

Ulla Ragnhild Sem
Inger Floods Veg 33
3676 Notodden

Trondheim, 10.03.2021

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2020/13846

Saksbehandler:
Kari Nybø Dahl

Avgjørelse i klagesak – klage på vilkår i tillatelse til uttak av trær i Semsøyene naturreservat i Notodden

Miljødirektoratet opphever vedtaket og sender det tilbake til Statsforvalteren i Vestfold og Telemark for ny vurdering. Eventuell endring av verneformålet må skje ved forsikringsendring. Statsforvalteren bør også vurdere eventuell endring av vernegrensen.

Vi viser til klage fra Ulla Ragnhild Sem av 11. oktober 2020 på Statsforvalterens vedtak av 6. oktober 2020 om endring av vilkår til tidligere gitt tillatelse til felling av trær i Semsøyene naturreservat. Klagesaken ble oversendt til direktoratet fra Statsforvalteren i Vestfold og Telemark i brev av 16. oktober 2020.

Sakens bakgrunn

Notodden Lufthavn AS har i årene 2002-2005 hatt dispensasjon fra verneforskriften for Semsøyene naturreservat for å felle og toppe trær, og rydde vegetasjon i en sone i naturreservatet. Tillatelsen ble fornyet i vedtak av 26. september 2014. Begrunnelsen for tillatelsen er luftfartsmyndighetenes krav om flysikkerhet. For å tilfredsstille vilkår i forbindelse med sertifisering av flyplassen, er Notodden Lufthavn AS pålagt å holde definerte sikkerhetsområder frie for hinder. Tiltak i naturreservatet skal kun utføres i den grad det vil hindre "downdraft" ved takeoff og landing på flyplassen. Tiltakene skal i tillegg forhindre problemer med at rådyr og elg tar seg inn på flyplassområdet.

Tillatelsen fra 2014 inndelte naturreservatet i tre soner. Statsforvalteren tillot flaterydding, rydding av kratt og bruk av glyfosat på stubber i en sone på 6-8 meter langs gjerdet mot flyplassen, da det er behov for å ha en helt snau sone langs gjerdet for å lette tilsyn og vedlikehold av gjerdet. I sonen opptil 50 meter fra gjerdet, skal det tynnes og toppes slik at arealet ikke får karakter av snauflete. Felling kunne utføres i den grad det kreves av luftfartsmyndighetene. For sonen mellom 50-100 meter, er det et mindre behov for felling og det er kun de høyeste trærne som må toppes.



Opptegnet område er et overslag (40 dekar) over hvor langt inn i reservatet endringen til slåttemark er aktuelt. Den blå markeringen er ca. 50 meter fra gjerdet mot flyplassen.

Det ble satt flere vilkår til tillatelsen fra 2014, blant annet at "I sona opptil 50 m fra gjerdet skal det tynnes og toppes slik at arealet ikke får karakter av snauflete. Gjentakelse av tynning og topping tillates i 10-årsperioden". Rester etter fellingene skulle bli liggende igjen i reservatet. Det ble satt vilkår om varsling av Statsforvalteren og Statens naturoppsyn Skien før tiltak utføres, og krav til fotodokumentasjon av tiltakene.

I forkant av vedtaket av 6. oktober 2020 ønsket Statsforvalteren endringer av vilkårene fra tillatelsen i 2014 etter påvist forekomst av fremmede arter: alaskakornell, høstberberis, kanadagullris og hagelupin.

Etter samtale med Statsforvalteren søkte Notodden Lufthavn AS i brev av 4. september 2020 om endring av vilkårene for tillatelsen fra 2014. Flyplassen ba om at aktuelle trær i både 0-50 og 50-100 m sonen kunne felles i stedet for at skogen kun skulle tynnes eller toppes. På trær som kun toppes og tynnes, vil det raskt etableres nye skudd fra disse trærne som

gror opp. I tillegg ber flyplassen om at felte trær i dette området kan flises opp, fremfor å bli liggende igjen. En slik endring vil bedre vedlikeholdsarbeidet for flyplassen. I søknaden viser flyplassen til at Statsforvalteren har vurdert at det aktuelle området i naturreservatet, kan endre karakter fra skog til fuktig eng, noe Notodden Lufthavn stiller seg positive til.

Statsforvalteren endret vilkårene for tillatelsen fra 2014 i vedtak av 6. oktober 2020. Endringen av vilkår er delvis begrunnet i ønske fra flyplassen om at trærne i sonen mot flyplassen i større grad kan felles og at felte trær i dette området kan flises opp fremfor å bli liggende igjen.

Statsforvalteren har i sitt vedtak vurdert at alle plantedeler som felles i sonen inntil 50 meter fra gjerdet bør fjernes fra reservatet, slik at sonen kan utvikles til en slåtteeng. På bakgrunn av dette er det stilt nytt vilkår om at sonen skal slås med sikte på å endre naturen til slåttemark. Når området endres til slåttemark antar Statsforvalteren at det vil redusere potensielle skader fra fellingene. Følgende vilkår ble satt:

- *Alt trevirke som felles, skal tas ut av reservatet.*
 - *Det er ikke lov å bruke kjemiske bekjempningsmidler i reservatet.*
- For sonen inntil 50 m fra gjerdet:*
- *Stubbene skal freses ned nok til å slå arealet.*

- *Sonen skal slås med sikte på å endre naturen til en slåttemark, det vil si at alt som slås, må tas ut av verneområdet.*
- *Rot og stubbeskudd skal slås minst tre ganger i vekstsesongen.*
- *Motorisert redskap kan brukes. Det skal ikke settes kjørespor som varer over en vekstsesong.*
- *Tillatelsen gjelder til utgangen av 2023.*

Tillatelsen til å fjerne alt over angitte høyder ble ikke endret. Det samme gjelder tillatelsen til bruk av motoriserte hjelpemidler.

I forbindelse med endring av vedtaket klaget Ulla Ragnhild Sem (gnr./bnr. 38/4) på de nye vilkårene for tillatelsen. Hun har deler av sin eiendom i naturreservatet, innenfor sonen hvor flyplassen skal holde vegetasjonen nede.

Klagers anførsler

Klager ber om nærmere kontroll av tiltakene og sikring mot kjørespor. Vilårene må blant annet endres til at det ikke skal kjøres med tungt redskap, og at uttak av trevirke må skje på frossen mark. Klager ber om at før- og etterbilde sendes til Statsforvalteren og at en kyndig person skal kontrollere gjennomføringen av tiltakene.

Statsforvalterens forberedende klagebehandling.

Statsforvalteren viser i sin forberedende klagebehandling til at vilårene er tilstrekkelige. Faren for marktrykk er vurdert, og Statsforvalteren mener det er tilstrekkelig regulert gjennom vilåret om at det ikke skal settes kjørespor som varer over en vekstsesong. Marktrykk er avhengig av fuktighet i bakken og ikke kjøretøyets tyngde. Oppfølging av tiltakene blir ivaretatt av Statens Naturoppsyn.

Lovgrunnlaget

Forskrift om vern av Semsøyene naturreservat forbyr enhver form for skade eller fjerning av vegetasjonen i området. Formålet med fredningen er:

1. *å bevare en velutviklet forekomst av gråor-heggeskog (Alno (incanae) - Prunetum) i Telemark,*
2. *å bevare et våtmarksområde av betydning for fuglelivet,*
3. *å bevare vokseplassen for den meget sjeldne plantearten buesivaks (Scirpus radicans.*

Tiltakene det søkes om er forbudt etter verneforskriftens kapittel IV og krever derfor dispensasjon. I verneforskriften er det ikke spesifiserte dispensasjonshjemler som dekker denne type tiltak.

Naturmangfoldloven § 48 åpner for at det kan gjøres 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.

Vårt kunnskapsgrunnlag

Det foreligger tilstrekkelig kunnskap for å behandle saken, se naturmangfoldloven § 8. Vi har sett på den samlede belastningen som økosystemet kan bli utsatt for, se naturmangfoldloven § 10.

Semsøyene naturreservat utgjør den siste gjenværende delen av det flate deltaområdet ved utløpet av Heddøla som ennå er noenlunde intakt. Store deler av reservatet består av gråor-heggeskog, en

grunntypeinndeling av flommarkskog. Undervegetasjonen preges av skogburkne og mjølurt. Buesivaks opptrer i sivkanten til Heddalsvatn, som er det eneste funnstedet for denne i landet. Området er i tillegg en viktig trekklokalitet og rasteområde for våtmarksfugl, hvorav flere anses som nært truet. Naturreservatet er også av betydning for overvintrende vannfugler.

Flommarkskog er kategorisert som en "sårbar" naturtype av Artsdatabanken. Utbygging av vannkraft og flomforbygging, drenering og oppdyrking, utfylling og nedbygging utgjør de største påvirkningsfaktorene til naturtypen. I Semsøyene naturreservat er det få inngrep i vegetasjonen, men området ansees sterkt påvirket av industri, flyplassen og av luftforurensning.

Slåttemark er vurdert som en "kritisk truet" naturtype av Artsdatabanken. Naturtypen må slås regelmessig for å ikke gro igjen. I 2009 ga Miljødirektoratet ut en nasjonal handlingsplan for slåttemark, lauveng og slåttemyr.

Miljødirektoratets vurdering

Vi kan som klageinstans prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye forhold og forhold som ikke er påberopt av partene, se forvaltningsloven § 34 annet ledd. Vi kan treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det og sende saken tilbake til Statsforvalteren for helt eller delvis ny behandling, se forvaltningsloven § 34 fjerde ledd. Temaet for klagebehandlingen er Statsforvalterens endring av vilkår i vedtak av 6. oktober 2020.

Naturmangfoldloven § 48 har tre alternative dispensasjonshjemler. Tillatelsen av 26. september 2014 er gitt med hjemmel i at "sikkerhetshensyn ... gjør det nødvendig". I nødvendighetskriteriet ligger det at sikkerhetshensynene må være av kvalifisert art, og at det ikke er praktisk mulig å ivareta dem ved tiltak utenfor verneområdet eller ved tillatte eller mindre inngripende tiltak innenfor verneområdet.

Dispensasjon der "sikkerhetshensyn ... gjør det nødvendig" må sees i sammenheng med den alternative hjemmelen for dispensasjon som følge av "vesentlige samfunnshensyn" i naturmangfoldloven § 48. Dette alternativet er begrenset til tungtveiende hensyn av nasjonal interesse. Begge disse hjemlene åpner for dispensasjoner som negativt kan påvirke verneverdiene i naturreservatet. På denne bakgrunn må terskelen være høy for å gi dispensasjon.

Naturmangfoldloven §§ 8-12 skal legges til grunn av forvaltningsmyndigheten, se § 7. Det skal fremgå av vedtaket hvordan prinsippene er vurdert og vektlagt i saken.

Det følger av ulovfestet rett at myndighetene kan sette vilkår ved et begunstigende vedtak, så lenge vilkårene er saklige ut ifra formålet med det aktuelle regelverket, og ikke urimelig tyngende i forhold til det som søkes oppnådd med tiltaket. Hvis et vilkår er egnet til å motvirke mulige skadevirkninger av et vedtak, vil det normalt alltid foreligge tilstrekkelig saklig sammenheng. Aktsomhetsplikten som oppstilles i naturmangfoldloven § 6 gjelder i tillegg til vilkårene gitt av forvaltningen.

Når verneverdiene i det berørte området av naturreservatet påvirkes, er det viktig at forvaltningsmyndigheten setter vilkår som kan redusere faren for skader. Forvaltningsmyndigheten kan endre et vedtak og vilkårene for vedtaket etter søknad fra tiltakshaver.

Forvaltningsmyndigheten kan også omgjøre et vedtak av eget tiltak, dersom endringen ikke er til skade for den vedtaket tilgodeser, se forvaltningsloven § 35.

Når det gjelder klagers anførsler om sikring mot kjørespor, viser vi til Statsforvalterens vurdering. Skader på grunn av marktrykk er tatt i betraktning ved fastsettelse av vilkårene. Statsforvalteren har vurdert vilkåret om at det ikke skal settes kjørespor som varer over en vekstsesong som tilstrekkelig, og viser til at naturoppsynet skal følge opp eventuelle brudd på bestemmelsene i dispensasjoner. Miljødirektoratet har ikke merknader til Statsforvalterens vurdering av vilkårene som er påklaget.

Vi påpeker at vedtak fra forvaltningsmyndigheten kun gjelder dispensasjon fra forbudene i verneforskriften for Semsøyene naturreservat. Eventuelle privatrettslige forhold som behov for kjøretillatelse eller mulige skader på grunneiers eiendom, er en sak mellom grunneier og tiltakshaver.

Når det gjelder vilkårene om hogst, innebærer Statsforvalterens endring av vilkårene at en sone i naturreservatet endres med det formål at det på sikt kan utvikles til å bli slåttemark. Dette innebærer en omgjøring av deler av verneområdet til en annen naturtype enn det som inngår i verneformålet, se verneforskriften punkt III. Miljødirektoratet mener en slik omgjøring ikke bør gjøres uten at man samtidig endrer verneformålet. En endring av verneformålet til slåttemark krever også en konkret vurdering av hvilken skjøtsel som er nødvendig i området og som er mest hensiktsmessig for naturverdiene på lang sikt.

Endring av verneformålet for et verneområde krever forskriftsendring, og på bakgrunn av dette opphever vi Statsforvalterens vedtak av 6. oktober 2020 om endring av vilkår i tillatelsen til Notodden Lufthavn. Dersom Statsforvalteren vurderer det som ønskelig å endre verneformålet må det sendes en tilrådning om dette til Miljødirektoratet. Endring av verneformålet krever vedtak ved kongelig resolusjon.

Forvaltningsmyndigheten har ansvar for skjøtsel av verneområdet. En eventuell endring av verneformålet til slåttemark for deler av naturreservatet vil på sikt kreve økt skjøtsel, og bør følges opp med en skjøtels- eller forvaltningsplan.

Vår opphevelse av Statsforvalterens vedtak innebærer at tillatelsen fra 2014 gjelder inntil et eventuelt nytt vedtak om endring av gitte vilkår. I situasjoner hvor det er aktuelt å tillate inngrep som vesentlig ødelegger eller forringer verneverdier permanent, må Statsforvalteren vurdere om den beste totale løsningen vil være å gi dispensasjon (dersom det er hjemmel til det) eller om grensene for området bør endres. I en eventuell tilrådning om endring av vernegrensen må Statsforvalteren også vurdere om arealet som tas ut av verneområdet kan kompenseres.

Vedtak

Vi opphever Statsforvalteren i Vestfold og Telemark sitt vedtak 6. oktober 2020, se forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Vi ber Statsforvalteren vurdere saken på nytt, herunder om forskrifts- og grensejustering med kompenserende tiltak for arealet som tas ut av reservatet er hensiktsmessig.

Direktoratets vedtak kan ikke påklages, se forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Knut Fossum
seksjonsleder

Tone Lise Alstad Eid
seniorrådgiver

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

Kopi til:
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark Postboks 2076 3103 Tønsberg