



Forsvarsbygg
Postboks 405 Sentrum
0103 OSLO

Trondheim, 11.03.2021

Deres ref.:
2017/1420-77/482

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2020/14757

Saksbehandler:
Tone Lise Alstad Eid

Avgjørelse i klagesak – pålegg om retting av tiltak i Nautå naturreservat

Miljødirektoratet opphever Statsforvalterens (tidligere Fylkesmannen) stans av utslipp fra parkeringsplass utenfor Nautå naturreservat. Tiltaket reguleres ikke av verneforskriften for naturreservatet. Miljødirektoratet opprettholder Statsforvalterens pålegg om flytting av fyllingsfot og perimetersikring ut av naturreservatet. Tiltaket er i strid med verneforskriften og vurderes å påvirke verneverdiene negativt.

Vi viser til klage 25.09.2020 fra Forsvarsbygg på vedtak fra Fylkesmannen i Nordland 10.09.2020 om pålegg om stans av pågående utslipp til fra parkeringsplass utenfor Nautå naturreservat, og pålegg om flytting av fyllingsfot og perimetersikring ut av naturreservatet etter tiltaksplan som skal godkjennes av Fylkesmannen. Klagesaken ble oversendt til direktoratet fra Fylkesmannen i Nordland i brev 6.11.2020.

Sakens bakgrunn

Statens naturoppsyn v/Fjelltjenesten oppdaget 10.06.2020 at det innenfor vernegrensen for Nautå naturreservat var oppført perimetersikring og tilhørende anleggsvirksomhet. Forholdet ble anmeldt 11.06.2020. Som grunnlag for anmeldelsen er det vist til at det i forbindelse med etablering av perimetersikring ved Evenes flystasjon er fylt ut masser i Svanevatnet, hogd kantsone og foretatt motorisert ferdsel i naturreservatet uten nødvendige tillatelser. I brev 09.07.2020 sendte Fylkesmannen i Nordland et tillegg til tidligere anmeldelse for tilførsler av finsedimenter inn mot naturreservatet og innenfor vernegrensene. Det er vist til at arbeid med etablering av ny parkeringsplass nordvest for Svanevatnet var delvis ferdigstilt, men foreløpig uten fast toppdekke, og at det var etablert filtreringsbasseng for nærliggende områder. Både overvann fra parkeringsplassen og vann fra filtreringsbassenget ble ledet i dreneringsrør mot Svanevatnet. Selve dreneringsrøret ble avsluttet ca. 60 meter fra grensen til naturreservatet. Observasjoner av finsedimenter ble gjort i myrvegetasjonen langs kanten av vannet og i selve vannet.

Fylkesmannen i Nordland varslet 25.08.2020 Forsvarsbygg om mulig pålegg etter naturmangfoldloven § 69 om stans av pågående utslipp i Nautå naturreservat og retting av ulovlig gjerde med fyllingsfot.

Forsvarsbygg ga uttalelse til forhåndsvarselet 07.09.2020. Det er i uttalelsen vist til at Norges Geotekniske Institutt (NGI) vil gjennomføre undersøkelser og utarbeide rapport om miljørisiko for å gi nødvendige bidrag til en tiltaksplan knyttet til eventuell flytting av gjerdegrøften langs Svanevatn. Når det gjelder utslipp, viser Forsvarsbygg til at det ikke kan utelukkes at de påvisninger som ligger til grunn for anmeldelsen er naturlige, stedlige forekomster av kalk eller andre naturlige forekomster. I tillegg er det behov for å få avklart forhold knyttet til Statens Vegvesens kjerneboring i og rundt naturreservatet i forbindelse med etableringen av ny E10. Kjerneboring genererer normalt en del boreslam, og Forsvarsbygg mener det er grunn til å undersøke om dette boreslammet kan ligge igjen i det aktuelle området.

Ved Fylkesmannen i Nordlands brev av 10.09.2020 ble det gitt pålegg om stans av pågående utslipp til Svanevatnet fra parkeringsplassen. Frist for å hindre avrenning til vannet er satt til 25.09.2020. I tillegg er det gitt pålegg om flytting av fyllingsfot og perimetersikring ut av naturreservatet etter tiltaksplan som skal godkjennes av Fylkesmannen. Frist for tiltaksplan er satt til 03.11.2020. Frist for rettingen vil gis i forbindelse med godkjenning av tiltaksplanen.

Pålegget ble påklaget av Forsvarsbygg den 25.09.2020. De mener vedtaket om pålegg som gjelder utslipp av overvann mangler materielt grunnlag og er ugyldig. Når det gjelder gjerdet, mener Forsvarsbygg at også andre løsninger enn flytting må vurderes. Forsvarsbygg begjærte samtidig oppsettende virkning for pålegget om stans av utslipp, men viser til at som et midlertidig tiltak stenges avrenningen fra overvannsanlegget.

Det ble gjennomført møte i anledning saken 01.10.2020. Den 22.10.2020 ble frist for oversendelse av tiltaksplan for flytting av utsatt til tre uker etter at Fylkesmannen avslutter sin forberedende klagebehandling. Fylkesmannen besluttet den 05.11.2020 at iverksettingen av pålegget om stans av utslipp ikke utsettes. Fylkesmannen la til grunn at utslippet til Svanevatnet skal være stoppet mens klagesaken behandles.

Klagen ble oversendt Miljødirektoratet for avgjørelse ved Fylkesmannens brev av 06.11.2020. Etter oversendelsen ba Forsvarsbygg Miljødirektoratet om utsatt iverksettelse av pålegget som gjelder frist for tiltaksplan for flytting av gjerdet, på bakgrunn av at klagen gjelder uenighet om hva som er den beste måten å rette tiltaket på. I medhold av naturmangfoldloven § 42 besluttet Miljødirektoratet den 26.11.2020 at pålegget om utarbeidelse av tiltaksplan for retting av gjerdetiltaket ikke skal iverksettes før Miljødirektoratets klageavgjørelse foreligger.

Klagers anførsler

Forsvarsbygg mener vedtaket om pålegg som gjelder utslipp av overvann mangler materielt grunnlag, og derfor er ugyldig. Pålegget som gjelder ytre perimeter går ut på at dette skal flyttes ut av naturreservatet, og Forsvarsbygg mener dette er uheldig for formålet som skal ivaretas.

Det vises til at det på Evenes er et sterkt fokus på at byggevirksomheten og etterfølgende driftsfase ikke skal føre til negativ påvirkning på ytre miljø, men at totaliteten av prosjektene tilsier at det ikke er praktisk mulig å gjennomføre samfunnsoppdraget på Evenes uten å påvirke omgivelsene i noen grad. Forsvarsbygg er politianmeldt, og politisaken vil kartlegge og eventuelt markere brudd på regelverket. For det videre løpet er det imidlertid viktig å ha fokus på hva som er den beste løsningen for miljøet og for samfunnet. Evenesprosjektet vil etter Forsvarsbyggs vurdering falle inn under "*arbeider av vesentlig samfunnsmessig betydning*", noe de mener ikke er hensyntatt i fylkesmannens tilnærming til saken.

Utbyggingen på Evenes er basert på mest mulig gjenbruk av eksisterende anlegg og bygninger, og avrenning og overvannssystemer fra eksisterende bebyggelse er beholdt. Utbyggingen i administrativt område medfører etablering av nye takflater og nye tette asfalterte flater, blant annet parkeringsanlegget nord på området. Vann fra takflater føres til lokale anlegg i administrasjonsområdet for fordrøyning og infiltrasjon. Vann fra nye tette flater samles i sandfangsluk og føres til felles rense- og fordrøyningsbasseng som er etablert ved ny parkeringsplass. Et mindre areal på østre del av parkeringsplassen ligger på en slik høyde at vannet ikke kan føres til bassenget. Dette arealet har diffus avrenning til terreng. Det vises til at det ikke er vanlig å etablere denne type rensebasseng i forbindelse med avrenning fra tilsvarende arealer, men da avrenningen går til en sårbar og vernet resipient, er det valgt å etablere fordrøyningsbasseng med ekstra rensefunksjon som en ekstra barriere mot eventuell forurensning samt hindre flombelastning ved store nedbørsmengder på kort tid. Utløp ledes i retning utløpet for Svanevatn for infiltrasjon i terreng før det når Svanevatn. Myrområdet blir da matet med vann, tilnærmet som i dag og drenering forhindres. Ved uhell med utslipp kan utløpet på bassenget stenges helt slik at eventuell forurensning kan tas hånd om i bassenget og på den måten unngå å påvirke resipienten.

Forsvarsbygg viser til at anlegget i sin helhet er utenfor verneområdet, og således ikke i konflikt med verneforskriften. Fylkesmannen anfører imidlertid at det "(...) *generelle utgangspunktet utelukker imidlertid ikke helt at tiltak utenfor verneområdet kan rammes av bestemmelsene i verneforskriften.*" Forsvarsbygg viser til at det fremgår av Backers kommentarutgave til naturmangfoldloven at et mulig unntak fra regelen kan være hvor det er skade/omgåelseshensikt. Dette kan etter Forsvarsbyggs vurdering ikke danne grunnlag for et pålegg, særlig gjelder dette når en tar i betraktning at det også skal danne grunnlaget for en strafferettslig reaksjon. Rettsregelen beskrives av Backer selv slik: "*Vernebestemmelsene gjelder bare for tiltak innenfor verneområdets grenser, ikke for tiltak utenfor, selv om de påvirker verneverdiene. I så fall blir vernebestemmelsene supplert av § 49*". Forsvarsbygg mener det også blir feil når Fylkesmannen uttaler at det ikke vil være aktuelt å gi en dispensasjon fra verneforskriften. Verneforskriften selv åpner for å gi tillatelse til å føre dreneringsvann direkte ut i reservatet, og her har Fylkesmannen forhåndsavslått uten å kjenne innholdet i søknaden og uten realitetsbehandling. Forsvarsbygg viser til forurensningslovens bestemmelser og mener overvannsanlegget er lovlig og utført på forsvarlig måte, og at vedtaket om pålegg er ugyldig.

Som følge av de militære kapasitetene som er under etablering inne på flystasjonen, følger det nye krav til sikkerhet, blant annet nytt sikkerhetsperimeter og master for gjerdeovervåkning rundt hele sivil og militær sektor. Nytt ytre perimeter innebærer etablering av omtrent 12 km nytt sikkerhetsgjerde. Der gjerde og installasjoner ikke kan settes på fast grunn settes perimeteret opp på nyetablerte fyllinger. Opprinnelig gjerde ble etablert ca. 20 år før vernet, og det pekes på at vernet og grensemerkingen medførte at en liten del av dette ble liggende inne i naturreservatet. Fysiske kontrollmålinger av nytt gjerde viser at perimeteret er i berøring med reservatgrensen langs et område på i underkant av 100 meter. Det ser ut til at det nye gjerdet på toppen av fyllingen har fulgt den gamle gjerdetraseen. Resultatet er at fyllingsfoten kommer i berøring med reservatet der eksisterende trasé er fulgt, og der gjerdet fortsetter i ny trasé sør for messebygget. Forsvarsbygg er nå mest opptatt av å dempe konsekvensene for reservatet på mest mulig hensiktsmessig måte. Tiltaksplanen er under utarbeidelse, men det fremstår som sannsynlig at pålegget om retting har stort potensiale for å forverre situasjonen og føre til større miljøskader enn det som nå har skjedd.

Forsvarsbygg har innhentet vurdering fra NGI av hvilken miljørisiko alternative tiltak langs Svanevatnet vil representere. NGI konkluderer med at det alternativet som har minst risiko for å forringe miljøet er å la perimeteret være slik det nå er etablert. Forsvarsbygg har kostnadsberegnet de ulike alternativene, og mener også på bakgrunn av opplysningene i saken at unntaket for rettingsplikt i naturmangfoldloven § 69 tredje ledd kommer til anvendelse. Kostandene med å flytte ytre perimeterer kan bli uproporsjonale i forhold til gevinsten, særlig i forhold til den skade rettingen vil kunne forholde. Vedtaket påklages hva angår premisset om flytting av perimeteret, og det foreslås at det stilles vilkår om tiltaksplan for avbøtende tiltak, hindring av ytterligere forringelse og om mulig gjenopprettelse av den tidligere tilstand for naturmangfoldet.

Statsforvalterens vurderinger

I sin forberedende klagebehandling viser Statsforvalteren i Nordland til at det over lang tid har vært en utstrakt dialog med Forsvarsbygg i saken. Når det gjelder muligheten for ettergodkjenning av tiltakene, vises til naturmangfoldloven § 48 og at flyplasser vil være aktuelt å vurdere som en vesentlig samfunnsinteresse i en søknadsbehandling. Imidlertid er vilkårene for å gi dispensasjon ikke oppfylt dersom det foreligger en åpenbar alternativ trasé. Det vises til Backers kommentarutgave til naturmangfoldloven (2010) s. 310 og dom i Borgarting lagmannsrett LB-2014-040408/LB-2014-040427. Perimetersikring og utslipp i naturreservatet er ikke omsøkt etter verneforskriften og dermed ikke vurdert direkte opp mot § 48.

Når det gjelder adgangen til å søke om tillatelse, mener statsforvalteren det vil kunne være urimelig å pålegge riving/fjerning av et tiltak som det etter verneforskriften kan gis tillatelse til, dersom det ikke er gitt anledning til å søke om slik tillatelse. For perimetersikringen vurderes det ikke som unødvendig strengt å kreve retting uten at det først er gitt mulighet til å søke dispensasjon. For overvann vil søknad kunne behandles i etterkant under forutsetning av at forurensning ikke føres inn i Svanevatnet. Dette endrer imidlertid ikke vurderingen av den mer akutte forurensningen som er anmeldt.

Når det gjelder overvann vises til prøvetaking for avrenning til Svanevatnet, registrerte avvik og Delmiljøoppfølgingsplaner (MOP) for parkeringsareal og ytre perimetersikring. Når det gjelder lovgrunnlaget viser statsforvalteren til verneforskriften punkt IV nr. 3 om forbud mot tiltak som kan endre de naturgitte forhold, og punkt IV nr. 1 som sier at all vegetasjon i vann og på land er fredet. Statsforvalteren mener Forsvarsbygg gjennom etableringen av overvannsanlegget har iverksatt tiltak som kan endre de naturgitte forholdene, herunder skade og ødelegge kransalgene i Svanevatnet. Dette er basert på observasjoner på befaringen 7./8. juli 2020, der det ble observert store tilførsler av finsedimenter inn mot reservatet og innenfor vernegrensene. Ettersendte dokumenter viser også høyt nivå av tot-N og ammonium fra overvannsanlegget i en måling i april. Utgangspunktet er klart at det er tiltak innenfor grensene for verneområdet som omfattes av verneforskriften. Det vises imidlertid til NOU 2004:28 kap. 16.12.1, og at det her er snakk om en så direkte og nærliggende årsakssammenheng mellom tiltaket utenfor verneområdet og virkningen i verneområdet at vernebestemmelsene får anvendelse. Subsidiært mener statsforvalteren det er snakk om utføring av konsentrert forurensningstilførsel i naturreservatet. Så lenge overvann ledes slik at det kommer ut i reservatet, er det ikke avgjørende at røret ikke krysser vernegrensen. Røret fra overvannsanlegget ender ca. 60 meter fra vernegrensen, men ender opp i en ca. 15 meter lang kanal som leder vannet nærmere reservatet. Statsforvalteren mener det ikke vil være tilstrekkelig å vurdere tiltaket kun etter naturmangfoldloven § 49.

Når det gjelder perimetersikringen, vises det til vernegrensen slik den fremgår av grensegang for Nautå naturreservat. Dette innebærer at gjerdet skal flyttes slik at det i sin helhet (både gjerdet og fyllinger) kommer utenfor grensen. Det vises til at det opprinnelige gjerdet var etablert uten fundamentering og med kun 3-4 T-stolper som sto innenfor vernegrensen. Det har hele tiden vært forutsatt at nytt gjerde skulle etableres utenfor vernegrensen, og det er ikke tvilsomt at Forsvarsbygg er ansvarlig for brudd på verneforskriften. Utgangspunktet er at det etter naturmangfoldloven § 69 kan gis pålegg om retting. § 69 andre ledd gjelder pliktene for den som ved å overtre loven eller vedtak forårsaker fare for forringelse av naturmangfoldet. Bestemmelsen gjelder ikke direkte når det er gitt pålegg etter § 69 første ledd. Heller ikke aktsomhetsplikten i § 6 har direkte betydning når det gjelder pålegg om retting. Det skal også gjøres en vurdering av rimelighet. Statsforvalteren kan ikke se at § 69 tredje ledd kommer til anvendelse. Videre vurderes det ikke som urimelig med et pålegg om retting. Det økonomiske momentet tillegges liten vekt. Rapporten fra NGI anbefaler at gjerdet beholdes som etablert, men det ikke vurdert de negative virkningene av gjennomførte inngrep på kort og lengre sikt, og at gjerdet er lagt i en kantsone i et verneområde med internasjonal status. Tiltaket har medført reduksjon i en allerede marginalisert kantsone og dermed betydelig forverring av kantsonens funksjon. Dette vil på sikt øke avrenningen til Svanevatnet, og samtidig redusere fordrøyningen av overflatevann og infiltrering og opptak av næringsstoffer, noen som anses som svært uheldig. Statsforvalteren finner ikke grunn til å oppheve eller endre pålegget om retting, og har oversendt saken til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Andre innkomne merknader i saken

Forsvarsbygg har kommet med merknader til saken i oversendelse til Miljødirektoratet 07.12.2020. I brevet kommenteres dialogen med Fylkesmannen og det vises til at Forsvarsbygg reagerer på Fylkesmannens fremstilling.

Når det gjelder overvannsanlegget, vises det til at saken ble anmeldt uten at det ble gjort videre undersøkelser, analyser eller målinger, og at Forsvarsbygg ikke fikk spørsmål, informasjon eller annen beskjed om anmeldelsen før i september. Det ble da foretatt undersøkelser, og Forsvarsbygg stiller spørsmål ved om det observerte finsedimentet er naturlig forekommende kalk og kiselalger, eller om det skyldes anleggsvirksomhet. Det vises til at Vegvesenet gjennomførte kjerneboringer i det aktuelle tidsrommet, og det kan være boreslam som er observert dersom det ikke er naturlig kalk og kiselalger. Forsvarsbygg viser videre til vurderinger gjort etter forurensningsloven, og legger til grunn at forholdet til forurensningsloven anses avklart. Videre pekes på at når Fylkesmannen overfor politiet anfører at verneforskriften er brutt, men ikke forurensningsloven, blir dette uforståelig.

Når det gjelder etablering av perimeter, viser Forsvarsbygg til at det er et beklagelig faktum at deler av perimeteret er etablert innenfor vernegrensen, og det er ingen uenighet knyttet til om vernegrensen er brutt. Forsvarsbygg har likevel kommentert vernegrensens tilblivelse og at det må være beskyttelsen av miljøet som er bestemmende for klagebehandlingen. I tillegg kommenteres rimeligheten av pålegget. Så vidt Forsvarsbygg kan se er det ikke påvist skadevirkninger som gjør det rimelig å kreve gjennomført større tiltak som å flytte perimeteret. Vedlagt brevet er oppdaterte oppmålinger av tiltaket på satellittfoto, og bilder som viser området før og etter gjennomført opprydding. Forsvarsbygg anmoder Miljødirektoratet om å vurdere å ettergodkjenne overvannsløsningen og perimeterets plassering langs Svanevatnet.

Statsforvalteren i Nordland har kommentert Forsvarsbyggs brev 16.02.2021. Det vises til at deler av henvendelsen gjelder anmeldelsene, og ikke forhold som er en del av klagebehandlingen, blant annet forholdet til forurensningsloven. Når det gjelder vernegrensen, viser Statsforvalteren til at det ikke er usikkerhet knyttet til vernegrensen som er årsakene til bruddene på verneforskriften. Videre vises til at det etter naturmangfoldloven § 49 også skal tas hensyn til verneverdiene ved utenforliggende virksomhet som kan medføre skade inn i et verneområde, men Statsforvalteren er ikke kjent med hvilke behandlinger som har vært av de aktuelle tiltakene etter annen lov. Det vises til at det faktiske grunnlaget anmeldelsen og pålegget om stans i utslipp var basert på, var synsobservasjon under befaring, blant annet felles befaring med Forsvarsbygg 08.07.2020. Grunnundersøkelser fra Statens Vegvesen ble utført i august-oktober 2019, lang tid forut for befaringen. Når det gjelder rimeligheten av å gi pålegg om retting, vises til oversendelsen av 06.11.2020. Statsforvalterens oppfatning av at duken gjør det enklere å flytte gjerdet har bakgrunn i opplysninger gitt ved befaringen. Statsforvalteren mener NGI-rapporten ikke er innrettet for å finne den best mulig egnede metoden og teknikk for retting, for en tilbakeføring som i minst mulig grad endrer den opprinnelige naturtilstanden.

Lovgrunnlaget

Nautå naturreservat ble vernet ved kgl.res. 19.12.1997. Formålet med vernet er å bevare et viktig våtmarksområde med naturlig tilhørende vegetasjon og dyreliv. Det er spesielt viktig å bevare områdets betydning som hekke- og trekkområde for våtmarksfugl, samt det rike og spesielle plantelivet. Naturreservatet dekker et areal på ca. 410 daa, hvorav ca. 70 daa er landareal. Vernegrensen følger av vernekart datert Miljøverndepartementet desember 1997.

Det følger av verneforskriften punkt IV nr. 1 at all vegetasjon i vann og på land er fredet mot enhver form for skade og ødeleggelse. Det er etter punkt IV nr. 3 forbud mot å iverksette tiltak som kan endre de naturgitte forhold. Dette innebærer f.eks. oppføring av bygninger, anlegg og faste innretninger, framføring av nye luftledninger, jordkabler og kloakkledninger, drenering og annen form for tørrlegging, uttak, oppfylling, planering og lagring av masse, og ny utføring av kloakk eller andre konsentrerte forurensningstilførsler. Opplistingen av tiltak er ikke uttømmende.

Etter naturmangfoldloven § 69 kan myndigheten etter loven pålegge den ansvarlige å rette eller stanse forhold som er i strid med loven eller vedtak med hjemmel i loven.

Miljødirektoratets vurdering

Klagen gjelder pålegg om retting av tiltak i Nautå naturreservat. Miljødirektoratet er klageinstans, og kan etter forvaltningsloven § 34 prøve alle sider av saken. Miljødirektoratet er også overordnet myndighet etter forurensningsloven, men anser at spørsmålene som er til behandling i klagesaken kun gjelder pålegg om retting av tiltak i strid med verneforskriften for naturreservatet.

Nautå naturreservat fikk den 12.11.2010 status som Ramsarområde under navnet Evenes våtmarkssystem, sammen med de fire andre verneområdene i Tårstadvassdraget. Ramsar-statusen innebærer at områdenes økologiske funksjon skal sikres gjennom bærekraftig forvaltning som bygger på best tilgjengelig kunnskap om områdenes verdier og tålegrenser.

Naturreservatet omfatter våtmark med myrsystemer og ferskvann (innsjøer og elver), samt mindre areal med fastmark. Artsdiversiteten av vannplanter og alger er høy og med et betydelig innslag av sjeldne arter. Naturreservatet har stor betydning som hekke- og trekkområde for våtmarksfugl.

Vannene er svært viktige for andefugl, og er viktige områder for næringsøk både i hekkeperioden og under myting på seinsommeren. Fuglefaunaen er vurdert som verneverdig både i nasjonal og internasjonal sammenheng, og er en viktig del av grunnlaget for området Ramsar-status.

Det er utarbeidet forvaltningsplan for Nautå naturreservat for perioden 2018 - 2027, Rapport fra Fylkesmannen i Nordland 5/2018. I omtalen av trusler mot verneverdiene står det om utvidelse av Evenes lufthavn (kap. 3.3.1). Det vises til at det ikke er planlagt tekniske inngrep som vil berøre verneområdet, og at det sannsynligvis kun vil være behov for begrensninger i hekketiden. Når det gjelder forurensning, er det i kap. 3.4 vist til at det i hovedsak er avløp fra boliger, samt avrenning fra landbruk og Evenes lufthavn som har vært forurensningskilder i naturreservatet. Om Svanevatnet står det at dette er dårlig kartlagt i forhold til forurensning. Vannet er lite, grunt og ligger i en bakevje til hovedvassdraget. Her er det påvist høy belastning av nitrogen, noe som kan skyldes avrenning fra flyplassen og jordene i øst. I forvaltningsplanen kap. 4 om forvaltning av naturreservatet vises det til at forskrifter gitt med hjemmel i naturvernloven og naturmangfoldloven ikke gjelder for virksomheter utenfor vernegrensene, og at det derfor er viktig at grunneiere, kommuner og andre offentlige og private instanser forvalter tilgrensende områder på en slik måte at ikke verneverdiene innenfor området blir forringet. Det påpekes at dette er særlig viktig i vassdrag, der tiltak oppstrøms i stor grad vil kunne gi skadevirkninger nedover i vassdraget.

Vernegrensen for Nautå naturreservat fremgår av vernekart datert desember 1997. Vernekartet er vedtatt som del av verneforskriften og er juridisk bindende. Vernegrensen er oppmålt og merket i felt av Ofoten Jordskifterett i 2002 (sak 5/1999). Det er ikke misforhold mellom vedtatt vernegrense og merket grense. Miljødirektoratet legger til grunn at det heller ikke er uklarhet om hvor vernegrensen går i den aktuelle delen av naturreservatet.

Utslipp til Svanevatnet

Det følger av verneforskriften punkt IV nr. 3 at det er forbudt å iverksette tiltak som kan endre de naturgitte forhold i naturreservatet. Verneforskriften angir eksempler på tiltak som kan endre de naturgitte forhold. Opplistingen er ikke uttømmende.

Verneforskriften for Nautå naturreservat gjelder for aktiviteter og tiltak som skjer innenfor grensen for verneområdet slik dette er avgrenset ved vernekart datert Miljøverndepartementet desember 1997. For tiltak utenfor naturreservatet, som kan ha negativ påvirkning på verneverdiene i naturreservatet, gjelder naturmangfoldloven § 49. Denne bestemmelsen innebærer at verneverdiene er et pliktig hensyn ved skjønnsvurderingen etter annet lovverk. Det følger av bestemmelsen at dersom en virksomhet kan innvirke på verneverdiene, skal hensynet til disse verneverdiene tillegges vekt ved avgjørelsen av om tillatelse bør gis, og ved fastsetting av vilkår. Vurderingen etter § 49 er en del av forvaltningsskjønnet til aktuell sektormyndighet, og begrunnelsen må vise hvordan verneverdiene er vurdert og hvilken vekt de er tillagt. For virksomhet som ikke trenger tillatelse etter annen lov, gjelder aktsomhetsplikten i naturmangfoldloven § 6.

Ny parkeringsplass er etablert nordvest for Svanevatnet utenfor grensen for naturreservatet. Både overvann fra parkeringsplassen og vann fra etablert filtreringsbasseng blir ledet i dreneringsrør mot Svanevatnet. Selve dreneringsrøret avsluttes ca. 60 meter fra grensen til naturreservatet.

Statsforvalteren i Nordland mener Forsvarsbygg gjennom etableringen av overvannsanlegget har iverksatt tiltak som kan endre de naturgitte forholdene i naturreservatet, herunder skade og ødelegge kransalgene i Svanevatnet. Dette er basert på observasjoner gjort under befarings i juli

2020, der det ble observert store tilførsler av finsedimenter inn mot reservatet og innenfor vernegrensen.

Statsforvalteren viser til NOU 2004:28 kap. 16.12.1 om vernevedtakets rekkevidde, som omtaler gjeldende rett før naturmangfoldlovens vedtakelse. Lovutvalget viser til at vernevedtaket setter begrensninger på virksomhet innenfor verneområdet som kan forringe verneverdiene, men samtidig kan en rekke tiltak utenfor verneområdet også påvirke verneverdiene, direkte eller indirekte. Lovutvalget uttaler:

"Et viktig spørsmål er derfor om vernebestemmelsene kan anvendes på tiltak utenfor verneområdet som har virkninger innenfor området. Når et vernevedtak forbyr en konkret handling i et verneområde, f.eks ferdsel eller oppføring av bygninger, gjelder forbudet opplagt kun innenfor verneområdet. Hvis vedtaket forbyr visse virkninger, f.eks endring i naturtilstanden, blir spørsmålet vanskeligere å besvare. Hensynet til forutsigbarhet tilsier at når et verneområde først er avgrenset, gjelder rådighetsreguleringene kun innenfor dette området. Dette synspunkt er i all hovedsak lagt til grunn i forvaltningspraksis.

Hensynet til forutsigbarhet og klarhet taler for en streng tolking av et vernevedtak, slik at det bare vil gjelde for tiltak som utføres innenfor verneområdet. Hensynet til verneverdiene kan likevel tale for en annen løsning. I internasjonale instrumenter legges det gjerne vekt på å sikre bevaring av verneverdiene i området, enten en negativ påvirkning skjer innenfor eller utenfor grensene. Den klare hovedregelen - som støttes av forvaltningspraksis - er nok at vernevedtakets rekkevidde etter gjeldende rett er begrenset til verneområdet. Men er det en direkte og nærliggende årsaksforbindelse mellom tiltak utenfor verneområdet og virkningene i verneområdet, vil trolig vernebestemmelsene få anvendelse.", jf. Backer 1986 s. 211-212.

Lovutvalget foreslår ingen endring i gjeldende rett, men påpeker at hensynet til klarhet og forutsigbarhet taler for at vernevedtaket som den klare hovedregel bare skal ha virkning innenfor verneområdet. Samtidig ble det foreslått en særskilt bestemmelse om utenforliggende virksomhet, som skal gjelde ved skjønnsutøving etter annen lov.

Det følger også av Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) punkt 11.8.15.4 at "Vernegrensen skal være entydig, og vernevedtaket gjelder ikke utenfor dets geografiske avgrensning. Således regulerer verneforskriftene aktivitet innenfor verneområdet, mens aktivitet utenfor verneområdene reguleres av plan- og bygningsloven og sektorlover." Til bestemmelsen i § 34 om forskrifter for verneområder uttales at "Vernebestemmelsene regulerer bare tiltak innenfor grensene for det enkelte området, ikke tiltak utenfor, selv om de påvirker verneverdiene".

Miljødirektoratet legger til grunn at naturmangfoldloven innebærer en klargjøring av rekkevidden av verneforskriftene, og at vernebestemmelsene for det enkelte verneområde kun gjelder for tiltak som faktisk etableres eller iverksettes innenfor vernegrensen. Også i Naturmangfoldloven Kommentartutgave (Backer 2010) sies om bestemmelsen i § 34 at vernebestemmelsene bare gjelder for tiltak innenfor verneområdets grenser, ikke for tiltak utenfor, selv om de påvirker verneverdiene.

I kommentartutgaven (Backer 2010 s. 310) åpnes det for at det kan være rom for unntak fra denne hovedregelen i situasjoner som har preg av omgåelse av vernebestemmelsene. Som eksempler vises til tiltak som skjer rett utenfor verneområdets grenser i den hensikt å påvirke verneverdiene, eller

på en slik måte at virkningene i alt vesentlig inntre innenfor verneområdet. Som eksempel nevnes lokking utenfra av vilt som befinner seg i verneområdet.

Miljødirektoratet er ikke enig i Statsforvalterens vurdering av at etablering av overvannsanlegg utenfor grensen for naturreservatet krever tillatelse etter verneforskriften. Miljødirektoratet mener dette er et tiltak som reguleres av naturmangfoldloven § 49. I merknadene til bestemmelsen i § 49 i Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) nevnes som eksempler på tiltak som omfattes av denne bestemmelsen (s. 427) "... forurensing, endring i vannstand, drenering eller ved retningsendring av vassdrag". Backer (2010) s. 425 nevner også som eksempel forurensende utslipp, endringer i vannføring, uttak eller spredning av arter, støy tett utenfor verneområdet eller ved å gjøre verneområdet mer utsatt for bla. vind.

Miljødirektoratets vurdering er at dersom unntak fra regelen om at verneforskriften kun gjelder innenfor vernegrensen skal komme til anvendelse, må tiltaket eller aktiviteten være en klar omgåelse av regelverket. Det er ikke tilstrekkelig at et tiltak utenfor faktisk fører til, eller kan føre til, negativ påvirkning på verneverdiene.

Miljødirektoratet finner heller ikke at selve utslippet av overvann fra parkeringsplassen eller vann fra filtreringsanlegget rammes av verneforskriftens forbud mot forurensning. Selve dreneringsrøret går ikke inn i verneområdet, at vannet ledes mot verneområdet er ikke tilstrekkelig når dreneringsrøret avsluttes utenfor grensen for naturreservatet.

Statsforvalteren har gitt pålegg om stans med hjemmel i naturmangfoldloven § 69. Denne bestemmelsen gir hjemmel for pålegg om retting eller stans av forhold som er i strid med loven, forskrifter eller enkeltvedtak med hjemmel i loven. Da anlegget og utslippet i sin helhet ligger utenfor naturreservatet, foreligger det ikke noe forhold i strid med verneforskriften. Miljødirektoratet tar i denne klagesaken ikke stilling til vurderingen av tiltaket etter forurensningsloven.

Pålegget om stans av utslipp fra anlegg etablert utenfor Nautå naturreservat er etter dette ugyldig, og Miljødirektoratet opphever den del av Statsforvalterens vedtak som gjelder pålegg om stans i utslipp.

Perimetersikring

I anmeldelsen 11.06.2020 vises det til at fyllingsfoten er lagt delvis ned i vannet i en sone på ca. 80 meter frem til grensemerke 3. Mellom grensemerke 2 og 3 er fyllingsfoten lagt delvis inn i naturreservatet, og det vises til at begge grensemerkene er borte. Helt i sør går inngrepene lengst inn i verneområdet, med fylling og kjøring ca. 5 meter inn i naturreservatet.

I etterkant av anmeldelsen er arealinngrepet i naturreservatet målt inn av oppmåler i Narvik kommune på oppdrag fra Nordland politidistrikt. Oppmålingen viser at fyllingsfoten er lagt inn i naturreservatet med et areal på 471m², og at selve gjerdet strekker seg over en strekning på 60 meter innenfor vernegrensen.

I knekkpunktet for selve gjerdet lå traseen 5 meter innenfor vernegrensen, mens fyllingsfoten på det bredeste lå 10 meter inn i naturreservatet. I tillegg er det innmålt løsmasser i form av pukk, jord og greiner innenfor fyllingsfoten over et areal på 691 m².

Forsvarsbygg viser i sin oversendelse til at oppmålingene i stor grad viser et rettmessig bilde av gammel og ny gjerdelinje, vernegrense, tiltakets yttergrense (fyllingsfoten) og total påvirkning i forbindelse med tiltaket. Forsvarsbygg viser til at det gamle gjerdet besto av tre-fire T-stolper uten fyllingsfot og fundamentering. Det var strukket netting mellom stolpene.

Det er ikke tvilsomt at det er gjort inngrep i strid med verneforskriften for naturreservatet. Tiltaket er utført delvis innenfor vernegrensen og det ikke er gitt dispensasjon fra vernebestemmelsene. Det er heller ikke uenighet om dette mellom Statsforvalteren og Forsvarsbygg. Spørsmålet i klagebehandlingen er krav om retting slik at gjerde med fyllingsfot i sin helhet flyttes ut av naturreservatet.

Formålet med reservatet er å bevare et viktig våtmarksområde med naturlig tilhørende vegetasjon og dyreliv. Det er spesielt viktig å bevare områdets betydning som hekke- og trekkområde for våtmarksfugl, samt det rike og spesielle plantelivet.

Tiltaket har medført at deler av verneområdet er fylt ut, samt at kantskogen er fjernet i et parti i kanten av naturreservatet. For dyrelivet sin del, og særlig for fuglelivet, har kantskog langs vannkanter en viktig økologisk funksjon. Kantskogen vil fungere som en skjerming mot arealene som ligger utenfor, og således redusere effekten av den menneskelige aktiviteten på tiliggende arealer, både i form av støy, belysning og forstyrrende ferdsel. Videre er kantskogen et viktig område i form av skjul, og som rast-/hvileområder for fuglelivet. Når kantskogen er fjernet, øker eksponeringen for deler av Svanevatnet. Dette må forventes å gi negative effekter for fuglenes bruk av arealet. Økologisk tilstand for Svanevatnet kan dermed være påvirket. Videre har kantskogen en viktig funksjon som ferdselskorridor i landskapet og knytter sammen arealene rundt vannet.

Området er kalkrikt og har derfor en svært rik flora. Det er særlig forekomsten av kransalger som gjør seg gjeldende her. Avrenning fra området vil kunne ha negative følger for disse. Videre er noe areal beslaglagt av fyllingen og dermed er arealet redusert.

Det er derfor ingen tvil om at tiltaket som er gjennomført har hatt en negativ påvirkning på verneverdiene i verneområdet.

Statsforvalteren har gitt pålegg om retting med hjemmel i naturmangfoldloven § 69 første ledd.

Krav om retting etter § 69 første ledd forutsetter at forholdet er i strid med verneforskriften for naturreservatet, men det er ikke et vilkår for å kreve retting at det er oppstått en skade på naturmangfoldet. Utgangspunktet ved ulovlige tiltak i verneområder er at det skal være en lav terskel for å kreve retting dersom vilkårene er oppfylt. Retningslinjer gitt i Miljødirektoratets veileder om oppfølging av ulovlige forhold i verneområder (Veileder M-617 2016) er at tiltak som klart er i strid med loven bør kreves rettet, men dersom retting varig vil forverre situasjonen for naturmangfoldet, bør pålegg om retting imidlertid ikke gis.

Naturmangfoldloven § 69 andre ledd innebærer som utgangspunkt en plikt for den som ved å overtre loven eller vedtak med hjemmel i loven forårsaker fare for forringelse av naturmangfoldet, til selv å sette i verk tiltak for å forhindre at slik forringelse skjer. Plikten omfatter også å hindre ytterligere forringelse og om mulig gjenopprette tidligere tilstand. Plikten til forebygging, utbedring og gjenoppretting etter andre ledd gjelder ikke i den utstrekning det i lys av kostnadene og virkningene

av tiltakene, miljøvirkningene av overtredelsen og overtrederens skyld og økonomiske stilling, ville være særlig urimelig, jf. § 69 tredje ledd. Om det i den enkelte sak er rimelig å gi pålegg vil også være en del av vurderingen etter § 69 første ledd.

Forsvarsbygg viser til rapport fra NGI som konkluderer med at alternativet som har minst risiko for å forrige miljøet er å la perimeteret være slik det nå er etablert. Forsvarsbygg foreslår at det stilles vilkår om tiltaksplan for avbøtende tiltak, hindring av ytterligere forringelse og om mulig gjenopprettelse av den tidligere tilstand for naturmangfoldet. Forsvarsbygg har også kostnadsberegnet de ulike alternativene, og mener unntaket for rettingsplikt i § 69 tredje ledd kommer til anvendelse. Det vises til at kostnadene med å flytte ytre perimeter kan bli uproporsjonale i forhold til gevinsten, særlig siden rettingen vil kunne forholde skade.

I pålegget viser Statsforvalteren til at de ikke ser bort fra at flytting av fyllingsfot og perimetersikring vil kunne innebære skader på terreng og verneverdier, men fjerning er mulig og eventuelle skader under retting vil ikke være i samme størrelsesorden som dagens inngrep og ikke av et omfang som tilsier at gjerde og fyllingsfot skal bli liggende. Området kan tilbakeføres til sin økologiske funksjon som kantsone for Svanevatnet. Statsforvalteren viser til at fyllingsfoten er lagt på duk, slik at fjerning av masser kan skje på skånsom måte uten uopprettelig skade på verneverdiene. Forsvarsbygg peker på at fyllingsfoten nå har "satt seg" i så stor grad at den enkelte steder ligger lavere enn normalvannstanden. Dukens hensikt er å begrense at et tiltak som legges på våtmark synker ned i grunnen, men forhindrer det på ingen måte helt.

Forsvarsbygg er ikke uenige i at det er fordelaktig med en bred kantsone, men mener det ikke er konstatert særlige miljømessige skadevirkninger av at fyllingsfoten berører verneområdet. Høyere vegetasjon (felt- og tresjikt) ble ryddet i kantsonen under konstruksjon av perimeter, fyllingsfoten er ikke ved normalvannstand i berøring med Svanevatnet. Gjennomført opprydding i kantsonen og "støvsuging" av fyllingsbakken mot kantsonen, har tilbakeført området mellom vannkanten og fyllingsfoten til en bredde som gir så gode forhold at området ser ut til å kunne oppnå tilsvarende tilstand og økologiske funksjon som før tiltaket.

Miljødirektoratet viser til at gjerde med fyllingsfot har medført direkte beslag av areal innenfor verneområdet. Selv om perimeteret er plassert i traseen til det tidligere sikringsgjerdet, berører det et mye større areal på grunn av oppbyggingen med fyllingsfot, høyt gjerde og master. Det er tilført masse av ikke-stedegen karakter, og fyllingsfoten legger beslag på opprinnelig kantskog og rikmyr. Dermed har dette området mistet en del av sin verneverdi.

Det er gjennomført rydding i området, og erosjonssikring og revegetering vil kunne redusere den negative miljøpåvirkningen. Men om fyllingsfoten og gjerdet blir liggende, vil arealet for hekke- og trekkområde reduseres også på lang sikt. Bevaring av områdets betydning som hekke- og trekkområde for våtmarksfugl er i verneformålet for naturreservatet trukket frem som spesielt viktig.

En smalere kantskog sammenlignet med før-tilstanden, vil ha en dårligere økologisk funksjon i og med at det blir mindre areal og skog tilgjengelig som skjul, trekkveier, rasteområde mv. For annet vilt som trekker langs bakken vil en smal kantskog ha en dårligere økologisk funksjon. I tillegg vil det være potensiale for mer støy og forstyrrelse i verneområdet, da en smalere kantskog vil gi en dårligere skjerming for både støy og visuell forstyrrelse. I tillegg vil det være et spørsmål ved om

det vil vokse opp ny skog på fyllingen og i kanten av myra, og om tilført masse er egnet for gjenvekst.

Miljødirektoratet er enig i Statsforvalterens vurdering av at det klart er det beste for naturreservatet at kantsonen så langt som mulig tilbakeføres til sin opprinnelige funksjon. Hensynet til verneverdiene veier tungt, og naturreservatet er i tillegg et Ramsar-område med særlige krav til ivaretagelse av områdets økologiske funksjon. Utfyllingen er gjort i ytterkant av verneområdet, og selv om retting på kort sikt vil kunne medføre skader, er området lett tilgjengelig, og retting vil etter Miljødirektoratets vurdering kunne gjennomføres med minimale skader i perioden hvor det er lite eller ingen fugl i området. Også miljørisikokorrapporten viser til at positive konsekvenser ved flytting av perimeteren ut av verneområdet er at arealet for hekke- og trekkområdet for fugler øker, og det vil bli mindre erosjon av skråningsmaterialet siden det blir lengre avstand fra skråningskant til vannet/slakere skråningskant, og dermed mindre sannsynlighet for at plantelivet i Svanevatnet påvirkes negativt.

På bakgrunn av dette opprettholder Miljødirektoratet pålegg fra Statsforvalteren i Nordland om flytting av fyllingsfot og perimetersikring ut av Nautå naturreservat.

Vedtak

Miljødirektoratet opphever den del av Statsforvalterens vedtak av 10.09.2020 som gjelder pålegg om stans av pågående utslipp til Svanevatnet fra parkeringsplassen. Miljødirektoratet opprettholder den del av Statsforvalterens vedtak av 10.09.2020 om at fyllingsfot og perimetersikring skal flyttes ut av Nautå naturreservat, etter en tiltaksplan som skal utarbeides av Forsvarsbygg. Statsforvalteren i Nordland godkjenner tiltaksplanen og setter frist for rettingen.

Miljødirektoratets vedtak er fattet med hjemmel i forvaltningsloven § 34 fjerde ledd og naturmangfoldloven § 69, jf. forskrift om fredning av Nautå naturreservat punkt IV. Direktoratets vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Hilsen

Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Knut Fossum
seksjonsleder

Tone Lise Alstad Eid
seniorrådgiver

Kopi: Statsforvalteren i Nordland