



Jomfruland nasjonalpark

Nasjonalparkstyret

Møtedato: 16.06.2017
Saksnummer: 2017/777
Saksbehandler: Morten Johannessen
Dato saksutredning: 07.06.2017

Sak 2017/26: Søknad om tillatelse til etablering av havstrømradar på Jomfruland

Om søknaden

Meteorologisk institutt har 24.05.17 søkt om tillatelse til å utplassere en havstrømradar på utsiden av Jomfruland. Hensikten med radaren er å måle havstrøm i overflaten i havet utenfor. Ved å kombinere radarmålinger med modeller blir evnen til å varsle havstrømmer dramatisk forbedret, noe som gir bedre grunnlag for maritim beredskap og sikkerhet.

Den ytre delen av radaren består av ei antenne som ønskes plassert på rullesteinstranda på eller ved Tangplassen ut for Tårnskogen. Antenna er 7,5 meter høy og blir boltet fast i et betongfundament som anlegges på stedet. Begrunnelsen for plassering av antenne på/ved Tangplassen er fri sikt mot havet, relativt nær vannkanten og nærhet til mulig el-tilførsel og plassering av utstyr utover antenne.

Fra antenna legges det kabler i manuelt gravde grøfter langs stien gjennom Tårnskogen til fyrstasjonen. På grunn av avstanden til bygningene på fyrstasjonen, ønskes det satt opp en liten bygning for radarutstyr ved Tårnhagen, utenfor nasjonalparken.

Det vises ellers til vedlagte søknad.

Behandling etter plan- og bygningsloven

Kragerø kommune har mottatt søknad om dispensasjon fra kommuneplanens arealdel § 2.2.B / § 2.0 og plan- og bygningsloven § 1-8. Søknaden er sendt til forhåndsuttalelse til Telemark fylkeskommune og Fylkesmannen i Telemark.

Bygningmyndighetens foreløpige vurdering er at de vil kunne anbefale dispensasjon, da de ikke kan se at hensynene bak bestemmelsene det må dispenseres fra eller hensynene i lovens formålsbestemmelser blir vesentlig tilsidesatt eller skadelidende. Vurderingen er at tiltaket ikke ha vesentlig negativ betydning for de hensyn strandsonevernet skal ivareta. Det er ikke registrert kulturminner eller viktige naturtyper i området. Det forutsettes at bygning med radarutstyr passer inn i omgivelsene i fyrområdet.

Kommunen har ikke gjort vurderinger i forhold til Jomfruland nasjonalpark. Dersom nasjonalparkstyret har innvendinger, tar kommunen forbehold om ny vurdering.

Forholdet til verneforskriften og naturmangfoldloven

I verneforskriften for Jomfruland nasjonalpark § 3 om vern av landskapet er det angitt hvilke nye tiltak som det etter søknad kan gis tillatelse til.

Etter verneforskriften § 11 om generelle dispensasjonsbestemmelser, kan forvaltningsmyndigheten gjøre unntak fra verneforskriften dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig, jf. naturmangfoldloven § 48.

Rundskriv fra Miljødirektoratet i 2014 gir retningslinjer for forvaltning av verneforskrifter. Retningslinjene er gjengitt i noe nedkortet form i utkast til forvaltningsplan fra februar 2016. Ettersom dette er første saken det er aktuelt for nasjonalparkstyret å vurdere tillatelse etter § 11, gjengis det aktuelle kapittelet i forvaltningsplanen nedenfor:

Det følger av forarbeidene til naturmangfoldloven at den generelle dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 48 ikke kan anvendes for å utvide den rammen som er trukket opp i vernevedtaket. Bestemmelsen skal være en sikkerhetsventil for tiltak som ikke ble vurdert på vernetidspunktet.

Dispensasjon etter § 11 første alternativ gjelder tiltak som ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig. Begge vilkår må være oppfylt for at dispensasjon skal kunne vurderes. Vilkåret om at tiltaket ikke skal påvirke verneverdiene nevneverdig innebærer en konkret vurdering av de enkelte verneverdiene som omfattes av verneformålet. Kravet om at tiltaket ikke skal påvirke nevneverdig innebærer at dispensasjons-adgangen er snever. Det kan bare dispenseres i de tilfeller tiltaket vil ha ubetydelig eller begrenset virkning for verneverdiene. Det kan være ved midlertidig eller forbigående forstyrrelser eller enkeltstående aktiviteter eller tiltak. Bestemmelsen gir også klar anvisning på at hensynet til verne-verdiene skal være overordnet for eksempel næringsinteresser. Ved usikkerhet om virkningene tiltaket eller aktiviteten kan ha for verneverdiene, bør føre-var-hensyn jf. de miljørettslige prinsippene i naturmangfoldloven tillegges stor vekt i vurderingen.

I avveiningen skal det foretas en skjønnsmessig vurdering. Blant annet vil omfanget, miljøvirkningen og nødvendigheten av tiltak det søkes dispensasjon for, ha betydning. Også hensyn som positivt taler for det omsøkte tiltak, og om det vil stride mot verneverdiene om tilsvarende dispensasjonssøknader blir innvilget i fremtiden, inngår i vurderingen.

Generelt vil det ikke være adgang til å dispensere for tiltak og bruk som forutsetter større tekniske inngrep, for eksempel oppføring av nye private hytter. Dispensasjonsbestemmelsen er i utgangspunktet ment for bagatellmessige inngrep eller forbigående forstyrrelser. Siktemålet er at verneforskriften ikke uthules gjennom omfattende dispensasjonspraksis.

Ved vurdering av søknader om dispensasjon til vitenskapelige formål må nytten av forskningen vurderes opp mot omfanget av eventuelle inngrep eller ulemper forskningen medfører. Det er først og fremst aktuelt å gi dispensasjon til tiltak når det er nødvendig for forskningen. Forskningsaktiviteter som ikke trenger å skje i verneområdet, bør kanaliseres til andre steder. Vitenskapelige motiver bak vernet vil kunne begrunne en mer liberal dispensasjonspraksis når det ikke er tale om etablering av faste anlegg eller terrenginngrep. Som regel bør det gis dispensasjon for tiltak som bidrar til å fremme verneverdiene. Det kan være aktuelt å stille vilkår om at forvaltningsmyndigheten skal få tilgang til resultatet av vitenskapelige undersøkelser, som ledd i å øke kunnskapen om området.

Dispensasjon etter § 11 andre alternativ omfatter tiltak som er nødvendig av sikkerhetshensyn. Ved søknad om dispensasjon må det først vurderes om vilkåret er oppfylt. Med sikkerhetshensyn menes det blant annet sikkerhet for liv og helse, smittsomme sykdommer fra dyr og sikkerhet mot omfattende og direkte skade på eiendom. 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.

Det at vilkårene er oppfylt gir ikke krav på dispensasjon. Også denne bestemmelsen er en kan-bestemmelse, som innebærer at det skal foretas en konkret vurdering av om det skal gis en dispensasjon. Dersom vilkåret om at tiltaket er nødvendig av sikkerhetshensyn er oppfylt, kan det gis dispensasjon selv om tiltaket er i strid med verneformålet og kan påvirke verneverdiene.

Det må i det enkelte tilfelle vurderes konkret om det er behov for spesielle tiltak av hensyn til sikkerheten for de som bruker et område. Bestemmelsen er ikke ment å svekke den enkeltes plikt til egen aktsomhet. Dispensasjonshjemmelen for sikkerhetshensyn kan for eksempel være aktuell å vurdere ved søknader om etablering av nødnett.

Dispensasjon etter § 11 tredje alternativ omfatter tiltak som er nødvendig av hensyn til vesentlige samfunnsinteresser.

Hovedvilkåret er at det foreligger en vesentlig samfunnsinteresse. I tillegg er det et vilkår at tiltaket er nødvendig. Med vesentlig samfunnsinteresse menes tungtveiende hensyn av nasjonal betydning. Dette kan være for eksempel viktige kommunikasjonsanlegg som flyplasser, jernbaner eller andre større samferdselsanlegg. Saker som har stor lokal interesse eller regional betydning er ikke tilstrekkelig som grunnlag for dispensasjon etter denne bestemmelsen. Vesentlighetskravet innebærer at samfunnsinteressen må være av kvalifisert art. Dersom det lar seg gjøre å ivareta samfunnsinteressen på annen måte, for eksempel ved valg av en annen trasé, er ikke nødvendighetskriteriet oppfylt. Alternative løsninger vil derfor være en sentral del av vurderingen av om nødvendighets-kriteriet er oppfylt.

Det at vilkårene er oppfylt gir ikke krav på dispensasjon. Også denne bestemmelsen er en kan-bestemmelse, som innebærer at det skal foretas en konkret vurdering. Dersom den vesentlige samfunnsinteressen gjør det nødvendig med tiltak innenfor et verneområde, kan det gis dispensasjon selv om det tiltaket er i strid med verneformålet og kan påvirke verneverdiene.

At et område er vernet, vil i seg selv være et tungtveiende argument for å finne en løsning utenfor området. Det kan også være at inngrepet kan gjennomføres på en måte som ikke forringer verneverdiene vesentlig selv om det er i strid med de vedtatte verneforskriftene. Terskelen for å gjøre inngrep i verneområder skal være høy. Selv om det kan inntreffe interessemotsetninger mellom verneinteresser og andre interesser, vil en dispensasjon etter dette alternativet i første rekke gjelde tiltak som ikke var aktuelle eller ikke ble vurdert på vernetidspunktet.

I avveiningen mellom vesentlige samfunnsinteresser og hensynet til verneområdet skal det legges særlig vekt på verneområdets betydning for det samlede nettverket av verneområder og om et tilsvarende verneområde kan etableres eller utvikles et annet sted.

Terskelen for å kunne gjøre inngrep i verneområder skal være høy, og inngrep som skader eller forringer verneverdier skal så langt som mulig unngås eller begrenses. Hvis det oppstår en situasjon hvor det er aktuelt å tillate inngrep som vesentlig ødelegger eller forringer verneverdier, må det vurderes i det enkelte tilfelle om den beste totale løsningen vil være å gi dispensasjon eller om grensene for verneområdet bør endres.

Alle saker skal vurderes opp mot formålsbestemmelsene i § 1 i verneforskriften.

Miljørettsprinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 skal legges til grunn i behandlingen.

Forvalters vurdering

Vurdering av forholdet til miljørettsprinsippene i naturmangfoldloven

§ 8 om kunnskapsgrunnlaget:

Det er god kunnskap om den naturhistoriske verdien av rullesteinstranda gjennom arbeidet til Gea Norvegica Geopark som har en av sine lokaliteter der, og den er også relativt fyldig omtalt i arbeidene med nasjonalparken, blant annet basert på bidrag fra Naturhistorisk museum. Videre er landskapsverdien utredet og klassifisert av Asplan Viak i 2014 gjennom landskapsanalysene i forbindelse med nasjonalparken. Det er dessuten generell god allmenn kunnskap om landskapsverdien i dette området, da det er en av de mest besøkte stedene i nasjonalparken på Jomfruland.

Tårnskogen er «ny» som verneområde og det planlegges å utarbeide en skjøtelsesplan for området der omfattende bruk til friluftsliv og hensyn til naturverdier skal balanseres. Slik sett er ikke verneverdiene systematisk vurdert, men ettersom kablene planlegges lagt i kanten av sti som er svært mye brukt, har forvaltningsmyndigheten tilstrekkelig kunnskap.

Etter som kunnskapsgrunnlaget er vurdert som tilstrekkelig, kommer ikke naturmangfoldloven § 9 om føre-var-prinsippet til anvendelse.

§ 10 om økosystemtilnærming og samlet belastning:

Havstrømradaren vil være et enkeltstående tiltak i sin kategori. Det er ikke kjente planer om andre anlegg eller innretninger på rullesteinstranda. Bidrag til samlet belastning vurderes derfor som liten.

§ 11 om at kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshaver:

Det er lite sannsynlig anlegget vil gi uforutsette miljøskader som må utbedres. Skulle skader likevel oppstå, vil den som har tillatelsen være økonomisk ansvarlige for å utbedre dem.

§ 12 om miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder:

Søknaden sier lite om transport og grunnarbeid for antenedelen av radaren. Det kan være muligheter for miljøtilpasning, men søknaden gir ikke grunnlag for å vurdere det.

Hjemmel i verneforskriften

De spesielle dispensasjonsbestemmelsene i verneforskriften §§ 3-10 gir ikke hjemmel til å gi tillatelse. Bestemmelsen i § 3 om at det etter søknad gis tillatelse til oppføring av nødvendige navigasjonsinstallasjoner og andre farledstiltak i regi av Kystverket kan sies å være tiltenkt beslektede tiltak, men omsøkte tiltak faller utenfor bestemmelsen.

De generelle dispensasjonsbestemmelsene i verneforskriften § 11 kan gi hjemmel for tillatelse hvis vilkårene i rundskriv om forvaltning av verneforskrifter som er gjengitt ovenfor er oppfylt.

Vurderingen er at første og andre alternativ i § 11 ikke gir nødvendig hjemmel.

Begrunnelsen i forhold til første alternativ, er at dispensasjon vurderes til å være i strid med krav i rundskrivet om at «*det bare kan dispenseres i de tilfeller tiltaket vil ha ubetydelig eller begrenset virkning for verneverdiene.*»

Det er et skjønn hvorvidt ei antenne på 7,5 meter på betongfundament vil ha mer enn begrenset virkning for verneverdiene. I andre områder, spesielt i ordinære LNF-områder utenfor verneområder vil nok vurderingen normalt være at det ikke har det.

Det omsøkte stedet for antenna har imidlertid spesielt stor landskap- og naturhistorisk verdi. Videre har Tangplassen en klar kulturhistorisk verdi. Dessuten er både Tårnskogen og rullesteinstranda utenfor statlig sikret til friluftslivsområde. Stedet er en av de mest besøkte stedene i nasjonalparken på Jomfruland der svært mange nyter kontakten med rullesteinstranda og havet. Stedet blir dessuten ofte brukt til orienteringer i forbindelse med befaringer og guidete turer. Geoparken har fast informasjonspunkt på stedet og den offisielle åpningen av Jomfruland nasjonalpark vil skje på samme sted.

I dette området bør en være spesielt varsom med å tillate tiltak som kan ha negativ virkning for verneverdiene og opplevelsen av dem. Nivået for hva som er vesentlig negativ virkning bør derfor legges lavere enn det en til vanlig legger i begrepet, også ut fra føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9. Med et slikt utgangspunkt er det forvalters vurdering at tiltaket kan gi vesentlig negativ virkning for landskapsverdi, naturhistorisk verdi, kulturminneverdi og friluftsliv. Kravet om at tiltaket vil ha ubetydelig eller begrenset virkning for verneverdiene er da ikke oppfylt. Det kan dessuten sies at tiltaket er i strid med formålsbestemmelsen i verneforskriften § 1 om å «*ta vare på kystlandskapet på land og i sjø, herunder områder med rullestein og strandvoller*».

Begrunnelsen i forhold til andre alternativ er at tiltaket ut fra det som framgår av søknaden, knapt kan anses som nødvendig av sikkerhetshensyn.

Når det gjelder tredje alternativ, er vurderingen at tiltaket kan sies å ha vesentlig samfunnsinteresse, med tungtveiende hensyn av nasjonal betydning. Imidlertid vurderes nødvendighetskriteriet til ikke å være oppfylt. Det framgår av søknaden at anlegget må plasseres slik at det er fri sikt mot havet fra antenna, at antenna ligger relativt nær vannkanten, at det øvrige radarutstyret kan plasseres i en avstand fra antenna som gir god nok signalkvalitet, at det øvrige radarutstyret kan plasseres i en bygning og at det er tilgjengelig el-kraft. Det framgår ikke av søknaden om det er andre steder på Jomfruland eller på den ytre delen av Telemarkskysten ellers som også oppfyller disse funksjonelle og tekniske kravene. Av den grunn gir heller ikke verneforskriften § 11, tredje alternativ hjemmel for tillatelse.

Alternativ lokalisering

På forespørsel har Meteorologisk institutt 29.05.17 opplyst at de er åpne for å vurdere alternativ lokalisering jf. vedlegg til saken. I utgangspunktet ønsker Meteorologisk institutt å legge slike anlegg til Kystverkets eiendommer, men de kan vurdere andre eiendommer dersom tekniske og funksjonelle forhold ligger til rette for det.

Forvalter har ikke gjort noen gjennomgang av alternative steder, men antar at det kan være annet egnet sted på Jomfruland, fortrinnsvis utenfor nasjonalparken. Meteorologisk institutt peker selv på et alternativt sted sør for Tangplassen. Etablering der vil kreve tillatelse fra privat grunneier.

Hvis Meteorologisk institutt ønsker det, kan nasjonalparkstyret/forvalter gi råd om alternativ, lokalisering, fortrinnsvis utenfor nasjonalparken.

Innstilling

Søknad fra Meteorologisk institutt 24.05.17 om å etablere havstrømradar på utsiden av Jomfruland avslås, da nasjonalparkstyret med den lokaliseringen som er omsøkt, ikke kan se at det er hjemmel i verneforskriften for å gi tillatelse. Det vises til begrunnelse i saksutredningen.

Hvis Meteorologisk institutt ønsker det, kan nasjonalparkstyret/forvalter gi råd om alternativ lokalisering på Jomfruland, fortrinnsvis utenfor nasjonalparken.

Behandling

Jone Blikra fremmet følgende forslag: Styret ser på etablering av havstrømradar som et godt tiltak for å bedre sikkerheten og miljøberedskapen på Skagerrakkysten. Nødvendigheten av å etablere radarantennen på omsøkt sted er imidlertid ikke tilstrekkelig dokumentert. Styret kan derfor ikke se at det er hjemmel i verneforskriften til å gi tillatelse og søknaden avslås.

Viggo Nicolaysen fremmet følgende forslag: En mulig annen plassering av radarantenne kan være innenfor Tangbukta på eiendommen 29/1, i forkant av tre- og kantkrattvegetasjon øverst på stranda. Stedet ligger også i nasjonalparken, men vurderes til å være noe mindre problematisk i forhold til friluftsliv og landskapsvirkning. Det må i så fall inngås avtale med grunneier for utplassering av antenne og anleggelse av kabelgrøft. Miljødirektoratet er eier av eiendommen 29/248 ca. 50 meter vest for mulig antennested. Bygningene der brukes til kystledhytter. I en av bygningene er det et lagerrom der radarutstyret muligens kan plasseres.

Enstemmig vedtak

Styret ser på etablering av havstrømradar som et godt tiltak for å bedre sikkerheten og miljøberedskapen på Skagerrakkysten. Nødvendigheten av å etablere radarantennen på omsøkt sted er imidlertid ikke tilstrekkelig dokumentert. Styret kan derfor ikke se at det er hjemmel i verneforskriften til å gi tillatelse og søknaden avslås.

En mulig annen plassering av radarantenne kan være innenfor Tangbukta på eiendommen 29/1, i forkant av tre- og kantkrattvegetasjon øverst på stranda. Stedet ligger også i nasjonalparken, men vurderes til å være noe mindre problematisk i forhold til friluftsliv og landskapsvirkning. Det må i så fall inngås avtale med grunneier for utplassering av antenne og anleggelse av kabelgrøft. Miljødirektoratet er eier av eiendommen 29/248 ca. 50 meter vest for mulig antennested. Bygningene der brukes til kystledhytter. I en av bygningene er det et lagerrom der radarutstyret muligens kan plasseres.

Utskrift ekspederes til:

Meteorologisk institutt
Kragerø kommune, Bygningsmyndigheten

Vedlegg

Søknad 24.05.17
Tilleggsopplysninger 29.05.17
Foto og kart 24.05.17
Tillatelse Store Torungen 10.09.15.