernevedtaket, men skal være en sikkerhetsventil for tiltak som ikke kunne forutses eller spesielle/særskilte tilfeller som ikke ble vurdert på vernetidspunktet. Bestemmelsen er primært tenkt benyttet på bagatellmessige inngrep eller forbigående forstyrrelser. En kraftutbygging representerer et permanent inngrep og er derfor hverken et bagatellmessig inngrep eller en forbigående forstyrrelse.

Bevaring av landskapsbildet eller landskapsopplevelsen er en sentral målsetting ved opprettelsen av landskapsvernområder og det kan ikke iverksettes tiltak som virker inn på landskapets art eller

karakter, jf. verneforskriften punkt IV. Det er primært landskapet som helhet og ikke de enkelte arter eller naturtyper som skal beskyttes. Det er videre et mål for områdevernet å sikre et representativt utvalg av natur i Norge, også vassdragsnatur. I Rogaland fylke har utbyggingen av vassdrag vært omfattende, slik at et uregulert vassdrag vil være en viktig verneverdi i dette landskapsvernområdet.

Direktoratet for naturforvaltning behandlet 24. mai 2013 klage fra Fylkesmannen i Rogaland på Hjelmeland kommunes tillatelse til utbygging av Gråfollåna. Søker var også den gang Nilsebu kraft. Søknaden inneholdt på det tidspunktet ingen opplysninger om produksjonsstopp i juli og august. Mange av de vurderingene som ble gjort da, vil fortsatt være gjeldende. Det vises derfor til vårt tidligere vedtak for en ytterligere begrunnelse. Direktoratet for naturforvaltning uttalte blant annet følgende ved forrige behandling av saken:

"Direktoratet for naturforvaltning har kommet til at en vannkraftutbygging i området vil endre landskapsinntrykket av dalføret og medføre en vesentlig endring av landskapets særpreg og karakter. Dette vil være i direkte strid med verneformålet for landskapsvernområdet, jfr. verneforskriften kap. III. Tiltaket anses mao både å være i strid med verneformålet og å ville påvirke verneverdiene nevneverdig. Vilårene for å kunne vurdere dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 første alternativ er derved ikke tilstede."

Det sentrale i denne klagesaksbehandlingen vil derfor være om produksjonsstoppen i juli og august vil redusere vassdragsutbyggingens påvirkning på landskapet på en slik måte at det er hjemmel til å gi dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 første ledd, første alternativ. Utbygger mener produksjonsstoppen begrenser den visuelle virkningen på området siden det ikke vil være regulering av vannføringen i den perioden det er mest ferdsel (juli og august). I juni er det liten ferdsel og stor vannføring, mens man i september kan ha minstevannføringer, hevdes det.

I forvalters saksutredning i forbindelse med den forberedende klagebehandlingen, vises det til vannføringsmålinger fremskaffet av søker basert på vannføringen i 2006 -2008. Disse målingene viser at vannføringen ikke vil overstige minstevannføring i mer enn femten av nitti dager i september-november og tjue av seksti dager i tidsrommet mai-juni.

Selv om det ikke skal være kraftproduksjon i juli og august, vil den reduserte vannføringen vår og høst være i strid med verneformålet. Elva er et sentralt element i landskapet og når vannmengden reduseres, vil også opplevelsen av selve landskapet bli forringet. Utbyggingen vil medføre et endret inntrykk av dalsiden i perioder vår og høst, og i disse periodene vil landskapets særpreg og karakter vil bli vesentlig endret. Elva som sentral verneverdi vil bli betydelig påvirket av den planlagte reguleringen. Miljødirektoratet legger derfor til grunn at det ikke er hjemmel til å gi dispensasjon til den omsøkte utbygging etter naturmangfoldloven § 48 første ledd, første alternativ.

En tillatelse til vannkraftutbygging vil medføre en endring av vannføringen i vassdrag på en slik måte at det vanligvis vil prege det landskapet som vassdraget befinner seg i. Også de fysiske forholdene i vassdragene vil endres, noe som igjen kan påvirke plante- og dyrelivet i og rundt vassdragene. En tillatelse til kraftutbygging i området vil kunne bidra til å skape en uheldig presedens, ikke bare for dette landskapsvernområdet, men for alle verneområder.

Vedtak:

Miljødirektoratet tar klagen til følge og opphever verneområdestyret sitt vedtak da det ikke er hjemmel til å gi dispensasjon til utbygging av Gråfollåna, jf. naturmangfoldloven § 48 første ledd, første alternativ. Søknaden om utbygging avslås. Vedtaket er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ivar Myklebust
avdelingsdirektør

Knut Fossum
seksjonsleder

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til:

Verneområdestyret for Setesdal Vesthei, Ryfylke og Frafjordheiane
Villreinnemda for Setesdalområde
Hjelmeland kommune
Nisebu Kraft v/styreleder Lars Våge

Ristingsvoll 4137

ÅRDAL I
RYFYLKE

Rogaland Fylkeskommune

Pb. 130, 4001
sentrum

STAVANGE
R