



Statens vegvesen, region nord
Postboks 1403
8002 BODØ

Trondheim, 31.10.2013

Deres ref.:
2011/139916-017

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2013/7711

Saksbehandler:
Øystein Størkersen

Vedtak om unntak fra forskrift om fredning av truede arter for inngrep i lokalitet med myrsildre (*Saxifraga hirculus*)

Vi viser til søknad av 7.10 d.å. om dispensasjon fra forskrift 21. desember 2001 nr. 1525 om fredning av truede arter, til inngrep i en forekomst av myrsildre (*Saxifraga hirculus*) i liten myr i skar ved Larshaugen i Melsvik, Alta kommune. Inngrepet skjer som ledd i bygging av ny veitrase for E6 Alta vest, parsell 4 Halselv - Sandelv.

Miljødirektoratet gir Statens vegvesen dispensasjon fra fredning av myrsildre for inngrep i forekomst av myrsildre i liten myr ved Larshaugen, Melsvik i Alta kommune i samband med bygging av ny E6 i området. Inngrepet skjer som ledd i utbygging av et veiprojekt av nasjonal betydning og er av vesentlig samfunnsmessig betydning. De relativt store tekniske og økonomiske konsekvenser av å velge et veialternativ som ikke medfører konflikt med arten, tilsier etter direktoratets syn at dispensasjon innvilges. Forekomsten ble nyoppdaget i samband med kulturhistoriske undersøkelser i valgt veitrase den 20.8 d.å.

Søknaden

Det søkes om unntak fra forskrift om fredning av truede arter til inngrep i lokalitet med myrsildre ved Larshaugen i Melsvik, Alta kommune. Søknaden henviser til valg av trase for å unngå kvikkleire forekomst og at de samfunnsmessige konsekvensene av en forsinkelse/stopp vil være meget omfattende.

Bakgrunn

Statens vegvesen, region nord, har utviklet regionplan for E6 Alta vest, parsell Halselv - Sandelv. Oppstart av planarbeidet startet i februar 2009. Fylkesmannen i Finnmark har gitt uttalelse til oppstartvarselet 25.3.2009. Statens vegvesen har hatt planen til drøfting for alle sektormyndigheter i Planforum den 9.11.2010. Deretter er planen lagt ut til offentlig høring 16.6.2011. Fylkesmannen ga sitt innspill til denne høringen 19.8.2011 og hadde på det tidspunkt ikke noen innvendinger til utredningen. Mhp biologisk mangfold påpekte fylkesmannen forekomster av kolavalmue og kjeldegras i strandsonen ved Melsvik.

Statens vegvesen har utredet flere veitraseer gjennom Melsvik i kombinasjon med tunnel. Alle de opprinnelige vurderte traseene i området unntatt ett, har vist seg å ligge på kvikkleire og disse er derfor besluttet forkastet. Gjenværende trasé ligger på fast grunn høyere opp i høyden bak Larshaugen. Denne traseen ble stadfestet ved Alta kommunes vedtak den 26.3.2012 av reguleringsbestemmelser for forslag til reguleringsplan E6 Halselv-Sandelv. Statens vegvesen har i reguleringsplan datert 18.5.2012 gitt vurderinger av virkninger av planen (jf kapittel 4). Avsnitt 4.3 ('Vurderinger etter kapittel II i naturmangfoldloven') gir en gjennomgang av bl.a. naturfaglige vurderinger innhentet fra opplistede kilder.

Slik Statens vegvesen ser det finnes det ikke muligheter for omlegging av valgt veilinje i Melsvik uten at det utløser store kostnader pga at alternativ er f.eks. tunnel utenom lokalitet for myrsildre (Statens vegvesen ved prosjektleder Kåre Furstrand pers. medd. Miljødirektoratet oktober 2013). Statens vegvesen mener derfor at forsinkelser eller stans i anleggsarbeidet som følge av forekomsten av myrsildre vil ha svært store samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Statens vegvesen har etter funnet av myrsildreforekomsten vært i dialog med Fylkesmannen i Finnmark og Alta kommune. Fylkesmannen har i brev av 24.9. d.å. bedt om at det blir gjennomført en kartlegging av nevnte forekomst av myrsildre. Kommunen ble i tillegg bedt om å undersøke i hvor stor grad forekomsten blir påvirket av veiarbeidet, og om planen kan endres eller om det er mulig med avbøtende tiltak. En befaring med botanisk ekspertise ble deretter gjennomført 6.10. d.å., se rapport fra Universitetet i Stavanger-Arkeologisk museum og Tromsø museum-Universitetsmuseet, datert oktober 2013 og mottatt i Miljødirektoratet 11.10. d.å.

Den botaniske rapporten fastslår at forekomsten av myrsildre ligger i et skar og i en liten myr midt i planlagt trase for ny E6. Rapporten viser til at det var for sent på året til å kunne påvise arten, men at det i august samme år ble rapportert ca 10 individer i blomst. Kartleggingen av botanikk i området ble også utvidet til å gjelde omliggende landskap mhp evt. andre egnete lokaliteter for myrsildre. Det ble ikke funnet andre forekomster eller andre lokaliteter som kan antas være egnet for arten. Rapporten går også gjennom forekomsten av arten ellers i Fastlands-Norge. Det konkluderes med at arten myrsildre har en sær økologi med strenge miljøkrav, og at selv små inngrep i lokalitetene lett vil føre til at arten går ut. Det gjelder bl.a. drenering ved grøfting eller annen oppdemming av kildemyrflaten. Av andre sikre forekomster i Norge vises til en forekomst i Rogaland, en i Nordreisa og en rik forekomst på 12 dellokaliteter på Finnmarksvidda i Kautokeino kommune.

Direktoratets vurdering

Det rettslige grunnlaget

Forskrift 21. desember 2001 nr. 1525 om fredning av truede arter (fredningsforskriften), vedtatt i medhold av den nå opphevede naturvernloven, fastsetter i romertall II at myrsildre er 'fredet mot direkte skade og ødeleggelse, innsamling og annen form for direkte etterstrebelse.' Fredningen er videreført etter vedtakelsen av naturmangfoldloven, jf. Naturmangfoldloven § 77. Formålet med fredningen er å beskytte myrsildre og andre truede, sårbare, hensynskrevende eller sjeldne karplanter, kryptogamer, alger og virvelløse dyr, mot skade og ødeleggelse, jf. fredningsforskriftens romertall I. Fredningen er 'kun en artsfredning og innebærer ikke et vern av artens leveområde', jf. foredraget til kgl. res. til fredningsforskriften.

Det følger av naturmangfoldloven § 7 at prinsippene i naturmangfoldloven §§ 8 til 12 skal legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet, og at det skal fremgå av beslutningen hvordan disse prinsippene er tatt hensyn til og vektlagt i vurderingen av saken. Denne vurderingen inngår som en del av vurderingen hvorvidt det skal gis dispensasjon etter forskriften.

Forvaltningsmålet for arter, jf naturmangfoldloven § 5, skal også trekkes inn i skjønnsutøvelsen.

Forvaltningsmålet er å ivareta artene og deres genetiske mangfold på lang sikt, og at artene forekommer i levedyktige bestander i sine naturlige utbredelsesområder.

Direkte ødeleggelse, slik som fylling over myrlokaliteter med myrsildre med den følge at hele heller deler av en lokalitet går tapt, omfattes av forbudet. Gjennomføring av slike tiltak i forbindelse med anlegg av ny E6 trasé krever dermed unntak fra fredningsforskriften.

Etter fredningsforskriftens romertall III, *kan* forvaltningsmyndigheten gjøre unntak fra fredningen 'når formålet med fredningen krever det, samt for vitenskapelige undersøkelser og arbeider, eller tiltak av vesentlig samfunnsmessig betydning, og i andre særlige tilfeller, når det ikke strider mot formålet med fredningen.' Søker anfører at opprinnelig er flere andre veitraseer vurdert, men at disse måtte frafalles pga. forekomst av kvikkleire. Videre påpekes at stans i arbeidet med ny E6 etter foreslått trase får store samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Dispensasjonsbestemmelsen er en sikkerhetsventil, og terskelen for å kunne gi dispensasjon skal være høy. I Ot. prp. nr. 65 (1968-69) om lov om naturvern, fremgår det på side 32 at 'loven må gi en begrenset adgang til dispensasjon når vesentlige samfunnsmessige interesser i særlige tilfelle tilsier det', men at dispensasjon generelt bare bør gis i 'helt spesielle tilfelle'. Hvilke tiltak som er av 'vesentlig samfunnsmessig betydning' utdypes i forarbeidene til naturvernloven av 1954 (Ot. Prp nr. 34 (1953) side 4), da dette dispensasjonsvilkåret kom inn i lovverket. Her sies det at vilkåret er særlig myntet på fremtidige veianlegg. I forarbeidene til naturmangfoldloven (Ot. Prp. nr. 52 (2008-2009), side 240), sies det om tilsvarende vilkår i naturmangfoldloven § 48 (dispensasjon fra vernevedtak) at behovet for en slik dispensasjonsadgang kan tenkes i tilfelle hvor der foreligger tungtveiende hensyn av nasjonal betydning. Det siste er betraktninger som direktoratet mener har overføringsverdi til dispensasjonshjemmelen i fredningsforskriften.

Opprusting av E6 inngår som del av nasjonal stamvei og vil etter direktoratets vurdering anses som veiprojekt av nasjonal betydning, og som dermed må sies å være av 'vesentlig samfunnsmessig betydning'. Utgangspunktet er dermed at fredningsforskriften gir hjemmel til dispensasjon i denne saken. At ett av dispensasjonsvilkårene er oppfylt gir imidlertid ikke søker noe krav på unntak, jf at forvaltningsmyndigheten 'kan' gjøre unntak. Det må foretas en konkret vurdering av hvorvidt det skal gis dispensasjon, hvor bl.a. hensynet til fredningsformålet og forvaltningsmålet for arten vurderes.

Om kunnskapsgrunnlaget og samlet belastning

Naturmangfoldloven § 8 første ledd fastsetter at offentlige beslutninger som berører naturmangfold skal, så langt det er rimelig, bygge på vitenskapelig kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologisk tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

Myrsildre ble fredet i Norge 21.12.2001 pga dens status som truet i hele Europa, og som en oppfyllelse av Norges forpliktelser etter konvensjonen om vern av ville europeiske planter og dyr og deres naturlige leveområder (Bernkonvensjonen). Etter Bernkonvensjonen er partene forpliktet til å frede arter som er ført opp på liste I, bl.a. myrsildre. Arten trues i Europa som følge av at dens habitater er drenert. I Norsk rødliste for truede arter 2010 er arten oppført i kategorien 'Sårbar' (VU) pga. få lokaliteter i landet og en reduksjon i forekomstareal, kvalitet på areal og antall lokaliteter. I Norge har bestandsnedgangen over de siste 100 år i følge Artsdatabanken vært på minst 30% og inntil 50%.

De største truslene mot arten i Norge er fysisk ødeleggelse av habitatet (f.eks. oppdyrking, veibygging eller annen arealbruk). I nyere tid er det også dokumentert at barmarkferdsel med motorkjøretøy kan sette spor som påvirker negativt hydrologien i vokseområder. Arten anses i dag for å ha få sikre lokaliteter i Norge i tillegg til den omtalte ved Larshaugen: en forekomst i Rogaland, en i Nordreisa og en rikere forekomst i 12 dellokaliteter på Finnmarksvidda i Guovdageaidnu/Kautokeino kommune. I tillegg finnes flere eldre registreringer, men der det ikke er gjort nyere observasjoner og som dermed tyder på arten er utgått fra disse lokalitetene. Forekomstene på Svalbard anses for å tilhøre en annen underart. Arten er uomtvistelig sjelden i Norge og Europa, men det er sannsynlig at flere ukjente lokaliteter kan eksistere, spesielt i Nord-Norge. Funnet av omtalte lokalitet i Melsvik underbygger dette.

Etter naturmangfoldloven § 10 skal en påvirkning av et økosystem vurderes ut fra den samlede belastning som økosystemet er, eller vil bli utsatt for. Myrsildre er i de få norske forekomstene generelt ikke utsatt for mange negative påvirkningsfaktorer og forekomstene er derfor sikre med mindre de fysisk ødelegges. Omsøkt tiltak vil imidlertid høyst sannsynlig permanent ødelegge denne ene lokaliteten som vokseplass for myrsildre, som forøvrig er nyoppdaget.

Saken bygger på eksisterende og tilgjengelig kunnskapsgrunnlag, i samsvar med de krav som følger av naturmangfoldloven § 8. Det er direktoratets vurdering at kunnskapsgrunnlaget om artens bestandssituasjon og effekten av påvirkninger er tilstrekkelig. Føre-var-prinsippet, jf. Naturmangfoldloven § 9, er derfor tillagt liten vekt i vurderingen av om det skal gis dispensasjon.

Miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder

Det følger av naturmangfoldloven § 12 at det skal tas utgangspunkt i miljøforsvarlige teknikker, driftsmetoder og lokalisering for å unngå eller begrense skade på miljøet. Spørsmålet om valg av trasé for ny E6 er sentralt i vurdering av søknaden. Statens vegvesen har i utgangspunktet vurdert flere alternative veitraseer, men frafalt disse pga. forekomst av kvikkleire. En trasé høyere opp i terrenget ble deretter valgt og denne har vist seg å gå tvers gjennom forekomsten av myrsildre ved Larshaugen.

Andre viktige samfunnsinteresser

Tiltak etter naturmangfoldloven skal avveies mot andre viktige samfunnsinteresser, jf. naturmangfoldloven § 14. Statens vegvesen påpeker i denne sammenheng at stans i anleggsarbeidene vil få store samfunnsøkonomiske konsekvenser.

Samlet vurdering

Myrsildre er en fredet art i Norge med status som sårbar på Norsk rødliste. Det finnes bare tre kjente forekomster igjen i landet, derav en med 12 delforekomster. Norge har gjennom Bernkonvensjonen påtatt seg en folkerettslig forpliktelse til å frede arten. Formålet med fredningen er å beskytte arten mot uttak, skade og ødeleggelse, og adgangen til unntak fra dette skal kun være en sikkerhetsventil for sørlige tilfelle.

Direktoratet anser at planlagt vei er av vesentlig samfunnsmessig betydning. Dette er en interesse som må avveies mot hensynet til fredningsformålet og artens akutte truethet. Direktoratet er ikke kjent med at det foreligger mulige alternative veitraseer. Direktoratet ser heller ikke noen mulighet for å pålegge avbøtende tiltak pga at forekomstarealet ved Larshaugen er svært lite. Forekomsten av myrsildre i de andre norske lokalitetene anses som trygge.

Direktoratet er på denne bakgrunn kommet til at Statens vegvesen gis dispensasjon fra fredningen av myrsildre for å gjennomføre foreslått veitrase forbi Larshaugen i Melsvik, Alta kommune.

Forekomsten av myrsildre ble oppdaget svært sent i forhold til planlegging av veitrase. Hvis dette skyldes mangelfull kartlegging av biologisk mangfold i samband med planprosessen vil vi påpeke at det etter naturmangfoldloven § 6 foreligger generell aktsomhetsplikt for å unngå skade på naturmangfoldet i strid med §§ 4 og 5, og § 8 om kunnskapsgrunnlaget som krever at offentlige beslutninger skal bygge på vitenskapelig kunnskap. Direktoratet ber derfor om at kartlegging i felt i samband med veiprojekter styrkes, spesielt i områder der kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt.

Vedtak

Miljødirektoratet gir Statens vegvesen dispensasjon fra fredningen av myrsildre til å gjøre inngrep i/fylle igjen leveområde for myrsildre ved Larshaugen i Melsvik, Alta kommune.

Dette vedtaket kan påklages til Miljøverndepartementet innen tre uker etter at dette brevet ble mottatt. Eventuell klage sendes til Miljødirektoratet.

Hilsen

Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Yngve Svarte
avdelingsdirektør

Gunn Paulsen
seksjonsleder

Kopi:

Fylkesmannen i Finnmark, Statens Hus, Damsveien 1, 9815 Vadsø
Statens veidirektorat, Boks 8142 Dep., 0033 Oslo
Miljøverndepartementet, Boks 8013 Dep., 0030 Oslo