



Norges miljø- og
biovitenskapelige
universitet

Masteroppgave 2016 30 stp
Institutt for landskapsplanlegging

Hva skjedde i Sør-dalen?

What happened in Sør-dalen?

Jørn Johannessen
Eiendomsutvikling



2016

Hva skjedde i Sjørdalen?



Masteroppgave våren 2016

Jørn Johannessen

Norges miljø- og

biovitenskapelige universitet

12.05.2016

Sammendrag

Denne oppgaven tar for seg kraftlinjestriden i Bremanger og forholdene rundt den planlagte fremføringen av ny 420 kV kraftlinje gjennom Sjørdalen naturreservat. Denne saken er med på å reise en rekke interessante spørsmål, hvorav flere er ubehandlet i Norsk rettspraksis. På bakgrunn av dette innehar følgelig en belysning av saken stor relevans. Målet har vært å få på plass et metodisk rammeverk som kan sikre et bredt nedslagsfelt i det som fremstår som sakens viktigste fokusområder, og gjennom dette legge til rette for et perspektiv som gir en god oversikt over saken i sin helhet, slik at man gjennom dette kan lære av dens hendelser.

Fra sakens forløp kan en se at faginstansenes utredninger har blitt tilsidesatt til fordel for det som fremstår som forholdsvis uklare politiske ønsker og prioriteringer. Videre ble det også i denne saken gitt konsesjon før det forelå dispensasjon fra verneforskriften, som igjen strider med det forarbeidene foreskriver som riktig fremgangsmåte, og som også står for en stor del av sakens komplikasjoner. Samlet har disse hendelsene bidratt til å realisere vesentlige tidsmessige og økonomiske konsekvenser som igjen har lagt press på gjennomføringen. Fra alt dette springer det store spørsmålet som er med på å gi denne oppgaven relevans, nemlig; hvilken lærdom kan utledes fra hendelsene i Sjørdalen-saken?

Det kan ikke legges skjul på at en rekke av problemene i saken direkte relaterer seg til beslutningen om å legge kraftlinjen gjennom naturreservatet, og at konsekvensene av dette således er en viktig lærdom fra saken. Til tross for at det ligger sannhet i dette, tilfører det lite lærdom utenfor rammene av Sjørdalen-saken. De foretatte utredningene bidrar imidlertid til å trekke frem forhold som innehar relevans i et mer generelt perspektiv. Dette omhandler blant annet bedre tydelighet i kraftsystemplanleggingen og viktigheten av å få til en etablert enighet i forkant av tiltaket, samt tydeligere rammer i forhold til konsesjon og dispensasjon som hindrer det som i Sjørdalen-saken nærmest har fremstått som et strategisk spill. Samlet vil dette kunne bidra til en redusert tidsbruk og dermed også redusere kostnadene ved tiltaket. Videre bør det finne sted en bedre økonomisk kvalitetssikring, for å hindre det som skjedde i Sjørdalen, der man endte opp med å støtte opp under det mest kostbare alternativet.

Kunnskapen fra Sjørdalen-saken vil trolig ikke kunne implementeres øyeblikkelig i kraftsystemplanleggingen, og gjennom dette medføre noen umiddelbar endring i hvorledes denne typen saker håndteres. I et mer langsiktig perspektiv er det imidlertid rimelig å forvente at man i lys av denne saken vil være bedre rustet til å håndtere kommende saker av tilsvarende karakter på en mer rasjonell måte.

Summary

This master thesis addresses the power line debate in Bremanger and the circumstances regarding the new 420 kV power line through Sjørdalen nature reserve. This particular case brings forth a great number of interesting questions, of which several have never before been answered in Norwegian jurisprudence. As a result of this, a closer look into this case therefore holds a significant relevance. The main goal has been to ensure a methodic framework that will allow the use of a broad perspective, and thus ensure a good view of the case, and from this extract relevant knowledge from its events.

The investigation shows that opinions of the professional body have been ignored and abandoned in favor of political priorities. In this case it appears to be a distinctive gap between the political and the administrative playing field, which leads to the question of whether or not there should be such a gap, especially in cases like Sjørdalen where the political interests is in direct conflict with the reports from the professional body. Another relevant issue in this case regards the circumstances of the concession being granted before the dispensation, which is in conflict with the energy laws preparatory legislation. These events have together resulted in sizeable time usage and significant economical consequences, which again have been used as leverage for the case. From all of this rises the main question, which adds relevance to this thesis, which is; what knowledge can be extracted from the problems that have occurred in Sjørdalen?

I can't be denied that a great amount of the problems in this case is directly associated with the decision of locating the power line through the nature reserve, and that the consequence of this thus represents an important lesson. Even though this is partially true it brings forth little knowledge that is relevant outside of the Sjørdalen case. The investigations does however bring forth information that contains relevance in terms of a more general perspective. This concerns a better clarity in the power system planning process, as well as the importance of establishing a mutual agreement in the early stages of the project. Furthermore there should be stricter guidelines in terms of concession and dispensation in order to avoid what in Sjørdalen almost seems to have been a strategic game. Together this will be able to reduce the time usage, and thus also the costs.

The knowledge extracted from the Sjørdalen case is not likely to result in an instant change in how these cases are handled, but it will be reasonable to expect that the lessons learned from this case will contribute to a more sensible approach to similar cases in the future.

Forord

Hvorfor har jeg valgt dette temaet for masteroppgaven? Jeg anser ikke meg selv som svært opptatt av natur- og miljøvern, og med bakgrunn som avdanket bilmekaniker med en for lengst glemt Bachelorgrad i økonomi er dette også noe utenfor mitt fagområde. Mange, inkludert meg selv vil nok rakst trekke slutningen om at jeg allerede befinner meg på dypt vann. Denne oppgaven, som markerer slutten på min toårige master i eiendomsutvikling ved Norges miljø- og biovitenskapelige universitet sår imidlertid et lite håp om at jeg i løpet av de siste to årene, i det minste har blitt flytedyktig.

Valget av tema velger jeg å tilskrive min noe impulsive natur, samt et svært smittende engasjement fra Nikolai K. Winge som brakte opp saken i faget ”miljørett” i en av mine første forelesninger ved NMBU. Jeg husket vagt saken fra den hadde vært oppe i media, men det var først etter en mer inngående presentasjon av sakens problemområder at jeg umiddelbart fattet interesse for hva som skjedde i Sjørdalen. Jeg minnes også at jeg i etterkant av denne forelesningen formelig sparket inn døren til leiligheten for deretter (med et uvanlig engasjement) å legge ut om saken i det vide og det brede til min noe oppgitte samboer. Om jeg hadde valgt dette som temaet for masteroppgaven dersom den ikke hadde blitt presentert som en mulig oppgave av Nikolai K. Winge er imidlertid usikkert, men etter at det ble klart for meg at jeg ikke var i stand til å finne et tema på egenhånd fremstod dette som et svært interessant alternativ. Videre håper jeg dette vil legge grunnlaget for en spennende forsknings- og skriveprosess, samtidig har jeg også et lite håp om at sluttresultatet skal gi en god leseropplevelse.

Tusen takk til alle de rundt meg som på ulike vis har vært med på å gjøre det mulig å få dette i havn! Til min svært kunnskapsrike veileder og hobbypsykolog Nikolai K. Winge, som til tross for sin allerede umenneskelige timeplan har klart å gjøre plass til gode og meningsfulle veiledningstimer. Tusen takk til min kjære samboer Karine som har oppmuntret meg når det har vært slitsomt og som har vært en god samtalepartner og støttespiller. Vil også rette stort takk til Schæfer-Rottweiler-Labradoren Alfa som har hjulpet meg ut på jevnlig turer i frisk luft for å klarne hodet.

Innhold

1. Innledning.....	8
1.1 Bakgrunn for oppgaven	8
1.2 Presentasjon av oppgavens spørsmål.....	10
1.2.1 Hva skjedde?	10
1.2.2 Hva ble gjort galt?	11
1.2.3 Hva kunne vært gjort annerledes?	11
1.3 Presentasjon av fokusområder.....	11
1.3.1 Forholdet mellom politisk ledelse og administrasjon.....	12
1.3.2 Forholdet mellom konsesjon og dispensasjon	12
1.3.3 Tidsbruken.....	12
1.3.4 De økonomiske konsekvensene.....	13
2. Metode.....	15
2.1 Fremgangsmåten	15
2.2 Metodiske utfordringer.....	16
2.3 Bekreftbarhet, troverdighet og overførbarhet.....	17
2.4 Dokumenter	17
2.5 Veien videre	18
3. Det rettslige rammeverket	20
3.1 introduksjon.....	20
3.2 Innledende om behandlingen av energiloven	20
3.3 Energimyndighetenes konsesjonskompetanse.....	20
3.4 Redegjørelse for rasjonalitetsbegrepet og dets tilknytning til.....	21
samfunnsøkonomisk lønnsomhet	21
3.5 Innledende om vernebestemmelser	22
3.6 Naturmangfoldlovens § 48 og dens aktualitet i saken.....	22
3.7.1 Redegjørelse for § 48 første ledd:	23
3.7.2 Redegjørelse for § 48 andre ledd.....	24
3.7.3 Redegjørelse for § 48 tredje ledd.....	24
3.7.4 Redegjørelse for § 48 fjerde ledd	25
4. Om Sjørdalen.....	26
4.1 Innledning.....	26
4.2 Bakgrunnen for vernet.....	26
4.3 Innledende om trasealternativene	27

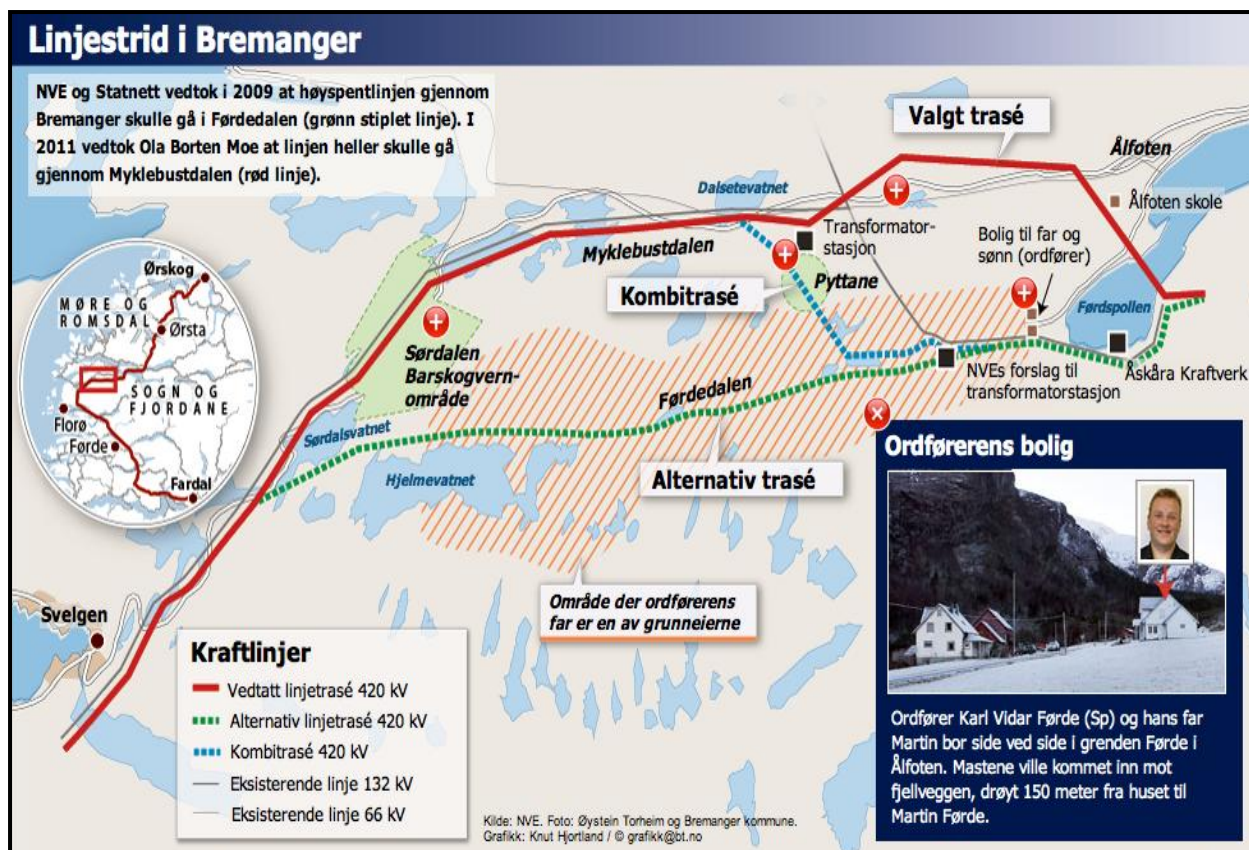
4.3.1 Opprinnelig trase (Førdedalen).....	28
4.3.2 OEDs trase (Sørdalen).....	29
4.3.3 Kombinasjonstrase (Sørdalen/Førdedalen).....	29
5. Hva skjedde?	30
5.1. Innledning.....	30
5.2 Tidsakse.....	31
5.3 Saksgangen.....	32
5.3.1 OED gir konsesjon	33
5.3.2 Saken kommer inn for sivilombudsmannen	34
5.3.3 Statnett søker om dispensasjon.....	34
5.3.4 Fylkesmannen avslår dispensasjonssøknaden	36
5.3.5 Fylkesmannens vedtak påklages.....	36
5.3.6 Ny informasjon bringes på banen.....	37
5.3.7 Fylkesmannens forberedende klagebehandling.....	37
5.3.8 Direktoratet for Naturforvaltnings vurdering av saken	38
5.3.9 Klagen sendes til KLD	38
5.3.10 KLD innvilger dispensasjon	40
5.3.11 Grunneierne stevner Staten.....	40
5.3.12 Grunneierne anker dommen	40
5.3.13 Verneforskriften endres	40
5.3.14 Dispensasjonsvedtaket kjennes ugyldig	41
5.4 Relevans og tilknytning til videre arbeid.....	42
6. Hva ble gjort galt?	43
6.1 innledning.....	43
6.2 Forholdet mellom politisk ledelse og administrasjon.....	43
6.3 Forholdet mellom konsesjon og dispensasjon.....	46
6.4 Tidsbruk	49
6.5 Økonomiske konsekvenser.....	51
7. Hva kunne vært gjort annerledes?	56
7.1 Innledning.....	56
7.2 Forholdet mellom politisk ledelse og administrasjon.....	56
7.3 Forholdet mellom konsesjon og dispensasjon.....	58
7.4 Tidsbruk	60
7.5 Økonomiske konsekvenser	64

8. Oppgavens funn og refleksjoner.....	69
9. Register.....	70
Litteratur i bokform sortert etter forfatter.....	70
Trykte artikler i media, sortert etter publikasjonssted	71
Litteratur fra internett, sortert etter forfatter	71
Artikler i nettmedier, sortert etter publikasjonssted	72
Lov- og forskriftsregister.....	74
Lovforarbeider og andre dokumenter	74
Rapporter	75
Rapporter uten navngitt forfatter	76
Rundskriv	77
Veiledere	77
Direktoratet for Naturforvaltning	77
Fylkesmannen.....	77
NVE.....	78
OED.....	78
Sivilombudsmannen	78
Statnett.....	78
Avgjørelsen i Borgarting lagmannsrett	79
Figur- og bilderegister	79

1. Innledning

1.1 Bakgrunn for oppgaven

Denne oppgaven har til hensikt å ta for seg forholdene tilknyttet vedtak om fremføringen av ny 420 kV kraftlinje fra Ørskog til Sogndal. Vedtaket ble problematisk da Olje- og energidepartementet (heretter OED) i klagevedtak av 21. desember 2011 ga konsesjon til fremføring av kraftlinjen gjennom Sjørdalen naturreservat.



Figur 1: Kartillustrasjon som viser en oversikt over Sjørdalen, samt de aktuelle trasealternativene.¹

Med denne endringen ville kraftlinjen dermed avvike fra den opprinnelige konsesjonsgitte traseen gjennom Førdedalen som fulgte av Norges vassdrags- og energidirektorat (heretter NVE) sitt konsesjonsvedtak av 1. juni 2009. Med bakgrunn i at denne traseen gjennom Førdedalen ikke ville medføre inngrep i verneområder var det ei heller søkt om dispensasjon fra vernebestemmelsene i forkant av Olje- og energidepartementets klageavgjørelse.

¹ Kartillustrasjon hentet fra artikkel i Bergens Tidende "Statnett klager på kraftlinje-nei" (Publisert 1. mars 2013)

Søknad om dispensasjon fra vernebestemmelsene ble først fremmet 10. desember 2012, nærmest ett år etter konsesjonen ble stadfestet av OED. Saken tar videre nok en kontroversiell vending ved at Klima og miljødepartementet (heretter KLD) foretar en endring av verneforskriften, som gir adgang til fremføring av kraftlinjen gjennom naturreservatet, uavhengig av om dispensasjonsvedtaket kjennes gyldig eller ikke. Følgelig stiller Sjørdalen saken seg i en særstilling og bidrar til å reise en rekke spørsmål som ikke tidligere har blitt behandlet i rettspraksis. Utover denne problematikken omfatter også denne typen saker andre problemer, da de ofte innehar en rekke motstridende hensyn, som illustrert i figuren under:



Figur2: Motstridende hensyn ved kraftutbygginger²

Ovenstående figur gir et tydelig bilde av de vesentlige konfliktene som ligger i denne typen saker, noe som også har vist seg å kunne vekke et voldsomt engasjement. Dette ble tydelig allerede i 1946, da Oslo Lysverker planla nytt ledningsnett gjennom marka, noe som medførte at 30 000 mennesker samlet seg i protest på Rådhusplassen.³ Nå er det videre også slik at denne typen kollisjoner mellom verneverdier og samfunnsmessige behov, i form av blant annet kraftlinjer er et tema som vil bli stadig mer aktuelt ettersom befolkningen øker og behovet for forsterket infrastruktur blir stadig større.

Utover dette står vi også ovenfor en omfattende opprustning av forsyningsnettet i Norge.⁴ Over forholdsvis få år har vi allerede sett flere større kraftutbygginger i verdifulle utmarksområder, hvorav blant annet Hardanger-saken stiller seg i et tilsvarende lys. Med bakgrunn i akkurat dette har Sjørdalen-saken høy aktualitet og sakens utfall vil kunne bidra med uheldige presedensvirkninger med hensyn til fremtidige konflikter av tilsvarende størrelse og viktighet. Dette er et hensyn som igjen understreker viktigheten av en avklaring av hva som er en fornuftig håndtering av denne typen konflikter.

² Figur hentet fra Statnetts forelesning i Jordskiftelaget ved NMBU den 4. mai 2015.

³ Thue "Strøm og styring" Norsk kraftliberalisme i historisk perspektiv (Oslo 1996) s. 72.

⁴ Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) og Meld. St. 14 (2011-2012). Hentet fra Winge, Nikolai K.: "Kampen om arealene" rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning (Oslo 2013)s. 33.

1.2 Presentasjon av oppgavens spørsmål

Som nevnt innledningsvis er dette en svært kompleks sak, som igjen bidrar til å reise en rekke spørsmål som enkeltvis ville bidratt til hensiktsmessige, så vel som interessante dypdykk i mange av sakens problemkjerner. På bakgrunn av akkurat dette har det følgelig vært vanskelig å raffinere frem et håndterbart utvalg av interessante spørsmål for videre behandling. Fremfor å behandle mindre fragmenter av saken ble det etter hvert klart for meg at et bredere perspektiv i sin helhet vil kunne bidra til en mer hensiktsmessig belysning av saken. Følgelig ble det nødvendig å formulere et mindre knippe med spørsmål som likevel kunne bidra til å sikre dette. For å få til dette har jeg formulert tre spørsmålskategorier, som hver har ett spørsmål som vil behandles i lys av dette.

- **Overordnet spørsmål:**

Hva skjedde?

- **Utforskende spørsmål:**

Hva gikk galt?

- **Oppsummerende spørsmål:**

Hva kunne vært gjort annerledes?

1.2.1 Hva skjedde?

Dette spørsmålet betegnes som det overordnede spørsmålet, da det gjenspeiler oppgavens bakenforliggende hensikt, nemlig å ta for seg hva som skjedde i Sjørdalen. Under dette spørsmålet vil jeg ta for meg saksgangens kronologiske forløp. Det vil her ikke tas sikte på noen inngående drøftelser, men heller en utredning av hva som skjedde. Gjennom denne utredningen vil det legges et tydelig trykk på sakens fokusområder,⁵ slik at disse løftes frem i lyset på et tidlig tidspunkt, før de blir gjenstand for en ytterligere gjennomgang i senere drøftelser. Dette spørsmålet er av avgjørende betydning for oppgavens helhet, da det på mange måter er med på å legge fundamentet for besvarelsen av det utforskende og det oppsummerende spørsmålet.

⁵ Se 1.3 Presentasjon av fokusområder

1.2.2 Hva ble gjort galt?

Dette spørsmålet preges av en mer utforskende innfallsvinkel og vil gå nærmere inn på enkelthendelser innenfor de fastsatte fokusområdene. Det vil her primært legges trykk på svakheter og uavklarte spørsmål som ble avdekket ved behandlingen av foregående spørsmål. Videre er dette også av avgjørende betydning for å besvare oppgavens siste spørsmål, av den enkle årsak at man først må vite hva som gikk galt for å skjønne hva som kunne vært gjort annerledes.

1.2.3 Hva kunne vært gjort annerledes?

Dette spørsmålet tar for seg hvilke forhold som kunne vært håndtert på en annen måte. Hensikten med dette spørsmålet er å forsøke å belyse hvordan prosessene som faller inn under de utvalgte fokusområdene best kunne blitt håndtert for å sikre en mer ryddig og hensiktsmessig gjennomføring av saken. Dette spørsmålet er oppsummerende i sin utførelse og vil således forsøke å knyte sammen trådene fra de to foregående spørsmålene, som igjen vil danne grunnlaget for den avsluttende drøftelsen av oppgaven.

1.3 Presentasjon av fokusområder

Spørsmålenes vide formuleringer gir rom en bred tolkning av saken, men tilfører også vanskeligheter med hensyn til fremgangsmåten for hvordan de skal besvares. For å sikre en ryddig og hensiktsmessig tilnærming ble det derfor nødvendig å fastsette noen utvalgte fokusområder. Med bakgrunn i at fokusområdene i sin helhet skal være med på å danne grunnlaget for besvarelsen av oppgavens spørsmål stiller dette derfor særlige krav til deres aktualitet i forhold til sakens kontroverser og utfall. Det som etter mitt syn stikker seg ut som interessante og relevante forhold i denne sammenheng er

- Forholdet mellom politisk ledelse og administrasjon
- Forholdet mellom konsesjon og dispensasjon
- Tidsbruken
- De økonomiske konsekvensene

1.3.1 Forholdet mellom politisk ledelse og administrasjon

Dette fokusområdet har til hensikt å ta for seg skillet mellom den politiske og den administrative siden i saken. Dette er et svært aktuelt tema, da det retter oppmerksomhet mot spørsmålet om hvorvidt det er riktig at staten skal kunne overstyre faginstansens vurderinger. Behandlingen av dette fokusområdet kan følgelig favne vidt, av hensyn til oppgavens omfang vil jeg imidlertid avgrense dette til å omhandle de politiske og administrative forholdene rundt selve traseendringen. Med dette ønsker jeg å komme inn på hvilke krefter som virket inn, og hvilke omstendigheter som forårsaket endringen.

1.3.2 Forholdet mellom konsesjon og dispensasjon

Dette fokusområdet har til hensikt å ta for seg ett av sakens mest vesentlige forhold, nemlig forholdet mellom konsesjon og dispensasjon. I Sjørdalen-saken ble det fremmet søknad om dispensasjon fra verneforskriften etter at konsesjonsvedtaket var fattet. Noe som i vesentlig grad har vært med på å komplisere saken. Et annet vesentlig punkt som springer ut fra denne praksisen er det betydelige tidsrommet som befant seg mellom OEDs konsesjonsvedtak og Statnetts dispensasjonssøknad. Det faktum at samme forhold også gjorde seg gjeldende i Hardanger-saken⁶ er et ytterligere forhold som bidrar til å understreke aktualiteten som ligger i dette.

1.3.3 Tidsbruken

En kommer ikke utenom det tidsmessige aspektet i denne saken, følgelig ble det også naturlig å innlemme dette som ett av fokusområdene. Nå er det imidlertid ikke slik at det kun er i Sjørdalen-saken at tidsbruken er fremtredende, da saksbehandlingstiden ved konsesjonssøknader i forbindelse med energiltak normalt sett er forholdsvis lang.⁷ Dette fokusområdet skiller seg noe ut fra de andre, da det innehar både en årsaks- og en virkningssammenheng⁸, noe som igjen gjør at det har en del felles punkter med de andre fokusområdene, særskilt koblingen til økonomiske konsekvenser er særlig tydelig.

⁶ Også i Hardangersaken ble det søkt om dispensasjon fra andre lover først etter konsesjonssaken er endelig avgjort. Jf. artikkel i Bergens Tidende ”Inngrep i nasjonale verdier” av Winge (publisert 19. juni 2013).

⁷ NVE bruker for eksempel i gjennomsnitt i overkant av tre og et halvt år på å behandle småkraftsøknader som blir sendt ut på høring. Jf. Riksrevisjonens undersøkelse av effektivitet i konsesjonsbehandlingen av fornybar energi (2014) s. 47.

⁸ Det kan for eksempel sies at tidsbruken er en virkning av forholdet mellom konsesjon og dispensasjon, og at det videre er en årsak til de økonomiske konsekvensene.

Utover dette er en nærmere drøftelse av den tidsmessige siden ved saken svært interessant, da det gjentatte ganger i løpet av Sjørdalen-saken ble løftet frem at en rask utbygging var et av hovedhensynene bak prosjektet. Min redegjørelse av tidsbruken vil primært gå inn på de tidsmessige forholdene som i hovedsak ble utløst som følge av traseendringen og de forsinkelsene dette har medført.

1.3.4 De økonomiske konsekvensene

Dette fokusområdet har til hensikt å ta for seg de økonomiske sidene ved Sjørdalen-saken. En redegjørelse av dette er relevant, da de perspektivene som utledes fra dette senere vil sees i lys av rasjonalitetskriteriet i energiloven. Det som vil trekkes frem i dette fokusområdet er i all hovedsak de forholdene som har fungert som kostnadsdrivere for tiltaket. Dette bidrar imidlertid til at det må trekkes et skille mellom den bedriftsøkonomiske og den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderingen.

Den bedriftsøkonomiske lønnsomhetsvurderingen tar for seg alle inntekter og kostnader som virker inn på driftsresultatet ved det aktuelle tiltaket. Det er videre dette som legges til grunn for tiltakshavers konsesjonssøknad der investerings- og produksjonskostnadene er vurdert opp mot de forventede inntektene.⁹ Den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderingen omhandler derimot de økonomiske hensynene som ikke virker inn på det aktuelle tiltakets lønnsomhet, og som følgelig ei heller inngår i tiltakets lønnsomhetsberegning. I rettsøkonomisk teori er disse hensynene betegnet som *eksterne virkninger*.¹⁰ Denne typen eksterne virkninger kan omfatte så mangt, men i lys av Sjørdalen-saken vil vesentlige hensyn være blant annet verdien av forsyningssikkerheten og dens ringvirkninger for regionalt næringsliv samt negative effekter for naturmangfold og kulturlandskap.

⁹ Winge (2013) s. 201.

¹⁰ Bugge: Lærebok i miljøforvaltningsrett (Oslo 2011). s. 45, også behandlet av Winge (2013) s. 201.

Den typen kostnader som relaterer seg til disse eksterne virkningene, da særskilt verdsettingen av tapte miljøverdier er imidlertid vanskelige å beregne,¹¹ men er med på å reise et viktig spørsmål, nemlig om hvor markant skillet mellom bedriftsøkonomisk lønnsomhet og samfunnsøkonomisk lønnsomhet bør være? Dette spørsmålet er med på å understreke aktualiteten av dette fokusområdet, da Sjørdalen er et utmerket eksempel på en sak der det som innledningsvis ble vurdert til å være eksterne hensyn også har bidratt til en vesentlig innvirkning på tiltakets bedriftsøkonomiske lønnsomhet.

¹¹ Diamond og Hausman (1994) s. 45, hentet fra THEMA-Rapport i samarbeid med Møreforskning (2011) s. 19

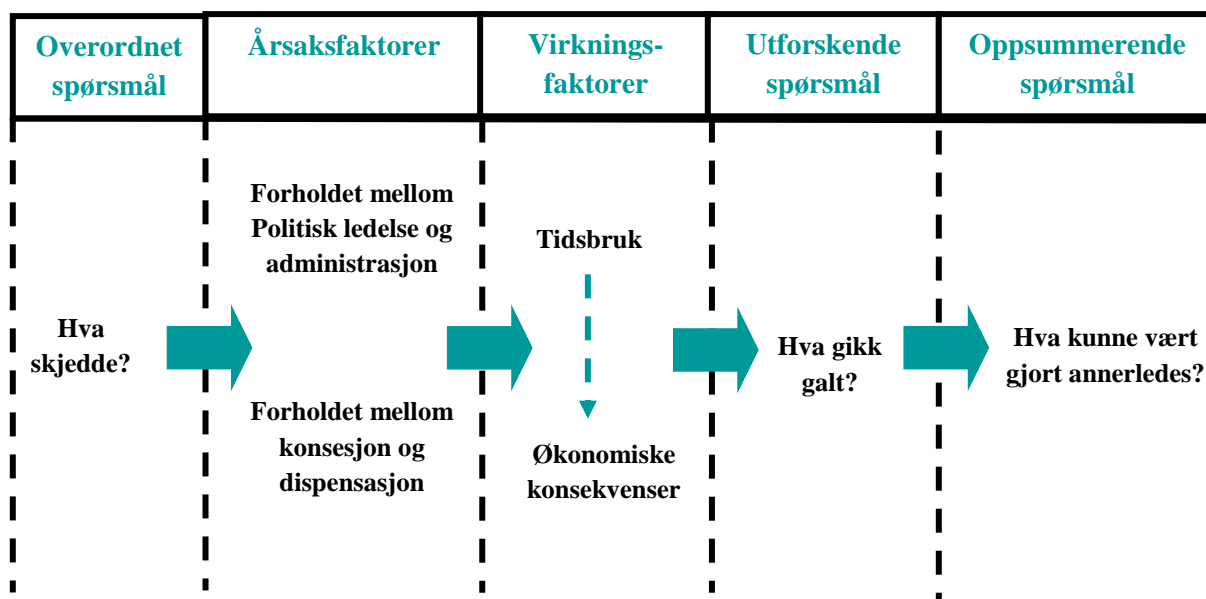
2. Metode

Til tross for at denne oppgaven innehar en juridisk innfallsvinkel er det ikke å komme utenom at det valgte temaet i stor grad rører ved samfunnsmessige, så vel som politiske forhold. Dette innebærer videre at en ren juridisk fremgangsmåte vil kunne bidra til å begrense oppgavens totale rekkevidde. Som et resultat av dette vil oppgaven basere seg på en del forhold som befinner seg utenfor jussen, men jeg vil etter beste evne forsøke å knytte disse opp mot lovverket, samt stille kritiske spørsmål der det ikke foreligger noen lovmessig forankringspunkt, eller der det blir oversett av politiske hensyn.

2.1 Fremgangsmåten

For å sikre en ryddig og oversiktlig tilnærming til hvorledes jeg vil besvare oppgaven har jeg ansett det som hensiktsmessig å få på plass et metodisk rammeverk som kan legge til rette for en mer målfokusert prosess frem mot behandlingen av oppgavens spørsmål. I denne prosessen vil de utvalgte fokusområdene, som nevnt ovenfor spille en viktig rolle. Fokusområdenes aktualitet i forhold til oppgavens spørsmål er å fungere som forankringspunkter som igjen har til hensikt å danne en rettesnor frem mot oppgavens endelige besvarelse.

Fokusområdene går på mange måter inn i hverandre, og ved nærmere ettersyn kan man se hvordan de henger sammen gjennom et tydelig årsaks- og virkningsforhold. I denne sammenheng kan forholdet mellom politisk ledelse og administrasjon og forholdet mellom konsesjon og dispensasjon sees som årsakene til tidsbruken og de økonomiske konsekvensene. Denne sammenhengen, som også har vært med på å danne grunnlaget for min tilnærming til oppgaven er illustrert i figuren nedenfor:



Figur 3: Metodisk rammeverk¹²

Gjennom å benytte denne fremgangsmåten håper jeg å sirkle innom sakens mest relevante problemkjerner. Dette vil i sin tur forhåpentligvis sikre et utfyllende svar på spørsmålene, som ellers ville bidratt til et for bredt og uoversiktlig perspektiv for denne oppgaven. Avslutningsvis har jeg ett håp om at dette i sum skal kunne bidra til å kaste lys over hva denne saken *egentlig* omhandler og at dette svaret skal kunne inneha en viss aktualitet med hensyn til behandlingen av fremtidige kraftlinjeprosjekter.

2.2 Metodiske utfordringer

Sakens kontroversielle forløp bidrar til at flere av sakens mest interessante områder også preges av kontrovers. Det faktum at en rekke av sakens spørsmål er ubehandlet i rettspraksis, bidrar også til en vesentlig fortynning av kunnskapsgrunnet. Ved belysning av disse områdene stilles det følgelig særlige krav til hvorledes man farer frem for å sikre at eventuelle konklusjoner ikke baserer seg på uriktig kunnskap. I arealforvaltningsretten har det seg også slik at grensene mot andre fagområder er forholdsvis flytende og beslutninger relatert til omdisponering av areal vil i stor grad skje på grunnlag av en skjønnsmessig vurdering, hvor blant annet naturfaglige, tekniske og politiske vurderinger spiller en sentral rolle.¹³

¹² Egenprodusert figur som illustrerer den tenkte fremgangsmåten i oppgaven.

¹³ Winge (2013) s. 31

Dette krever en forhøyet grad av aktsomhet i forbindelse med eventuelle skjæringspunkter mellom juridiske og utenomrettslige vurderinger, da disse til tider kan fremstå som forholdsvis uklare.

2.3 Bekreftbarhet, troverdighet og overførbarhet

Denne oppgaven baserer seg hovedsakelig på informasjon som har sitt utspring i skriftlig materiale. Dette har blitt innhentet gjennom søking og nedlastning fra internett, samt trykt litteratur. Utover dette har jeg også vært i kontakt med ulike aktører i saken. Disse samtalen har ikke vært intervjubasert, men har isteden oppfordret til fri diskusjon innenfor den aktuelle partens perspektiv på saken. I forhold til saksdokumenter tilknyttet den formelle prosessen har jeg hovedsakelig klart å fremskaffe de nødvendige dokumentene, da mange er å finne på de forskjellige aktørenes egne hjemmesider. Blant annet har Statnett en komplett liste med nedlastbare saksdokumenter fra 2005 og frem til dags dato tilgjengelige på sine hjemmesider.

På Regjeringens hjemmesider foreligger det også en svært inngående gjennomgang av sakens kronologiske forløp, samt hva som har blitt anført av de forskjellige partene underveis i saken. Med bakgrunn i at mange av partene i saken, som blant annet Statnett, grunneiere og KLD sitter inne med store mengder informasjon som ikke er publisert, ville det ved en eventuell videre studie være interessant å foreta mer dyptgående intervjuer med den hensikt å skaffe til veie førstehåndsinformasjon som samlet kunne bidratt til å belyse andre relevante sider ved saken.

2.4 Dokumenter

Saksgangen tilknyttet fremføringen av kraftlinjen gjennom Sjørdalen naturreservat har vært svært omfattende og tidkrevende. Som et resultat av dette foreligger det store mengder dokumentasjon i form av meldinger, søknader, høringsuttalelser, rapporter fra utredninger, samt andre relevante dokumenter om retningslinjer og strategier i kraftutbyggingssaker. Med bakgrunn i sakens kontroversielle natur har den også hatt en forholdsvis bred dekning i ulike medier, noe som innebærer at det også her foreligger et stort antall artikler som belyser forskjellige sider ved saken.

Videre har det seg også slik at deler av det undersøkte materialet har sitt utgangspunkt i kilder som kan betegnes som "ikke-rettslige". Dette gjelder blant annet vitenskapelige fremstillinger, innenfor andre fagområder, samt stortingsmeldinger, rundskriv og veiledere. Denne typen materiale kan bidra med nyttig innsikt i relevante problemområder, men siden de ikke er en rettslig kilde må man her være varsom med hvorledes man utleder informasjon fra dette. Stortingsmeldinger, offentlige utredninger, fylkestingsvedtak og andre offentlige dokumenter er imidlertid underlagt prosedyrer for kvalitetskontroll, hvilket innebærer at disse i større grad oppfyller kravene til reliabilitet og validitet.

2.5 Veien videre

Denne oppgaven består av åtte kapitler. I kapittel tre vil jeg ta for meg det rettslige rammeverket. Dette kapitlet har til hensikt å ta for seg utvalgte lover og lovregler som er aktuelle for saken. Redegjørelsene vil imidlertid avgrenses til å omfatte de lovreglene som har vært gjenstand for diskusjon i saken. Tydeliggjøringen av disse vil igjen være med på å danne et bakteppe for kommende drøftelser av hvorledes disse har blitt tolket og lagt til grunn i Sjørdalen-saken. Med denne bakgrunnen på plass vil jeg i kapittel fire starte med å ta for meg litt av bakgrunns historien til Sjørdalen naturreservat, samt at det også vil gjøres rede for de tre forskjellige trasealternativene som har vært gjenstand for diskusjon i saken, og hva som skiller disse fra hverandre.

Oppgavens femte kapittel tar for seg det første av oppgavens spørsmål, nemlig "*Hva skjedde?*". Det vil her foretas en kronologisk redegjørelse av det som har vært den formelle saksgangen. Hensikten med dette kapitlet er imidlertid ikke kun å gjenfortelle hva som skjedde, men også å trekke frem det som fremstår som de viktigste elementene i forhold til oppgavens fastsatte fokusområder. Dette kapitlet vil i liten grad inneholde noen dyptgående drøftelser, men har som oppgave å fungere som en slags bærebjelke hvis hensikt er å legge til rette for et eksplorerende perspektiv i oppgavens tidlige fase. Dette vil igjen gi et bedre grunnlag for det som senere vil gjennomgås i oppgavens to andre spørsmål om "*hva gikk galt?*" og "*hva kunne vært gjort annerledes?*".

Kapittel seks vil ta for seg oppgavens andre spørsmål som er ”*Hva gikk galt?*”. Oppbygningen av dette kapitlet vil basere seg på de fire fokusområdene, der relevante hendelser innenfor disse, som ble utledet fra foregående kapittel vil tas i nærmere øyesyn. I kapittel syv behandles spørsmålet ”*Hva kunne vært gjort annerledes?*” I likhet med det forrige kapitlet vil også dette struktureres i henhold til de fire fokusområdene, hvor det endelige formålet vil være å komme med forslag til fremgangsmåter og retningslinjer som kunne medført en mer rasjonell og effektiv saksgang. Kapittel åtte vil ta for seg oppgavens funn og vil bidra med en kort oppsummering av hvilken lærdom som eventuelt kan utledes fra Sjørdalen-saken i lys av de forholdene som har blitt gjennomgått i de foregående kapitlene.

3. Det rettslige rammeverket

3.1 introduksjon

I dette kapitlet vil jeg foreta en oppstilling av det rettslige rammeverket. Dette har til oppgave å gi en innsikt i de aktuelle lovbestemmelsene som senere vil gjennomgås. Jeg vil her ta for meg energiloven, hvorpå fokuset primært vil rettes mot lovens ordlyd i formålsbestemmelsen som omhandler samfunnsmessig rasjonalitet. Videre vil jeg ta for meg hva som er lovfestet praksis i forbindelse med dispensasjon fra vernebestemmelsene, hvilket primært vil dreie seg om naturmangfoldlovens § 48 om dispensasjon fra vernevedtak, som har vært av sentral betydning i Sjørdalen-saken.

3.2 Innledende om behandlingen av energiloven

I det kommende vil det gjøres rede for relevante sider ved energiloven. Hensikten med dette er å forsøke å etablere holdbare tilknytningspunkter til Sjørdalen-saken. Fokuset vil her primært være problematikken rundt energilovens vide fullmakter, dette vil igjen forsøkes å snevres inn mot en ordlydsmessig fortolkning av energilovens formålsbestemmelse og forsøket på å gi denne en sentral plassering i forhold til kommende drøftelser.

3.3 Energimyndighetenes konsesjonskompetanse

Noe som stikker seg ut i energiloven er at energimyndighetenes konsesjonskompetanse baserer seg på forholdsvis vide fullmakter. Dette kommer klart til uttrykk i form av at energiloven ikke inneholder noen lovregler som gir uttrykk for et materielt minstekrav i forhold til når energimyndighetene har fullmakt til å benytte sin konsesjonskompetanse.¹⁴ Her kan det vises til Winges vurdering der det påpekes at dette setter energiloven i en særstilling sammenstilt med andre lover innenfor forvaltningsretten hvor det er nedfelt et slikt materielt minstekrav.¹⁵ Dersom man imidlertid tar for seg energilovens formålsbestemmelse, hvor det heter at:

”Loven skal sikre at produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, herunder skal det tas hensyn til allmenne og private interesser som blir berørt.”¹⁶

¹⁴ Winge (2013) s. 182.

¹⁵ Vannressurslovens § 25 gir for eksempel uttrykk for at det kun kan gis konsesjon hvis fordelene ved tiltaket overstiger skadevirkningene. Hentet fra Winge (2013) s. 182.

¹⁶ Lov av 29.06.1990 nr. 50 Energiloven. § 1-2.

Av dette fremgår det en tydelig anvisning om at energiltak skal finne sted innenfor rammene av hva som anses som en ”samfunnsmessig rasjonell måte”. Med dette stikker dermed formålsbestemmelsen seg frem som den eneste bestemmelsen i energiloven som innehar konturene av et materielt minstekrav.¹⁷ Med bakgrunn i dette vil det videre være relevant å foreta en kort utredning om hva som legges i begrepet ”samfunnsmessig rasjonell måte” og hvorledes dette kan knyttes opp mot relevante holdepunkter i Sjørdalen-saken.

3.4 Redegjørelse for rasjonalitetsbegrepet og dets tilknytning til samfunnsøkonomisk lønnsomhet

Dersom en tar utgangspunkt i en ordlydsmessig fortolkning av uttrykket ”samfunnsmessig rasjonelt” kan dette ifølge Winge forstås som et *minstekrav* for myndighetsutøvelsen.¹⁸ Dette gir føringer om at tiltaket skal skje innenfor fornuftige rammer som sikrer at kraftressursene utnyttes på en rasjonell måte. Særlig hensynet til en rasjonell ressursbruk og generell effektivisering av kraftsektoren vektlegges sterkt i forarbeidene.¹⁹ Dette innebærer dermed at energiltaket må falle innenfor tolkningen av hva som er rasjonelt sett fra et samfunnsmessig perspektiv. Winge legger til grunn at denne rasjonalitetsvurderingen må finne sted på bakgrunn av hva som er den mest kostnadseffektive måten å møte samfunnets behov på.²⁰ Dette synet bekreftes videre i proposisjonen fra 2008, der det går frem at energilovens rasjonalitetskrav sammenstilles med samfunnsøkonomisk lønnsomhet:

Konsesjon skal etter energiloven gis til prosjekter som vurderes å være ”samfunnsmessig rasjonelle”. Md samfunnsmessig rasjonelt og samfunnsøkonomisk lønnsomt legger man til grunn det samme.²¹

¹⁷ Winge (2013) s. 185

¹⁸ Winge (2013) s. 185

¹⁹ Ot.prp. nr. 43 (1989-90) s 83, jf. også Naas-Bibow og Martinsen mfl.: Energiloven med kommentarer (Oslo 2004).s. 22.

²⁰ Winge (2013) s. 186.

²¹ Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) s. 25, hentet fra WInge (2013) s. 187.

Med bakgrunn i ovenstående er det rimelig å slå fast at det foreligger en legitim kobling mellom rasjonalitetskriteriet og den samfunnsøkonomiske lønnsomhetsvurderingen. Dette innebærer dermed at det i lys av dette rasjonalitetskriteriet må gjennomføres samfunnsøkonomiske kost/nyttebetraktninger i forbindelse med konsesjonsbehandlingen.²² Dette utgjør følgelig et relevant holdepunkt sett i sammenheng med fokusområdet for samfunnsøkonomiske kostnader. I min videre redegjørelse av saken vil jeg følgelig forsøke å se tiltakene i lys av deres kostnadmessige konsekvenser og igjen sammenstille dette med rasjonalitetsbegrepet.

3.5 Innledende om vernebestemmelser

Vernebestemmelser har til hensikt å regulere eller forby inngrep og aktiviteter som kan være i strid med verneformålet. Så langt det er mulig blir det foretatt en interesseavveining mellom hensynet til vern og ønsker om bruk og tiltak innenfor verneområdet i forkant av et eventuelt vern. Denne avveiningen avspeiles gjennom at det i forskriftene er fastsatt både unntaksbestemmelser og dispensasjonsbestemmelser.²³ I det kommende vil jeg foreta en utredning av vernebestemmelser som har vært sentrale i Sjørdalen-saken og hvorledes disse har blitt tolket og videre lagt til grunn.

3.6 Naturmangfoldlovens § 48 og dens aktualitet i saken

Naturmangfoldlovens § 48 er en dispensasjonsbestemmelse som åpner opp for muligheten til å dispensere fra verneformålet. Denne bestemmelsen åpner imidlertid ikke opp for en fri adgang til å omgå verneformålet, da den trekker klare retningslinjer for forvaltningens skjønnsutøvelse.²⁴ Med bakgrunn i at dispensasjonsvedtaket i Sjørdalen-saken i all vesentlighet baserte seg på § 48 er følgelig en nærmere redegjørelse svært aktuelt i forhold til den videre drøftelsen av saken.

²² Naas-Bibow og Martinsen mfl. (2011) s. 27.

²³ Miljødirektoratet (2010) Rundskriv om forvaltning av verneforskrifter s.7, punkt 4.

²⁴ Bugge (2011) s. 233-234

Det er imidlertid verdt å merke seg at dispensasjonsvedtaket ble kjent ugyldig i lagmannsretten,²⁵ noe som innebærer at en redegjørelse av gyldigheten til dispensasjonsvedtaket i lys av naturmangfoldlovens § 48 blir noe overflødig, da dette spørsmålet i sin helhet er avgjort. Det er ikke dermed sagt at bruken av § 48 er uten interesse, da det foreligger en rekke interessante holdepunkter ved hvorledes denne bestemmelsen ble tolket og videre lagt til grunn i Sjørdalen-saken, noe som gjør at en ytterligere belysning fremdeles innehar relevans.

3.7.1 Redegjørelse for § 48 første ledd:

Loven oppstiller to vilkår, hvorav begge må være oppfylt:²⁶

- Det må ikke stride mot vernevedtakets formål, og
- Det må ikke påvirke verneverdiene nevneverdig.

Denne bestemmelsen er utformet på en slik måte at dispensasjon kun innvilges i *spesielle tilfeller*.²⁷ Videre åpner § 48 for at det kan gis dispensasjon i tilfeller der dette nødvendiggjøres av *sikkerhetsmessige hensyn* eller der det er nødvendig av hensyn til *vesentlige samfunnsinteresser*. Tilfeller som faller inn under disse hensynene vil ikke være avhengige av å oppfylle vilkårene om at dispensasjon ikke må stride mot vernevedtakets formål eller nevneverdig påvirke verneverdiene.²⁸

Oversatt innebærer dette dermed at det kan gis dispensasjon for et utbyggingstiltak innenfor et verneområde som kan påvirke verneverdiene ”nevneverdig” og til og med kanskje betydelig,²⁹ så fremt tiltaket er vurdert til å være av samfunnsmessig betydning. I Sjørdalen-saken er det nettopp dette som ble lagt til grunn, det som er interessant for den videre behandlingen av saken er selve argumentasjonen som ble lagt til grunn for å tilfredsstillе vilkåret for ”*vesentlige samfunnsinteresser*” og hvorledes denne argumentasjonen nærmest strategisk ble endret frem mot dispensasjonsvedtaket.

²⁵ Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 17.

²⁶ Lov av 19. juni.2009 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 48 første ledd.

²⁷ Bugge (2011) s. 234.

²⁸ Bugge (2011) s. 234.

²⁹ Bugge (2011) s. 234.

3.7.2 Redegjørelse for § 48 andre ledd

Av § 48 andre ledd gis en nærmere redegjørelse for hvorledes skjønnsutøvelsen skal foregå ved fravikelse av verneforskriften i saker som omhandler *vesentlige samfunnsinteresser*. Her går det frem at tiltakshaver pålegges å bære kostnadene ved ivaretagelsen av verneverdiene, noe som igjen er forenlig med naturmangfoldlovens miljørettslige prinsipp om at forurenseren skal betale, som er nedfelt i § 11. Dette har til hensikt å bidra til å sikre at verneområdene og naturmangfoldloven generelt ikke får en for svak stilling i forhold til utbyggingsinteressene.³⁰

Naturmangfoldlovens § 48 andre ledd kommer inn i spill gjennom at tiltakshaver pålegges å bære kostnadene av fremføringens innvirkninger på naturreservatet, noe som innebærer at denne bestemmelsen er med på å aktualisere en rekke avbøtende tiltak. Kostnadene som knyttet seg til disse tiltakene har direkte innvirkning på tiltakets bedriftsøkonomiske lønnsomhet og ble følgelig også internalisert i beslutningsgrunnlaget ved trasevalget gjennom Sjørdalen. Utover dette har denne bestemmelsen i liten grad vært gjenstand for diskusjon i Sjørdalen-saken, noe som innebærer at den ei heller vil være gjenstand for videre drøftelse i denne oppgaven.

3.7.3 Redegjørelse for § 48 tredje ledd

Normalt har det seg slik at verneforskriftene inneholder strengere bestemmelser tilknyttet bruk og tiltak innenfor et verneområde enn det som er nedfelt i annet lovverk. Med bakgrunn i dette har det seg derfor slik at dispensasjonssøknaden først skal behandles av forvaltningsmyndigheten for verneområdet før den blir behandlet etter annet regelverk, jf. naturmangfoldloven § 48 tredje ledd.³¹ I Sjørdalen-saken ble det som tidligere nevnt fattet konsesjonsvedtak før det forelå dispensasjon fra verneforskriften, noe som også var i strid med naturmangfoldlovens forarbeider der det går frem at:

Departementet har imidlertid forutsatt at det som utgangspunkt skal kreves at det foreligger dispensasjon etter verneforskriften før det gis tillatelse etter annet lovverk.³²

³⁰ Bugge (2011) s. 234

³¹ Rapport 2/2015 "Forvaltningsplan for Kråkerøy-skjærgården naturreservat, inkludert Store Råholmen kulturmiljø" Fylkesmannen i Østfold (2015) s. 31.

³² Jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009). Følgende ble også lagt frem i Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 15.

Følgelig utgjør dette et viktig holdepunkt, da Sjørdalen-sakens avvik fra dette har hatt en vesentlig innvirkning på saken, noe som også ble understreket av lagmannsretten, som karakteriserte det som *uheldig*³³ at det denne fremgangsmåten hadde blitt brukt i Sjørdalen-saken, med den ekstra tidsbruken³⁴ dette medførte. For det videre arbeidet vil det være interessant å ta for seg hva som kan ha ligget bakenfor denne praksisen, samt se nærmere på de konsekvensene dette hadde for saken.

3.7.4 Redegjørelse for § 48 fjerde ledd

Naturmangfoldlovens § 48 fjerde ledd tar for seg en rekke prosesskrav som stilles til søknader og begrunnelser av dispensasjoner gitt etter de generelle dispensasjonsbestemmelsene,³⁵ hvor det blant annet fremgår at dispensasjonssøknaden skal baseres på nødvendig dokumentasjon om tiltakets innvirkning på verneområdet. Utover Fylkesmannens vurdering av Statnetts dispensasjonssøknad av 19. februar 2013 hvor avslaget ble begrunnet med blant annet manglende dokumentasjon,³⁶ har denne bestemmelsen i liten grad blitt trukket frem i saksgangen. På bakgrunn av dette vil det ei heller foretas noen videre drøftelser i lys av denne bestemmelsen.

³³ Uttalelse fra lagmannsretten LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 15.

³⁴ Konsekvensene rundt dette gjennomgås nærmere under oppgavens punkt 6.3

³⁵ Miljødirektoratet (2010) Rundskriv om forvaltning av verneforskrifter s.17

³⁶ Jf. Fylkesmannens brev til Statnett av 19. februar 2013.

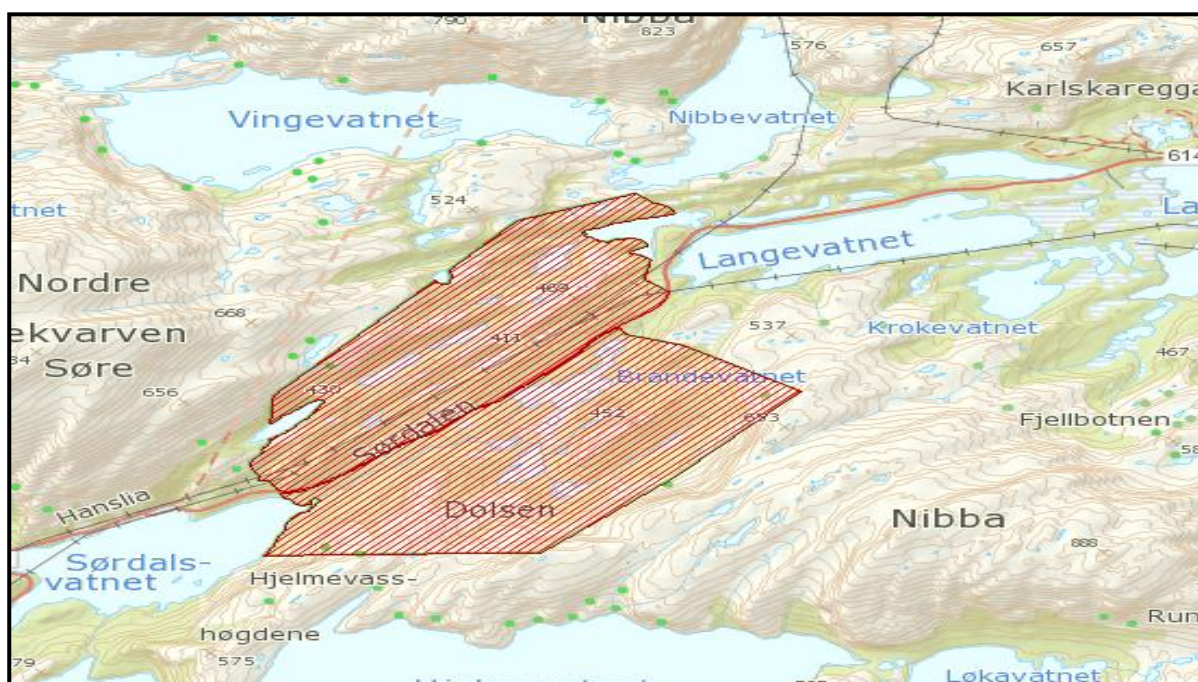
4. Om Sjørdalen

4.1 Innledning

Dette kapitlet vil gi en kort innføring i historien til Sjørdalen naturreservat og vil også kort ta for seg bakgrunnen for vernet. Utover dette vil kapitlet også gjøre nærmere rede for de tre rådende trasealternativene som har vært aktuelle for fremføringen av den nye 420 kV kraftlinjen. Samlet sett har dette kapitlet til hensikt å gi et overblikk over relevante forhold ved saken som vil bli gjenstand for nærmere gjennomgåelse i de kommende kapitlene.

4.2 Bakgrunnen for vernet

Sjørdalen naturreservat utgjør om lag 4260 dekar³⁷ og befinner seg i Bremanger kommune i Sogn og Fjordane. Reservatet grenser mot Sjørdalsvatnet i sørvestlig retning og Langevatnet i nordøstlig retning. I nordøst går Sjørdalen over i Myklebustdalen, som strekker seg fra Sjørdalen i vest til Myklebust/Ålfoten i øst. Rett sør og parallelt med Myklebustdalen ligger Førdedalen.³⁸ Kartillustrasjonen under viser omrisset av naturreservatet:



Figur 4: Kartillustrasjon over Sjørdalen naturreservat³⁹

³⁷ Hentet fra naturbase.no <http://faktaark.naturbase.no/Vern?id=VV00001333>

³⁸ Informasjon om Sjørdalen naturreservat utledet fra lagmannsrettens høringer. Jf. LB-2014-40408 - LB-2014-40427 S. 3.

³⁹ Kartillustrasjon over Sjørdalen naturreservat, hentet fra Miljøstatus.no

Sørdalen ble vernet ved kongelig resolusjon den 17. desember 1999, hvorav den bakenforliggende hensikten med vernet var å ta vare på furuskog med uvanlig sterkt urskogspreget. Det som er med på å gjøre Sørdalen spesielt verneverdig er de sterke urskogs kvalitetene ved furuskogsområdene, noe som videre ble løftet frem som særlig betydningsfullt på vernetidspunktet. Kvalitetene ved verneområdet ble senere også understreket i en rapport fra Biofokus⁴⁰ der det fremgår at Sørdalen naturreservat inneholder en av de mest urskognære oseaniske furuskogene i Norge, med store naturverdier.

Området utgjør et av de største områdene med gammel oseanisk furuskognatur i Norge, og kanskje i verden.⁴¹ På tidspunktet for vernet var Sørdalen allerede preget av inngrep, blant annet i form av Riksvei 614 som går mellom Ålfoten og Svelgen og som følgelig deler reservatet i to. Utover dette var det også allerede etablerte kraftlinjer i Sørdalen, hovedsakelig i form av en 132 og en 66 kV kraftlinje som går igjennom deler av reservatet.

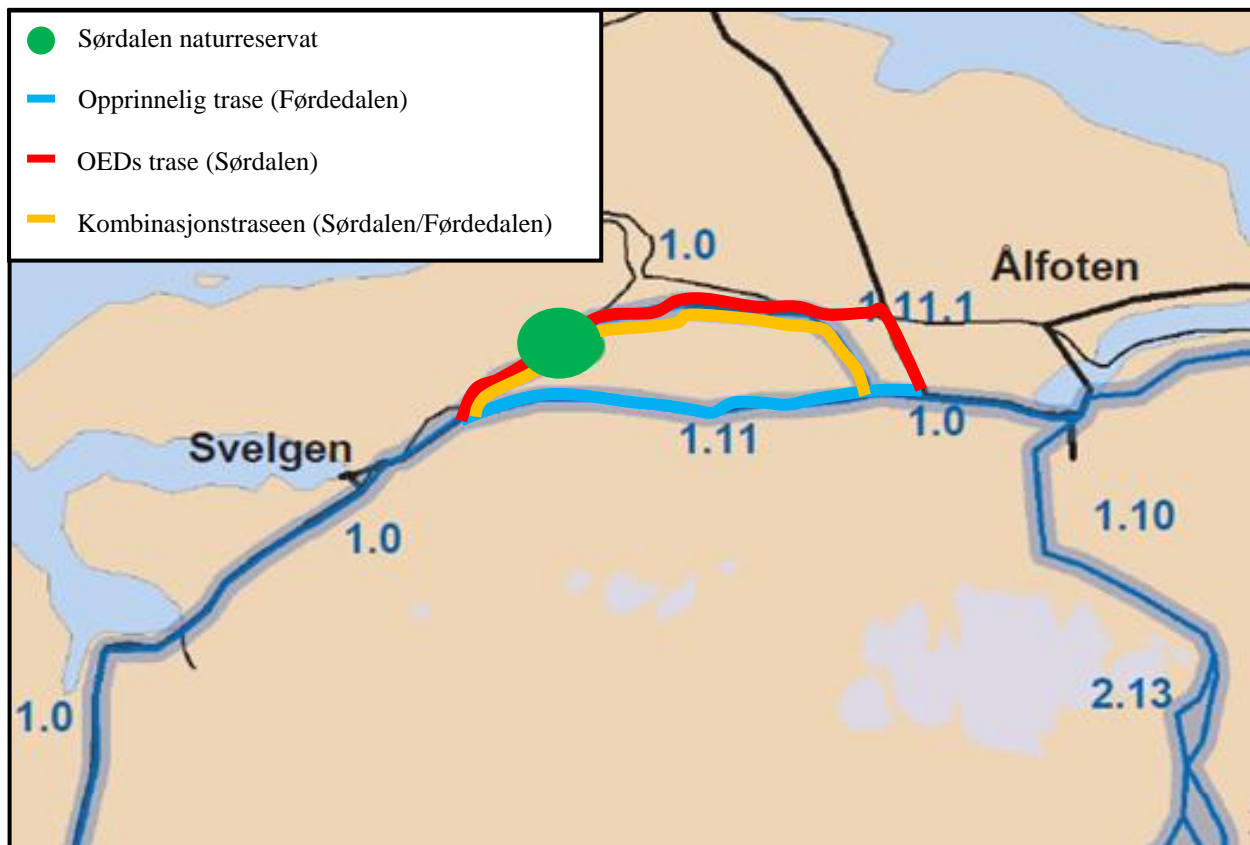
4.3 Innledende om trasealternativene

Med bakgrunn i at de ulike trasealternativene i Sørdalen-saken vil nevnes gjentatte ganger i det kommende arbeidet vil det være hensiktsmessig å foreta en kort utredning om de tre forskjellige traseene, som er:

- Opprinnelig trase (Førdedalen)
- Kombinasjonstrase (Sørdalen/Førdedalen)
- OEDs trase (Sørdalen)

⁴⁰Biofokus rapport ”Kystfuruskog og regnskog i deler av Flora og Bremanger –kommuner. Prøvekartlegging ifbm. faggrunnlag til handlingsplan” av Hofton og Høitomt (Oslo 2013).

⁴¹ Biofokus (2013) s. 5.



Figur 5: Kartillustrasjon som viser de forskjellige traseene.⁴²

4.3.1 Opprinnelig trase (Førdedalen)

Dette er traseen som fulgte av NVEs opprinnelige konsesjonsvedtak av 1. juni 2009, som skulle gå gjennom Førdedalen. Som tidligere påpekt var det også denne traseen som faginstansene fremholdt som det beste egnede alternativet. Denne traseen ville omgå naturreservatet i sin helhet, men ville på den andre siden ikke være i stand til å bidra til en samlokalisering av ledningsnett i området i samsvar med OEDs prioriteringer. Videre ble det også anført av OED at denne traseen var uheldig da den ville medføre inngrep i Førdedalen, som ikke var preget av kraftlinjer fra tidligere.

⁴² Kartillustrasjon hentet fra Statnetts foredrag i jordskiftelaget ved NMBU den 04.05.2015

4.3.2 OEDs trase (Sørdalen)

Dette er traseen som ble vedtatt i OEDs klagevedtak av 21. desember 2011. Denne traseen skulle bidra til en samlokalisering med den eksisterende 132 kV ledningen i Myklebustdalen/Sørdalen. Denne traseen ville gi en mindre grad av parallellføring enn kombinasjonstraseen, men en større grad av samlokalisering enn den opprinnelige traseen gjennom Førdedalen. Denne traseen ville også kun berøre ett dalføre, som igjen var i tråd med OEDs prioriteringer.

4.3.3 Kombinasjonstrase (Sørdalen/Førdedalen)

Kombinasjonstraseen går langs den allerede eksisterende traseen gjennom den østlige delen av Myklebustdalen og krysser fjellet midtveis i dalføret, før den fortsetter vestover i Førdedalen.⁴³ Denne traseen ville således sikre størst mulig grad av parallellføring, samt at den ville bidratt til å redusere naturinngrepene. Flere av hensynene som kom frem i miljøutredningene kunne dermed sikres ved bruk av denne traseen. Dette alternativet ble imidlertid raskt påpekt som uaktuelt av OED, da det medførte inngrep i begge dalførene.

⁴³ Jf. artikkel i Bergens Tidende ”Refses etter masteflytting” av Gillesvik (Publisert 30. oktober 2012)

5. Hva skjedde?

5.1. Innledning

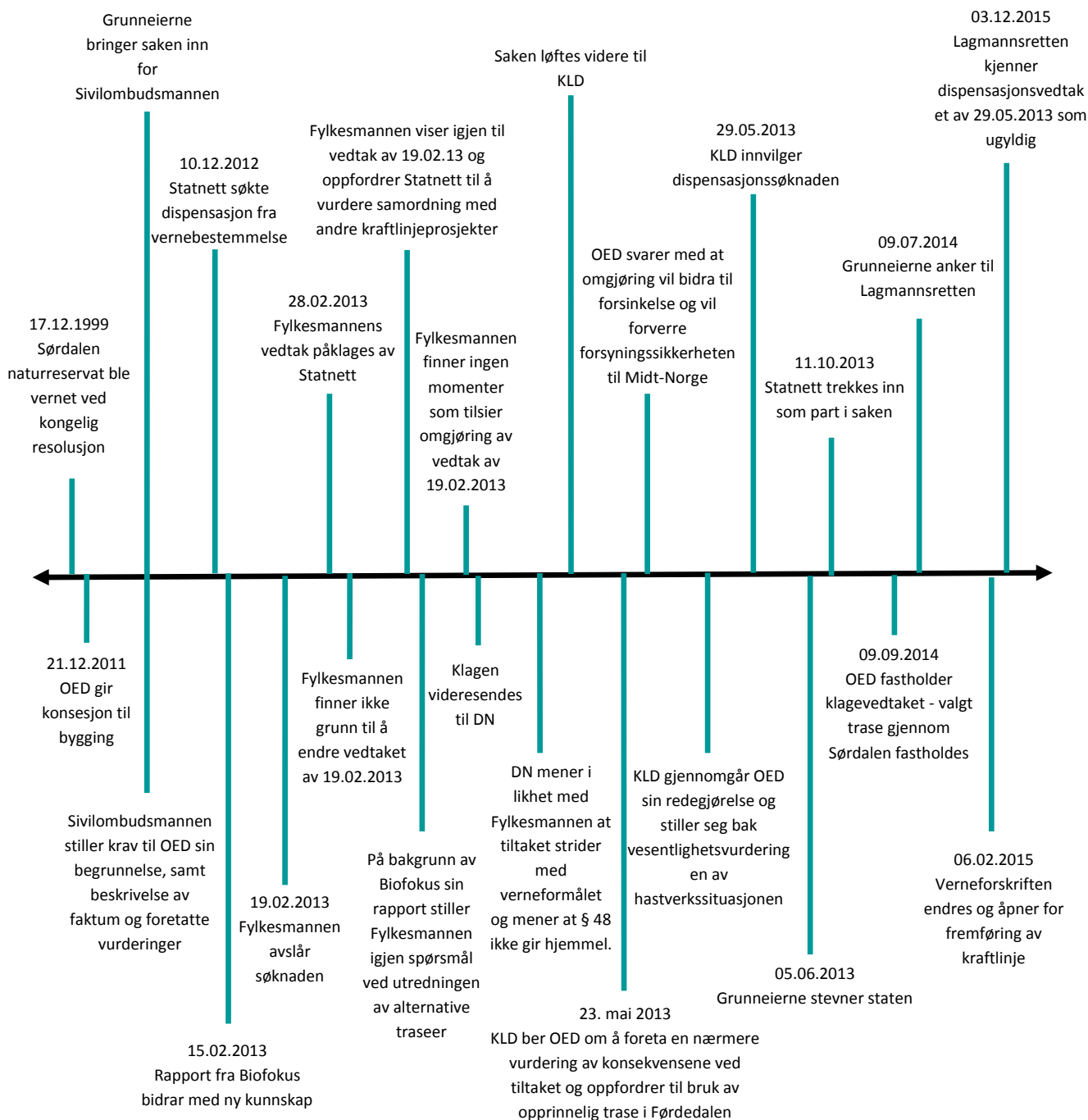
Denne delen av oppgaven har til hensikt å ta for seg hva som skjedde i Sør-dalen. Den bakenforliggende hensikten med dette er å få en innføring i saken og de hendelsene som igjen har dannet grunnlaget for oppgavens spørsmål og fokusområder. Innledningsvis er saksgangen illustrert med en tidsakse som tar for seg de viktigste hendelsene i sakens forløp, deretter følger en dypere redegjørelse av den faktiske saksgangen. Denne utredningen følger i all hovedsak sakens hendelsesforløp fra lagmannsretten, hvorav den viktigste hensikten med denne gjenfortellingen er å trekke frem relevante forhold fra saksgangen.

Sakens vesentlige størrelse åpner opp for flere interessante forhold som fortjener belysning, men av hensyn til oppgavens omfang, så vel som tidsmessige hensyn anser jeg det som nødvendig å spisse denne gjennomgangen på en slik måte at den hovedsakelig belyser de fire utvalgte fokusområdene som ble fastsatt i forbindelse med oppgavens innledende del. Disse fire fokusområdene er viktige hensyn i forbindelse med besvarelsen av oppgavens spørsmål, hvilket gjør det nødvendig å løfte de frem fra saksgangen. Fokusområdene er nevnt under oppgavens del 1.3, men av praktiske årsaker nevnes igjen her:

- Forholdet mellom politisk ledelse og administrasjon
- Forholdet mellom konsesjon og dispensasjon
- Tidsbruken
- De økonomiske konsekvensene

5.2 Tidsakse

Tidsaksen tar for seg de mest sentrale hendelsene i saksgangen og har til hensikt å skaffe til veie et raskt og oversiktlig bilde av en saksgang med mange momenter og vendinger.



Figur 6: Tidsakse som viser sakens kronologiske forløp⁴⁴

⁴⁴ Egenprodusert figur som viser de forskjellige hendelsene i saksgangen

5.3 Saksgangen

Den 10. juni 2009 fikk Statnett innvilget konsesjon av NVE til fremføring av en 420 kV kraftlinje fra Ørskog til Sogndal, gjennom da blant annet Bremanger kommune. Den bakenforliggende hensikten med denne utbyggingen var å imøtekomme den anspekte kraftsituasjonen i Midt-Norge, som var preget av et stort kraftunderskudd. Som et resultat av dette var det også fra politisk hold fremmet at utbyggingen var avgjørende med hensyn til å sikre kraftbalansen og forsyningssikkerheten i Midt-Norge, og at en realisering av kraftlinjen var av avgjørende betydning for å bedre kraftsituasjonen.⁴⁵

I forbindelse med selve fremføringen, hadde Statnett her gått inn for at kraftlinjen skulle legges i trase gjennom Førdedalen, da dette alternativet ikke ville komme i konflikt med Sjørdalen naturreservat. Av vedtaket fremgår det at:

For strekningen Ålfoten transformatorstasjon til Sjørdalen, konkluderer konsekvensutredningene innenfor alle miljøteamene, med at alternativ 1.20-1.11 gjennom Førdedalen foretrekkes fremfor en ny trasé gjennom Myklebustdalen. NVE konstaterer også at de miljøfaglige vurderingene støttes av Fylkesmannen. En ny kraftledning gjennom begge dalfører vil påvirke landskapsopplevelsen både i forhold til landskapsestetikk og friluftsopplevelser. NVE mener de negative konsekvensene av prioritert trasé gjennom Førdedalen 1.20-1.11 er noe lavere enn for alternativ 1.11-1.11.1-1.0 via Myklebustdalen og Sjørdalen. Dette er i tråd med Statnetts prioritering.⁴⁶

Utdraget ovenfor bidrar følgelig til å understreke at det allerede i tidligfasen forelå en bred enighet mellom de ulike faginstansene at kraftlinjen burde legges gjennom Førdedalen. Statnett mente det, NVE mente det, Miljødepartementet mente det, det samme gjorde Fylkesmannen. Den store fagmessige oppslutningen rundt Førdedalen som foretrukket alternativ for fremføring av kraftlinjen er et interessant holdepunkt, da det innehar en vesentlig faglig tyngde som dermed bidrar til å stille vesentlige krav til begrunnelsen for alternativer som strider mot denne etablerte enigheten.

⁴⁵ Jf. Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 3.

⁴⁶ Jf. Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 3.

Totalt mottok NVE 75 klager på konsesjonsvedtaket, men fant ingen grunn til å omgjøre eller oppheve konsesjonsvedtaket. NVE fremmet imidlertid anbefaling om å foreta enkelte justeringer av den valgte traseen.⁴⁷ Saken ble deretter løftet videre til OED.

5.3.1 OED gir konsesjon

Ved sin behandling av saken besluttet OED i klagevedtak av 21. desember 2011 at traseen ikke skulle gå igjennom Førdedalen, men at traseen heller skulle legges mellom Dauremålsvatnet og Sjørdalenvatnet, hvilket resulterte i at kraftlinjen ville gå igjennom Sjørdalen naturreservat. Av OEDs vurdering og konklusjon for trasevalget fremgår det at:

Alternativ omsøkt trasé mellom Dauremålsvatnet og Sjørdalen vil etter departementets vurdering også innebære betydelige negative visuelle virkninger. Traseen vil ha negative virkninger ved kryssing av Førdespollen og tettstedet Ålfoten (Sigdestad og Myklebust), i nedre deler av Myklebustdalen samt ved passering av Myklebustsetra og ned Sjørdalen. Departementet bemerker samtidig at denne traseen i langt større grad er samlokalisert med eksisterende ledninger i området enn hva tilfellet er med konsesjonsgitt trasé. I departementets vurdering er det tillagt avgjørende vekt at omsøkt alternativ trasé medfører samlokalisering av ledningsnett i området, og derved unngår inngrep i områder som ikke er preget av større kraftledninger fra før.⁴⁸

OEDs endring av traseen, samt deres begrunnelse som følger av utdraget ovenfor viser at OED med denne avgjørelsen bryter med samtlige faginstansers utredninger og legger sine egne prioriteringer til grunn som utslagsgivende. Fra dette synliggjøres også de to hovedargumentene som begrunnelsen for trasevalget bygger på, nemlig hensynet til samlokalisering og samling av inngrep. Det understrekes til og med at disse hensynene er tillagt avgjørende vekt.

⁴⁷ Jf. Borgarting lagmannsrett LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 3-4.

⁴⁸ Jf. Punkt 8.5.1 i OEDs klagevedtak av 21. desember 2012, under vurderinger og konklusjon for trasevalg. Utdrag fra klagevedtaket er også gjengitt i LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 3.

5.3.2 Saken kommer inn for sivilombudsmannen

Saken forløper videre ved at grunneieren brakte saken inn for sivilombudsmannen, hvor det videre ble bemerket at:

Når departementet velger et traséalternativ som ikke følger fagutredningene, stiller det særlige krav til begrunnelsen. I tillegg til en klar beskrivelse av faktum og de vurderinger som er foretatt, må det kreves at avgjørelsen fremstår som konsistent i den forstand at resultatet følger som en naturlig konsekvens av premissene. Med kun noen korte bemerkninger om vektlegging av hensynet til samlokalisering og hensynet til å samle inngrep i ett område, er det vanskelig å se hvorfor departementet konkluderte som det gjorde.⁴⁹

Av ovenstående går det tydelig frem at Sivilombudsmannen finner OEDs begrunnelse for traseendringen som mangelfull. På bakgrunn av dette oppfordret Sivilombudsmannen videre at OED foretok en ny behandling av saken der det ble nedlagt en mer omfattende begrunnelse for klagevedtaket.

5.3.3 Statnett søker om dispensasjon

Ved brev av 10. desember 2012 til fylkesmannen i Sogn og Fjordane søkte Statnett om dispensasjon fra vernebestemmelsene for fremføring av 420 kV kraftlinje, samt kabling av eksisterende 66 kV ledning gjennom Sør-dalen naturreservat. I sin søknad la Statnett vekt på kratlinjens vesentlige betydning for å trygge og styrke forsyningssikkerheten i Midt-Norge, og at tiltaket i lys av dette var vurdert til å være av særlig samfunnsmessig betydning.

Med dette gikk det nærmest ett helt år fra OED valgte å gi konsesjon til Statnetts dispensasjonssøknad forelå. Under lagmannsrettens høringer bedyret Statnett at denne tidsbruken lå i det faktum at traséen som OED hadde vedtatt i sitt klagevedtak ikke var detaljprosjektert, noe som medførte at mer informasjon måtte samles inn før søknaden om dispensasjon kunne fremmes.⁵⁰

⁴⁹ Jf. Brev fra sivilombudsmannen til OED av 29.oktober 2012, Utdrag fra brevet er også gjengitt i LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 4.

⁵⁰ Uttalelse fra senior prosjektleder i Statnett Ove Brattberg i forbindelse med lagmannsrettens høringer, jf. LB-2014-40408 - LB-2014-40427 S. 15

Det som på bakgrunn av dette er et interessant holdepunkt er hvorledes denne tidsbruken gjør at hastverksargumentet sakte, men sikkert kommer inn i saken som hovedargument for fremføringen.⁵¹ Dette bidrar videre til å legge et stort press på KLD som i siste instans behandler dispensasjonssøknaden.

Et annet hensyn som springer ut av denne tidsbruken, og som i denne oppgaven også innehar høy grad av aktualitet er hensynet til de økonomiske konsekvensene, som også er anført som ett av oppgavens fokusområder. Et av de vesentligste forholdene som springer ut av dette er blant annet hensynet til den ansente kraftsituasjonen i Midt-Norge, som blir stadig mer sårbar dess lengre tid saken tar. Dette kan i verste fall kan medføre bruk av systemvern og belastningsfrakobling,⁵² som igjen vil kunne resultere i betydelige samfunnsøkonomiske kostnader dersom situasjonen ikke løses innen rimelig tid. Til tross for de vesentlige konsekvensene som ligger i dette var imidlertid ikke hensynet til forsyningssikkerheten nevnt i OEDs klagevedtak av 21. desember 2011.⁵³

Til tross for at de økonomiske konsekvensene som ligger i dette, som tidligere nevnt klassifiseres som såkalte *eksterne virkninger*,⁵⁴ er dette fremdeles et hensyn som etter min mening innehar en høy grad av aktualitet i forhold til fokusområdet for økonomiske konsekvenser, da det i aller høyeste grad innehar vesentlige samfunnsmessige kostnader som direkte relaterer seg til forsinkelsen av kraftlinjen.

⁵¹ Som tidligere nevnt under punkt 5.3.1 var det hensynet til samlokalisering og samling av inngrep som var tillagt avgjørende vekt i OEDs klagevedtak. Tidsbruken gjør etter hvert at hastverk med ferdigstilling sammenholdt med en anstrengt kraftsituasjon kommer frem som et argument med langt større slagkraft.

⁵² Hensynet til forsyningssikkerheten vil bli drøftet mer inngående under oppgavens punkt 6.5 og 7.5.

⁵³ Påpekt av Sivilombudsmannen i brev til OED av 29. oktober 2012 hvor det ble reist innvendinger mot OEDs begrunnelse. Utdrag fra brevet er også gjengitt i LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 15.

⁵⁴ Jf. oppgavens punkt 1.3.3

I det ovenstående går det også frem at Statnetts dispensasjonssøknad omfattet kabling av den eksisterende 66 kV kraftlinjen gjennom reservatet. Utover dette er det også stilt vilkår om at anleggsmaskiner og utstyr fraktes inn til mastepunktene ved bruk av helikopter for å minimere motorisert ferdsel, samt at annen transport i størst mulig grad skal begrenses til å skje på snødekt mark.⁵⁵ Disse avbøtende tiltakene er en naturlig følge av trasevalget gjennom Sjørdalen, med den hensikt å begrense skadeomfanget. Kostnadene som knytter seg til denne typen avbøtende tiltak skal bæres av tiltakshaver og er følgelig i samsvar med naturmangfoldlovens § 48 andre ledd, samt også det miljørettslige prinsippet om at forurenseren skal betale.⁵⁶ Utover kostnadene tilknyttet kablingen av 66 kV ledningen som er estimert til omlag 30-36 millioner kroner,⁵⁷ er ikke kostnadene ved de andre tiltakene tallfestet, men det er ventet at disse i all vesentlighet vil gjøre seg gjeldende gjennom blant annet forhøyede transportkostnader, tidsbruk og komplikasjoner ved arbeidet.

5.3.4 Fylkesmannen avslår dispensasjonssøknaden

Fylkesmannen i Sogn og Fjordane vurderer tiltaket til å være i strid med verneformålet, og at det videre vil kunne bidra til å påvirke verneverdiene betydelig.⁵⁸ Med bakgrunn i dette velger dermed Fylkesmannen å avslå Statnetts dispensasjonssøknad i vedtak av 19. februar 2013.⁵⁹

5.3.5 Fylkesmannens vedtak påklages

Fylkesmannens vedtak påklages av Statnett i brev av 28. februar 2013. I klagen vises det blant annet til OEDs konsesjonsvedtak av 21. desember 2011 og at hensynet til samlokalisering og samling av inngrep samlet må anses som en vesentlig samfunnsinteresse i lys av naturmangfoldlovens § 48 første ledd. Sammenholdt med de avbøtende tiltakene mente Statnett at dette samlet var tilstrekkelig grunnlag til å innvilge dispensasjonen.

⁵⁵ Hentet fra Statnetts brev til Fylkesmannen i Sogn og Fjordane av 10. desember 2012 s. 5.

⁵⁶ Lov 19. juni 2009 nr. 100 om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven) § 11.

⁵⁷ Estimert på total investeringskostnad, hentet fra NVEs bakgrunnsnotat for vedtak om Kabling av 66 kV kraftledning gjennom Sjørdalen i Bremanger.

⁵⁸ Hentet fra Fylkesmannens brev til Statnett av 19. februar 2013.

⁵⁹ Jf. Fylkesmannens svar til Statnett i brev av 19. februar 2013 s. 9.

5.3.6 Ny informasjon bringes på banen

Et annet forhold som etter mitt syn også er en vesentlig faktor i saksgangen med hensyn til det foreliggende kunnskapsgrunnlaget tilknyttet verneverdiene i Sør-dalen, er en utredning utført av Biofokus den 15. februar 2013. Her ble det frembrakt nye opplysninger om, og vurderinger av Sør-dalen. I rapporten ble Sør-dalen ble løftet frem som et område med uvanlig store naturverdier, noe som understrekes i følgende utdrag fra rapporten:

Sør-dalen naturreservat har sjeldne og uvanlig store naturverdier som kystfuruskog, i form av både gammel naturskog og urskogs-nær skog, og boreal fururegnskog. En del av furuskogen er urskogs-nær (og noen partier kanskje genuin urskog), med høyt innslag av meget gamle trær og relativt mye død ved, og god kontinuitet i slike elementer. Dette er svært sjeldne kvaliteter. Artsmangfoldet er spesielt, med både naturskogsarter knyttet til død ved, og oseaniske moser.⁶⁰

Denne rapporten er interessant og relevant, da den representerer ny kunnskap, som igjen bidrar til å styrke grunnlaget for Fylkesmannens avslag. Basert på de funnene som går frem av rapporten stilte Fylkesmannen nok en gang spørsmål ved om hvorvidt det var foretatt en tilstrekkelig vurdering av alternative kraftlinjetraseer.

5.3.7 Fylkesmannens forberedende klagebehandling

I sin vurdering av klagen viser Fylkesmannen blant annet til rapportene som ble foretatt i konsesjonssaken, der traseen gjennom Før-dedalen fremheves som det beste alternativet, og viser videre til at Statnett unnlater å nevne denne eller andre traseer i sitt klagebrev.⁶¹ Fylkesmannen slår videre fast at dersom dispensasjonssøknaden skal behandles etter nødvendighetskriteriet i naturmangfoldlovens § 48 første ledd vil hensynet til alternative gjennomføringsmåter være av vesentlig betydning. Med bakgrunn i dette opprettholdes Fylkesmannens vedtak av 19. desember 2013, og saken løftes videre til KLD som klageinstans.

⁶⁰Biofokus (2013) s. 15.

⁶¹ Jf Fylkesmannens brev til Statnett av 19. februar 2013 s. 8.

5.3.8 Direktoratet for Naturforvaltnings vurdering av saken

Den forberedende klagebehandlingen ble imidlertid utført av Direktoratet for naturforvaltning, som normalt er klageinstans i denne typen saker. I brev til KLD av 16. april 2013 anbefaler DN at fylkesmannens vedtak opprettholdes. Av brevet går det frem at:

Gjennom konsesjonssaken ble flere alternativer vurdert, og konsekvensutredningen viser negativ konsekvens for flere traseer. Det er i klagen fremhevet at det er et overordnet mål å samlokalisere inngrepene. Vilkåret etter § 48 tredje alternativ er imidlertid at andre alternativer ikke finnes utenfor verneområdet. Dispensasjonsbestemmelsen er ment for unntakstilfeller, det fremgår av forarbeidene til naturmangfoldloven at terskelen for å gjøre inngrep i verneområder skal være høy, og at verneområdet vil være et tungtveiende argument for å finne en løsning utenfor området, men at dette ikke alltid vil la seg gjøre.⁶²

Ovenstående innebærer at DN ikke anser samlokaliseringsargumentet som tilstrekkelig for å oppfylle nødvendighetskriteriet i naturmangfoldlovens § 48 første ledd. Med denne avgjørelsen stiller dermed DN seg sammen med de andre faginstansene som også anser traseen gjennom Sjørdalen som det minst egnede alternativet. Klagen blir deretter videresendt til KLD.

5.3.9 Klagen sendes til KLD

Etter å ha mottatt klagen ba KLD den 23. mai 2013 om at OED vurderte konsekvensene av en omgjøring av trasevalget, slik at kraftlinjen ikke gikk gjennom Sjørdalen, men langs den opprinnelige traseen i Fjørdedalen. OED svarer KLD i brev av 27. mai 2013, hvor OED påpeker at en omgjøring av trasevalget vil medføre vesentlige forsinkelser av fremdriften.⁶³ Videre viser OED til den anstrengte kraftsituasjonen i Midt-Norge og fremlegger også prognoser om et mulig kraftunderskudd på inntil 11,7 TWh. I denne sammenheng trekker OED også frem hensynet til utbyggingen av Nyhamna gassprosesseringsanlegg i forbindelse med utbyggingen av Aasta Hansteen-feltet, og at dette vil kunne bli påvirket som et resultat av forsinkelsen som ville fulgt av en slik omgjøring,⁶⁴ av brevet følger det at:

⁶² Hentet fra Direktoratet for naturforvaltnings forberedende klagebehandling av 16. mars 2013, s. 11.

⁶³ Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 5.

⁶⁴ Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 5.

Dersom Ørskog-Sogndal forsinkes med idriftsettelse først i 2017 vil det bli svært krevende å gjennomføre de planlagte utbyggingene av landanlegget på Nyhamna uten utsettelse eller bruk av gasskraftverk.⁶⁵

Ovenstående utgjør et relevant holdepunkt, da hensynet til landanlegget på Nyhamna her for første gang kommer inn i saken. Sammenstilt med hastverksargumentet som nå fører an som hovedargumentet bak trasevalget utgjør dermed denne kombinasjonen et tungtveiende hensyn i forhold til dispensasjonsadgangen etter vesentlige samfunnsinteresser i naturmangfoldlovens § 48 første ledd.

Basert på svaret fra OED foretar KLD deretter en redegjørelse av de mulige konsekvensene som ville ligge i en eventuell endring av trasevalget. I denne redegjørelsen blir det lagt frem at en traseendring vil medføre omgjøringsvedtak, og at dette videre vil kunne forsinke fremdriften vesentlig,⁶⁶ og at en trase gjennom Sjørdalen foretrekkes, da denne vil kunne ferdigstilles raskere enn en trase gjennom Førde dalen. Videre blir hensynet til kraftforsyningen i Midt-Norge også trukket frem. På bakgrunn av dette slår KLD fast at traseen gjennom Førde dalen er uaktuell og at det er nødvendig å legge kraftlinjen gjennom Sjørdalen for å sikre kraftforsyningen til Midt-Norge så raskt som mulig.⁶⁷

I ovenstående blir de tidsmessige følgene av et omgjøringsvedtak trukket frem som problematisk, samt at hastverk med ferdigstilling på dette tidspunktet gjør det uaktuelt med en traseendring. Dette er et interessant holdepunkt med hensyn til fokusområdet som omhandler forholdet mellom konsesjon og dispensasjon, og er med på å tydeliggjøre den vanskelige posisjonen som KLD ble satt i ved at den sene fremleggingen av dispensasjonssøknaden gjorde at det på dette tidspunktet knyttet seg langt større tids- og kostnadmessige konsekvenser til en traseendring. Fra dette springer naturlig nok spørsmålet om hvorledes denne situasjonen kunne sett ut dersom dette tidsrommet hadde vært betydelig kortere. I denne sammenheng så er naturlig nok problematikken som hefter ved at det ble gitt konsesjon før det ble søkt om dispensasjon også et relevant hensyn.

⁶⁵ Brev til klima- og miljødepartementet fra OED. Hentet fra artikkel i teknisk ukeblad "Forsinket kraftlinje truer Nyhamna-utvidelsen" av Lie (Publisert 12. juni 2013). Innvirkningene på Nyhamna utvidelsen vil bli drøftet mer inngående under oppgavens punkt 6.5 og 7.5.

⁶⁶ Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 6.

⁶⁷ Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 6.

5.3.10 KLD innvilger dispensasjon

Den 29. mai 2013 (kun to dager senere) innvilget KLD dispensasjonssøknaden til kraftledningen gjennom Sjørdalen naturreservat. Fra et tidsmessig perspektiv innebærer dette dermed at det gikk nærmest ett og et halvt år fra OED fattet sitt klagevedtak til KLDs dispensasjonsvedtak forelå.

5.3.11 Grunneierne stevner Staten

Basert på KLDs dispensasjonsvedtak valgte grunneierlaget i Myklebustdalen den 5. juni 2013 å ta ut stevning mot Staten ved KLD, med krav om at dispensasjonsvedtaket skulle kjennes ugyldig. Den 11. oktober 2013 ble også Statnett trukket inn som part i saken.⁶⁸ Den 23. desember 2013 ble KLD og Statnett frifunnet i Oslo tingrett. Videre valgte OED den 9. september 2014 å fastholde sitt klagevedtak av 21. desember 2011, hvilket medførte at traseen gjennom Sjørdalen ble fastholdt.⁶⁹

5.3.12 Grunneierne anker dommen

Saken forløp videre ved at grunneierne i Myklebustdalen den 09. juli 2014 anket dommen fra Oslo tingrett videre til Borgarting lagmannsrett.

5.3.13 Verneforskriften endres

Ved kongelig resolusjon den 6. februar 2015, i siste statsråd før ankesaken skulle opp lagmannsretten⁷⁰, ble verneforskriften for Sjørdalen naturreservat endret.⁷¹ Denne endringen omfattet at det ble gitt adgang for fremføring av 420 kV kraftlinjen gjennom naturreservatet i henhold til OEDs konsesjonsvedtak av 21. desember 2011.⁷²

Vanlig fremgangsmåte i saker som omfatter inngrep innenfor verneområder har tidligere vært at det dispenseres fra vernet, en endring av verneforskriften er dermed et betydelig avvik fra det som til nå har vært etablert praksis. Et sidehensyn som springer ut av dette er også at all tiden brukt i rettsapparatet for å prøve dispensasjonsvedtaket var bortkastet, noe som står for en vesentlig tidsbruk og betydelige saksomkostninger.

⁶⁸ Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 7.

⁶⁹ Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 7-8.

⁷⁰ Artikkell i Bergens Tidende "Staten tapte i kraftlinjesaken" av Kvamme (Publisert 13. mars 2015).Jf. også Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 8.

⁷¹ Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 8.

⁷² Jf. verneforskriften kap V, punkt 8.

Fra dette springer naturlig nok spørsmålet om hvorfor det ikke ble besluttet å endre verneforskriften på et tidligere tidspunkt, da KLD allerede fra dag en har hatt mulighet til å gjøre dette?

5.3.14 Dispensasjonsvedtaket kjennes ugyldig

Ved lagmannsrettes vurdering av dispensasjonsvedtaket ble det lagt til grunn at OED på tidspunktet for KLDs dispensasjonsvedtak ville hatt om lag fire måneder til rådighet for å gjennomføre en klagebehandling og detaljprosjektering av kraftlinjen, samt en eventuell tvangsfullbyrdelsesprosess ovenfor berørte grunneiere i Førdedalen, uten at dette ville forsinket fremdriften,⁷³ og at dette følgelig ikke var tilstrekkelig for å oppfylle nødvendighetsvilkåret i naturmangfoldlovens § 48 første ledd. Det ble videre lagt til grunn at dersom OED hadde valgt å gå tilbake til den opprinnelig konsesjonssøkte traseen gjennom Førdedalen ville eventuelle forsinkelser som påløp som resultat av dette være begrenset til det som anses for å være *normal saksbehandlingstid*.⁷⁴

Et vesentlig forhold var også at traseen gjennom Førdedalen allerede var utredet, noe som igjen ville medført en kortere saksbehandlingstid. Lagmannsretten anførte at dersom det kun var tale om en kortvarig forsinkelse av idriftsettingen, måtte det foreligge ”*noe nær en akutt situasjon eller en svært dramatisk situasjon for at «nødvendighetsvilkåret» skal være oppfylt*”.⁷⁵ Lagmannsretten vurderte det dit hen at en slik situasjon ikke forelå på vedtakstidspunktet. På bakgrunn av dette kom lagmannsretten den 3. desember 2015 frem til at KLDs dispensasjonsvedtak av 29. mai 2013 var ugyldig. Denne kjennelsen har imidlertid ikke betydning for adgangen til å tiltre traseen gjennom Sjørdalen⁷⁶

⁷³ Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 16-17.

⁷⁴ Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 17.

⁷⁵ Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 17.

⁷⁶ Jf. uttalelse fra Martha Hagerup Nilson, kommunikasjonssjef for region midt i Statnett, i en sms til Bergens Tidende. Hentet fra artikkel i Bergens Tidende ”Staten tapte i kraftlinjesaken” (2015)

5.4 Relevans og tilknytning til videre arbeid

Sett i lys av spørsmålet som har blitt behandlet i dette kapitlet, nemlig ”hva skjedde?” er det naturlig nok flere hensyn som kan trekkes ut av denne saksgangen, hvilket igjen er med på å understreke at en fullstendig besvarelse av dette spørsmålet ville være vanskelig. Hensikten med dette kapitlet var ei heller å komme med en uttømmende redegjørelse, men heller å gi en innføring i sakens forløp og fra dette trekke ut forhold fra saksgangen som innehar relevans for oppgavens fastsatt fokusområder. Så hva viser denne gjennomgangen av saken?

Utover selve gjenfortellingen har denne gjennomgangen også innehatt relevans i forhold til å vise tilknytningen mellom sakens hendelser og de nedfelte fokusområdene. Det som er særskilt interessant med dette er at en kan se hvorledes disse fokusområdene innehar tydelige forgreininger til en rekke av sakens problemkjerner. Dette viser således at det fastsatte utvalget av fokusområder innehar en vesentlig relevans for å belyse sakens problemområder, og styrker følgelig deres viktighet for det kommende arbeidet, samt ønsket om å legge til rette for en bred tilnærming til saken.

De redegjørelsene som har blitt trukket ut ifra saksgangen har bidratt til å danne en rekke relevante forankringspunkter, men med bakgrunn i at det i dette kapitlet i liten grad har vært foretatt noen drøftelser henger følgelig mange av disse forholdene igjen som til dels ubesvarte spørsmål. Hensikten med dette er imidlertid at disse spørsmålene videre skal besvares i lys av hva som gikk galt og hva som kunne vært gjort annerledes, som vil bli gjennomgått i de to kommende kapitlene.

6. Hva ble gjort galt?

6.1 innledning

Dette kapitlet vil ta for seg spørsmålet om hva som ble gjort galt i Sjørdalen-saken. Behandlingen vil primært avgrensnes til å gjelde innenfor de fire utvalgte fokusområdene, der disse etter tur vil ta for seg forhold som faller innenfor deres respektive områder. Hensikten med dette kapitlet er å legge til rette for et utforskende perspektiv og gjennom dette forsøke å besvare spørsmålene som står igjen fra foregående kapittel.

6.2 Forholdet mellom politisk ledelse og administrasjon

Jeg vil her ta for meg forholdet mellom politisk ledelse og administrasjon og hvilken rolle dette har spilt i forbindelse med traseendringen. Behandlingen av dette punktet er etter mitt syn ett av de vanskeligste områdene i saken, da store deler av dette har funnet sted gjennom politiske drivkrefter og prioriteringer som er lite dokumentert. I det kommende vil det gjøres rede for hvilke krefter som virket inn på forholdene rundt trasevalget, samt hvorledes argumentasjonen har blitt utformet for å styre saken i ønsket retning. Av hensyn til at behandlingen av dette fokusområdet raskt blir forholdsvis spekulativt sett i lys av spørsmålet om hva som gikk galt vil jeg her være varsom ved å trekke slutninger, men jeg vil forsøke å avdekke hva som eventuelt kan ha vært de bakenforliggende motivene.

Noe som umiddelbart stikker seg ut som et relevant spørsmål i forbindelse med dette er hvilke hensyn som lå bakenfor OEDs traseendring, med andre ord; hva var det som gikk galt i tidspunktet mellom NVEs opprinnelige konsesjonsvedtak av 1. juni 2009 og OEDs klagevedtak av 21. desember 2011? Dette spørsmålet stikker dypt, og det er følgelig tilnærmet umulig å trekke noen konklusjon fra den kommende behandlingen uten at dette vil basere seg på antagelser. Som nevnt tidligere forelå det en bred enighet om at den opprinnelig konsesjonsutredede traseen gjennom Fjørdedalen ble ansett som den best egnede. Dette ble også underbygget av NVE, Statnett, Fylkesmannen og DN. Når OED velger et alternativ som strider mot et såpass sterkt fagmessig grunnlag er det tydelig at det ligger sterke motiver bakenfor deres avgjørelse.

Et interessant forhold med hensyn til traseendringen er at OED velger et knippe med betingelser som sammenstilt utelukker fremføring gjennom Førdedalen, samt også Statnetts kombinasjonstrase som i tillegg var det alternativet som sikret størst grad av parallellføring med den eksisterende 132 kV ledningen. Med dette går OED dermed imot sitt eget samlokaliseringshensyn, som på dette tidspunktet var ett av deres avgjørende argumenter. Således var hensynet om samling av inngrep på mange måter i strid med samlokaliseringshensynet. Dette bidrar til å slå sprekker i det som på dette tidspunktet var fremholdt som selve begrunnelsen for traseendringen. Det faktum at departementet i sitt brev til Fylkesmannen⁷⁷ ei heller var i stand til å gi noen nærmere beskrivelse eller vurdering av hvilke konkrete ulemper inngrep i begge dalfører vil ha kontra fordelene ved at ledningsnettet i større grad blir samlokalisert bidrar til å stille et ytterligere spørsmålstegn ved denne avgjørelsen. Dette todelte hensynet fremstår følgelig som merkelig og får den bakenforliggende argumentasjonen for kravet til å fremstå som noe kunstig.

Som nevnt innledningsvis så er behandlingen av dette fokusområdet i lys av det utforskende spørsmålet vanskelig, da vurderingsgrunnlaget blir stadig mer spekulativt dess dypere man forsøker å grave. Som et resultat av dette blir det også noe vanskelig å snevre inn det ovenstående til en valid påstand om eksakt hva det var som gjemte seg i sakens kulisser som bidro til å styre de politiske prioriteringene ved trasevalget. Aktuelle spørsmål som springer fra dette er imidlertid hvilke interesser det er som ligger i Førdedalen som gjorde at OED konstruerte et argument som nærmest fungerte som et styrende gjennomføringskrav.

Det ble bedyret at dette var for å verne Førdedalen som fremstod som mer uberørt, men det faktum at OED nettopp hadde godkjent fremføring tvers igjennom et naturreservat, som er den strengeste verneformen i Norge gjør at denne plutselige interessen for å verne et område for inngrep fremstår som noe tilgjort.

⁷⁷ jf. Sivilombudsmannens brev til OED av 29.oktober 2012 s. 4.

Utover dette så har det seg også slik at Førdedalen fra før også er preget av kraftlinjer, da 132 kV kraftlinjen som går igjennom deler av Sjørdalen, også svinger over i den østlige delen av Førdedalen. Argumentet om å skåne Førdedalen som ikke er preget av større kraftlinjer⁷⁸ fremstår følgelig også som noe svekket. Nåværende ordfører i Bremanger satte også spørsmålstejn ved argumentet om å skåne Førdedalen, av den årsak at dette dalføret på lik linje med Sjørdalen også allerede var berørt av kraftlinjer.⁷⁹

På grunnlag av dette kan det settes spørsmålstejn ved om hvorvidt dette todelte argumentet kun var et skallargument for det som var den egentlige årsaken til hvorfor disse betingelsene ble lagt til grunn. Det er imidlertid vanskelig å gå nærmere inn på dette uten at drøftelsene i stor grad vil bære preg av antagelser, men det har allerede gjennom en rekke avsløringer i forbindelse med denne saken blitt pekt mot at deler av hensynet bakenfor de vedtatte endringene kan ha sitt utspring i eiendomsinteresser med politiske tilknytninger. Blant annet tidligere ordfører i Bremanger kommune Karl Vidar Førde sin eiendom som ville blitt direkte berørt av traseen gjennom Førdedalen, samt kombinasjonstraseen. Det må imidlertid legges til at den tidligere ordføreren allerede fra sakens start meldte seg innhabil, og at han som følge av dette ei heller har deltatt i saksbehandlingen.

Det ble imidlertid avslørt av NRK Sogn og Fjordane at han hadde sendt en partikollega i møte med regjeringen den 11. november 2011 for å diskutere valget av kraftlinjetrase, og at dette videre hadde blitt gjort uten å informere resten av Bremanger Sp, samt eget kommunestyre.⁸⁰ Videre har det også kommet frem at grunneierlaget i Myklebustdalen oppfordret Sivilombudsmannen til å se nærmere på hvem som var tilstedet på møtet den 11. november 2011. I sin vurdering av dette slo Sivilombudsmannen imidlertid fast at det ikke forelå nødvendighet for å foreta ytterligere undersøkelser,⁸¹ hvilket innebærer at det fremdeles foreligger uvisshet om hvem det var som deltok på dette møtet.

⁷⁸ Jf. OEDs vurdering og konklusjon for trasévalget i punkt 8.5.1 i klagevedtaket. Dette ble også lagt frem i lagmannsretten LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 3-4.

⁷⁹ Uttalt av Audun Åge Røys (nåværende ordfører i Bremanger) i artikkel i Firdaposten ”Brei semje om kombinasjonstrase” av Hattestein (publisert 24. juli 2014).

⁸⁰ Jf. artikkel i Bergens Tidende ”Refses etter masteflytting” (2012).

⁸¹ Jf Sivilombudsmannens brev til OED av 29. oktober 2012.

En videre drøftelse av dette innebærer dermed at en må bevege seg bort fra Sjørdalen og inn i de politiske korridorer, noe som vil havne litt på siden av oppgaven, ovenstående inneholder uansett interessante holdepunkter som fortsatt innehar en viss grad av relevans, men vil i liten grad være gjenstand for ytterligere drøftelser i denne oppgaven, da det ikke er mulig å basere disse drøftelsene på noen holdbar informasjon.

Uavhengig av ovenstående forhold så kommer det uansett tydelig frem at traseendringen har vært ønskelig fra politisk hold. Det som imidlertid springer frem i denne saken er at det ikke har blitt lagt frem noen tydelig begrunnelse i forhold til hvorfor denne endringen har vært ønskelig.⁸² Det viktigste som dermed kan utledes fra drøftelsen av dette fokusområdet i lys av dette kapittelets spørsmål, er dermed det tydelige skillet der politiske hensyn på den ene siden veies tyngre enn fagmessige utredninger og anbefalinger på den andre siden. Hvorledes dette skillet kunne vært håndtert annerledes danner således et interessant grunnlag for en nærmere redegjørelse i oppgavens kommende kapittel.

6.3 Forholdet mellom konsesjon og dispensasjon

I det kommende vil jeg ta for meg forholdet mellom konsesjon og dispensasjon i Sjørdalen-saken, og hva som har gått galt i forhold til dette. Redegjørelsene som fremlegges her vil i hovedsak bygge på forholdene som ble avdekket i foregående kapittel. På bakgrunn av dette vil det foretas en nærmere redegjørelse av det vesentlige tidsrommet mellom konsesjonsvedtaket og dispensasjonssøknaden, samt rekkefølgen mellom disse og de konsekvensene dette videre har hatt for saken. Et annet interessant holdepunkt som også vil drøftes nærmere er begrunnelsen for vedtaket og hvorledes denne endret seg gjennom saksgangen.

I forrige kapittel kom det frem at det tok om lag ett år fra OED fattet sitt klagevedtak til Statnett søkte om dispensasjon. På bakgrunn av dette er følgelig det betydelige tidsrommet mellom konsesjonsvedtaket og dispensasjonssøknaden et relevant hensyn, og det kan stilles spørsmål ved hva som er den bakenforliggende årsaken til at det tok såpass lang tid?

⁸² jf. Sivilombudsmannens brev til OED av 29. oktober 2012 s. 4, hvor det ikke ble gjort rede for de konkrete ulempene inngrep i begge dalfører ville ha kontra fordelene ved at ledningsnettet i større grad ble samlokalisert.

Som tidligere nevnt ble det under lagmannsrettens høringer bedyret av Statnett at årsaken til tidsbruken var at traseen som OED hadde vedtatt i sitt klagevedtak ikke var detaljprosjektert og at dette førte til at mer informasjon måtte samles inn før søknaden om dispensasjon kunne fremmes.⁸³ Det er imidlertid påfallende at samme situasjon også gjorde seg gjeldende i Hardanger-saken gjennom at konflikten også der oppstod etter at OED hadde fattet endelig vedtak i saken.⁸⁴

I denne sammenheng er det ikke til å legge skjul på at den anstrengte kraftsituasjonen i Midt-Norge, sammenholdt med de konsekvensene som lå i en mulig forsinkelse som kunne følge av en traseendring var med på å sette KLD i en tvangssituasjon. En slik praksis gjør det lettere å få de nødvendige tilleggstillatelsene i etterkant av avgjort konsesjonssak, sammenstilt med der det søkes om dispensasjon på et tidligere tidspunkt i saksgangen.⁸⁵ Dette medfører at hensynet til kraftforsyning og økonomi blir altoverveiende i disse sakene, mens andre arealhensyn som naturvern, friluftsliv og kulturminner må kjempe en kamp de nokså sikkert har tapt på forhånd.⁸⁶

Fra lagmannsrettens høringer gikk det frem at tidsbruken i saken i det vesentligste kan tilskrives at Statnett valgte å kjøre et såkalt ”to-sporet løp”. Hvorav det også videre ble vist til naturmangfoldloven § 48 tredje ledd, der det er åpnet for en slik fremgangsmåte.⁸⁷ I forbindelse med denne praksisen er det videre interessant å vise til ot.prp. nr. 52 (2008-2009), der følgende fremgår:

⁸³ Uttalelse fra senior prosjektleder i Statnett Ove Brattberg i forbindelse med lagmannsrettens høringer, jf. LB-2014-40408 - LB-2014-40427 S. 15

⁸⁴ Jf. artikkel i Bergens Tidende ”Inngrep i nasjonale verdier” (2013)

⁸⁵ Jf. artikkel i Bergens Tidende ”Inngrep i nasjonale verdier” (2013)

⁸⁶ Jf. artikkel i Bergens Tidende ”Inngrep i nasjonale verdier” (2013)

⁸⁷ Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 15.

Vedtak skal «i slike tilfeller først fattes etter verneforskriften», dvs. forskrift etter naturmangfoldloven. En slik vedtaksrekkefølge kan gjøre at man slipper en mer omfattende saksbehandling etter sektorlov i tilfeller hvor det ikke blir gitt dispensasjon fra verneforskriften. I saker hvor dispensasjon blir gitt vil det være tidseffektivt med parallell behandling av søknaden etter sektorlov. Tiltakshaver må således selv vurdere hva som er hensiktsmessig fremgangsmåte i den konkrete saken.⁸⁸

I KLDs vitneførsel i lagmannsretten ble det lagt frem at departementet ”i ettertid har endret praksis i tråd med føringene i forarbeidene”.⁸⁹ Eksakt hva som legges i denne uttalelsen vites ikke, men mye tyder på at det med dette menes at det heretter skal foreligge dispensasjon fra verneforskriften før det gis tillatelse etter annet lovverk.

Hvorfor Sjørdalen-saken har avveket fra det forarbeidene foreskrev som fremgangsmåte er naturlig nok et vesentlig holdepunkt i forbindelse med hva som gikk galt i saken, men eksakt hva som ligger bakenfor dette avviket er vanskelig å svare på. Dette ble videre understreket ved at KLD selv ei heller var i stand til å forklare hvorfor Sjørdalen-saken ikke hadde forløpt i henhold til forarbeidene.⁹⁰ En videre redegjørelse av de bakenforliggende forholdene ved dette vil følgelig være beheftet av antagelser, så for denne oppgaven og det informasjonsgrunnlaget som ligger til grunn på nåværende tidspunkt vil jeg nøye meg med å slå fast at denne praksisen har medført en vesentlig tidsbruk som har vært svært uheldig for saken i sin helhet.⁹¹

Dersom en skal se nærmere på det som har vært de rådende forholdene rundt denne prosessen er det videre også interessant å ta for seg argumentasjonen som har blitt lagt til grunn i forbindelse med dette. Ved OEDs konsesjonsvedtak av 21. desember 2011 ble det som tidligere nevnt lagt avgjørende vekt på verdien av samlokalisering og samling av inngrep, følgelig ble vektingen av dette hensynet lagt til grunn som utslagsgivende for trasevalget.

⁸⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 200.

⁸⁹ Uttalt av avdelingsdirektor i KLD, Øivind Dannevig under lagmannsrettens høringer. Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 15.

⁹⁰ Avdekket gjennom samtaler med departementet vedrørende praksisen i Sjørdalen-saken den 11. april 2016.

⁹¹ Lagmannsretten slo også fast at denne praksisen hadde vært ”uheldig” jf. Uttalelse fra lagmannsretten LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 15. Dette ble videre også bekreftet gjennom samtaler med departementet den 11. april 2016.

På dette tidspunktet ble det imidlertid slått tvil om hvorvidt disse hensynene var tilstrekkelig for å tilfredsstille nødvendighetskravet i naturmangfoldlovens § 48 første ledd. Når Statnett fremmet sin dispensasjonssøknad av 10. desember 2012 var betydningen av disse hensynene blitt tilsidesatt til fordel for hastverksargumentet og den anstrengte kraftsituasjonen i Midt-Norge. Det kan ikke legges skjul på at hensynet til forsyningssikkerheten i større grad er et hensyn av nasjonal interesse, samt at det er vanskelig å overprøve argumentet om den anstrengte kraftsituasjonen. Sammenholdt var dermed betydningen av disse hensynene i større grad i stand til å tilfredsstille nødvendighetskravet i naturmangfoldlovens § 48 første ledd.

For å oppsummere det ovenstående, så er det en rekke interessante hensyn som kommer frem i lys av dette, som sammenholdt kan tilskrives en vesentlig del av sakens problemer. Særlig interessant er tidsrommet mellom konsesjon og dispensasjon, og det vil i det kommende være interessant å ta for seg hva som kunne vært gjort annerledes for å redusere dette, samt også forsøke å se nærmere på forholdene ved vedtaksrekkefølgen som naturlig nok er et vesentlig holdepunkt i denne saken. Videre er naturlig nok også den skiftende begrunnelsen for gjennomføringen interessant, da den understreker uheldigheten ved at treghet i dispensasjonsprosessen kommer staten til gode gjennom at hastverksargumentet kommer inn og tilsidesetter det som var det opprinnelige argumentet for å innvilge dispensasjonssøknaden. Dette er igjen et forhold bidrar til å sette spørsmålsteget ved hvilke rammer som bør legges på begrunnelsen for tiltaksgjennomføringen.

6.4 Tidsbruk

Tidsbruken som har gjort seg gjeldende i Sjørdalen-saken er et forhold som innehar vesentlige konsekvenser og stor rekkevidde, noe som viser seg gjennom tidsbrukens rolle i forholdet mellom konsesjon og dispensasjon, så vel som dens evne til å innvirke på tiltakets økonomiske konsekvenser. Som en følge av at tidsbruken gjennom dette dermed gjør seg gjeldende i oppgavens andre fokusområder, vil følgelig andre forhold som relaterer seg til tidsbruken også inngå i behandlingen av disse fokusområdene. For å sikre at drøftelsene av tidsbruken som eget fokusområde ikke blir gjentakende vil følgelig ikke disse forholdene gjennomgå ytterligere under dette punktet.

Av hensyn til tid og tidsbruk er det naturlig å legge til at kraftlinjen gjennom Sjørdalen i skrivende stund fremdeles ikke er ferdigstilt. Den eksakte forsinkelsen dette har medført for Ørskog-Sogndal forbindelsen i henhold til tidsestimatene i konsekvensutredningen er imidlertid noe vanskelig å fastslå, da Statnett har vært i stand til å dele opp fremføringen og gjennom dette blitt i stand til å sette i drift deler av ledningen i en annen rekkefølge enn det som var den opprinnelige planen. Dette innebærer dermed at den totale forsinkelsen av kraftlinjeprojektet er noe lavere det som fremgår ved første øyekast.

Indikasjoner fra Statnett viser at det totale kraftlinjeprojektet har blitt om lag ett år forsinket som resultat av konflikten i Sjørdalen i forhold til deres opprinnelige antagelser.⁹² Store deler av den totale forsinkelsen kan tilskrives et særdeles uheldig forløp, gjennom en rekke avbrudd i byggeprosessen.⁹³ Disse avbruddene kan sees som et direkte resultat av det konfliktfylte trasealternativet og store deler kan tilskrives den rettslige konflikten som oppstod rundt gyldigheten av dispensasjonsvedtaket.⁹⁴

I tidligere drøftelser av tidsmessige hensyn under de andre fokusområdene kan en få inntrykk av at noe av tidsbruken til dels har vært kontrollert av hensyn til å åpne opp for nødvendige tilleggstillatelser, men hva med hensynet til tidsmessige forhold som i større grad har vært utenfor myndighetens kontroll?

Det har seg nemlig slik at en vesentlig del av tidsbruken i Sjørdalen-saken kan relateres til den lokale konflikten med grunneierne i Myklebustdalen som prøvde dispensasjonsvedtaket i rettssystemet. Nå har det seg videre slik at KLDs avgjørelse i ettertid om å endre verneforskriften gjorde denne konflikten unødvendig, men på dette tidspunktet var det allerede gått med vesentlig tid i rettssystemet. Tidsbruken som relaterer seg til denne konflikten har også gjort seg bemerket andre steder, blant annet i en rapport fra Norsk Institutt for Naturforskning (NINA) der det går frem at:

⁹² Avdekket gjennom samtaler med Statnett i forhold til de tidsmessige forholdene ved konflikten i Sjørdalen den 03. mai 2016.

⁹³ Det første avbruddet kom i oktober 2012. Arbeidet ble tatt opp igjen i oktober 2013 og stoppet igjen i juni 2014. Hentet fra Statnetts forelesning i Jordskiftelaget ved NMBU den 04. mai 2015.

⁹⁴ Stoppen i juni 2014 var et resultat av at grunneierne fikk medhold i lagmannsretten.

Bremanger var dermed en lokalitet hvor vi fikk innsikt i hvordan en lokal konflikt hadde ført til betraktelig forsinkelse i nettutviklingsprosessen.⁹⁵

Denne konflikten ble således en alvorlig tidsfelle for saken, dette bidrar igjen til å reise spørsmålet om hva det var som gikk galt som ledet an til denne konflikten. Det er på det rene at konfliktnivået kan ha vært noe nedvurdert fra departementets side. Hva dette skyldes vil grunne ut i antagelser, men det er rimelig å forvente et høyere konfliktnivå der man velger en nedbygging av verdifullt kulturlandskap som innehar verdi for mange arealinteresser, noe man i aller høyeste grad fikk erfare i Hardanger-saken. Videre kan det stilles spørsmål ved om det i tilstrekkelig grad hadde blitt vurdert alternative løsninger som kunne bidratt til å redusere dette konfliktnivået.

Ved å samle sammen alle de tidsmessige aspektene som har vist seg i denne saken, så får en et slags inntrykk av at tidsbruken fremstår som noe to-sidet. Med dette menes at det virker som om en andel av tidsbruken til dels har fremstått som kontrollert, mens den andre siden i større grad baserer seg på mer uforutsette hendelser. Til felles har de imidlertid at de begge har vært svært uheldige for saken i sin helhet. I lys av ovenstående vil det være interessant å se nærmere på hvilke tiltak som kunne vært gjort annerledes for å redusere den totale tidsbruken i saken, noe som vil gjennomgås nærmere under dette fokusområdet i kommende kapittel.

6.5 Økonomiske konsekvenser

I det kommende vil jeg ta for meg den økonomiske siden av saken og hva som har gått galt i denne sammenheng. Med bakgrunn i at det har vist seg å være problematisk å skaffe til veie valide kvantitative data ville eventuelle kostnadsberegninger for Sjørdalen-saken på det beste være spekulative, følgelig vil det her heller legges vekt på en kvalitativ redegjørelse av sakens økonomiske hensyn. Den videre utredningen av dette vil basere seg på den tidligere redegjørelsen av energilovens rasjonalitetsbegrep og dets sammenheng med kravet om samfunnsøkonomisk lønnsomhet. På bakgrunn av dette håper jeg å være i stand til å se om hvorvidt rasjonaliteten kan sies å være i behold i Sjørdalen-saken.

⁹⁵ NINA Rapport 1085. Lokale, regionale og nasjonale aktørers opplevelse av nettutviklingsprosesser av Qvenild og Wold (Lillehammer 2014) s. 18.

Det foreligger lite informasjon om de økonomiske vurderingene av trasevalget gjennom Sjørdalen, utover det som har blitt løftet frem som argumenter gjemt bak begrepet ”samfunnsmessige interesser”. De kostnadene som har påløpt kan i all vesentlighet tilskrives overdreven tidsbruk, samt andre fordyrende tiltak som har tvunget seg frem ved fremføringen gjennom naturreservatet. Eksempler på denne typen kostnader er blant annet utgiftene som hefter ved kabling av eksisterende 66 kV ledning, økt mastehøyde og helikoptertransport av anleggsutstyr. Dette er i all hovedsak kostnader av bedriftsøkonomisk karakter, noe som innebærer at de har blitt lagt til grunn i tiltakets beslutningsgrunnlag. Kostnadene som relaterer seg til kablingen av 66 kV ledningen er som tidligere nevnt estimert til omlag 30-36 millioner kroner.⁹⁶ Denne typen kostnader er isolert sett ingen nevneverdig faktor der de er unngåelige, men med bakgrunn i at de her kunne vært unngått gjennom å legge traseen utenom naturreservatet fremstår dermed disse kostnadene som noe unødvendige.

Kostnadsfokuset som har vært rådende i Sjørdalen-saken er gjenstand for flere interessante tolkninger. Særlig interessant er hvordan de samfunnsøkonomiske kostnadene som i hovedsak ble realisert i etterkant av OEDs traseendring etter hvert ble brukt som argument for fremføringen. På bakgrunn av dette kan man si at kostnadene har vært noe retningsfokuseret, i den grad at konsekvensene har blitt vridd slik at de i større grad taler for gjennomføringen. Noe som var anført som særdeles viktig var hensynet til forsyningssikkerheten, noe som også ble understreket av Lagmannsretten.⁹⁷ Hensynet til forsyningssikkerheten i Midt-Norge kom inn i saken parallelt med hastverksargumentet, noe som er med på å antyde at det på dette tidspunktet hadde til hensikt å konkretisere de samfunnsøkonomiske konsekvensene som lå i selve hastverksargumentet.

Nå har det seg videre slik at kraftsituasjonen i Midt-Norge var en av hovedårsakene bak fremføringen av ny kraftlinje mellom Ørskog og Sogndal. Følgelig er det videre interessant at hensynet til forsyningssikkerheten ikke var nevnt i OEDs klagevedtak, men at det senere ble lagt til grunn som hovedargument for fremføringen. Det at de alvorlige konsekvensene som ligger i dette nærmest har blitt benyttet som brekkstang er alene en alvorlig, men ikke ubegrunnet anklage.

⁹⁶ Jf. NVEs bakgrunnsnotat for vedtak om Kabling av 66 kV kraftledning gjennom Sjørdalen i Bremanger (18. juni 2013), s. 5.

⁹⁷ Lagmannsretten la særlig vekt på at energiforsyningssikkerhet er samfunnskritisk. Et sammenbrudd i energinettet i Midt-Norge ville få store negative konsekvenser og berøre svært mange personer. Jf. Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 14.

Det som er langt mer alvorlig dersom dette er tilfelle, er at det kan virke som at konsekvensene som ligger i dette har blitt tilsidesatt eller til og med oversett, noe som i sin tur kan resultere i vesentlige samfunnsøkonomiske kostnader. Dette er kostnader som vil kunne gjøre seg gjeldende gjennom utløsning av systemvern og belastningsfrakobling,⁹⁸ noe som igjen bidrar til å sette spørsmålsteget ved rasjonaliteten bak tiltaket. Når det gjelder utløsning av systemvern så skal systemansvarlig betale for kostnader for sluttbrukere tilknyttet regional- og sentralnett.⁹⁹ Kostnader ved utkobling av sluttbrukere tilknyttet distribusjonsnett dekkes gjennom KILE-ordningen.¹⁰⁰

KILE-kostnader i høyspentnettet kan bli enorme dersom store forbrukergrupper rammes av lengre avbrudd.¹⁰¹ Dette er et vesentlig moment med hensyn til de samfunnsøkonomiske betraktningene, da sårbarheten for svikt blir stadig større ettersom ferdigstillingen av kraftledningen forsinkes. Det er ifølge OED ventet en betydelig økning i både alminnelig forbruk og industriforbruket i regionen de kommende årene. Estimer utført av Shell viser til en forventet forbruksøkning i regionen på 1,4 TWh/år¹⁰² frem til 2017.¹⁰³ Den viktigste årsaken til denne ventede forbruksøkningen er økningen på Nyhamna gassprosesseringsanlegg i forbindelse med den planlagte utbyggingen av Aasta Hansteenfeltet og Polarledanleggene.¹⁰⁴

⁹⁸ Forbruk som løser ut på systemvern i slike tilfelle skal kompenseres for kostnader som følge av utløsningen, herunder inntektsbortfall som kan dokumenteres

⁹⁹ Jf. veileder til enkeltparagrafene, Forskrift om systemansvaret i kraftsystemet Statnett (2015) s. 5

¹⁰⁰ KILE-ordningen (kvalitetsjusterte inntektsrammer ved ikke-levert energi) ble etablert i 2001, og er regulert i forskrift 11. mars 1999 nr. 302 om økonomisk og teknisk rapportering, inntektsramme for nettvirksomheten og tariffer. I forskriftens kapittel 9 og 10 er det gitt beregningsmodeller for avbruddskostnader overfor ulike brukergrupper. Hentet fra Winge (2013) s. 205.

¹⁰¹ Med lengre avbrudd menes i denne sammenheng avbrudd med en varighet på mer enn 3 minutter, jf. forskrift 30. november 2004 nr. 1537 om leveringskvaliteten i kraftsystemet § 1-4 nr. 1. Hentet fra Winge (2013) s. 205.

¹⁰² Estimater baserer seg på økningen i kraftforbruket ved anlegget, som er ventet å øke med 0,9 TW/h til 2017 sammenholdt med den ventede økningen i alminnelig forbruk som er ventet å være på om lag 0,5 TWh/år.

¹⁰³ Hentet fra regjeringens hjemmesider "Avgjørelse i klagesak - Dispensasjonssøknad for kraftledning gjennom Sordalen naturreservat".

¹⁰⁴ OEDs antagelser om den ventede forbrukssituasjon i regionen de kommende årene. Hentet fra regjeringens hjemmesider "Avgjørelse i klagesak - Dispensasjonssøknad for kraftledning gjennom Sordalen naturreservat". Hensynet til Nyhamna ble også løftet frem i høringene til borgarting lagmansrett jf. LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 5.

På bakgrunn av dette er det ventet at den totale forbruksøkningen i regionen vil bidra til å øke underskuddet i et normalår fra 7,2 TWh til 8,6 TWh.¹⁰⁵ Denne økningen i underskuddet er dermed høyere enn nettoimporten i 2010 som krevde bruk av systemvern og belastningsfrakobling.¹⁰⁶

I en artikkel fra Stavanger Aftenblad fremgår det at Aasta Hansteen feltet, som avhenger av Nyhamna utvidelsen har oversteget det opprinnelige kostnadsestimatet med om lag 2,9 milliarder kroner,¹⁰⁷ hvor stor andel av dette som kan tilskrives forsinkelsen av kraftlinjen vites imidlertid ikke. Det som er interessant er at hensynet til Nyhamna ikke ble brakt inn i saken før 27. mai 2013 i OEDs brev til KLD, som sett under kapittel fem ble det også påpekt at bruk av reservegasskraftverk ville kunne bli aktuelt dersom 420 kV ledningen ikke ferdigstilles før 2017¹⁰⁸.

Til tross for at ovenstående redegjørelser virker å ligge noe fjernt fra Sjørdalen, så springer det et relevant sidehensyn fra dette, nemlig om hvorvidt den anstrengte kraftsituasjonen i kombinasjon med forsinkelsen av kraftlinjen vil tvinge frem bruk av reservekraftverk. Kostnadene som ligger i en eventuell aktualisering av dette vil gjøre seg gjeldende gjennom ineffektiv og kostbar energiutnyttelse, samt store CO₂ utslipp. De potensielle kostnadene som vil påløpe som et resultat av dette er svært vanskelig å kvantifisere, men det kan ikke legges skjul på at det her vil være snakk om vesentlige samfunnsmessige kostnader.

Det faktum at denne ”dominoeffekten” allerede i tidligfasen var svært tydelig, dersom en forsinkelse skulle inntreffe bidrar til å underbygge påstanden om at dette også var tiltenkt som et ytterligere argument for å konkretisere konsekvensene av en forsinkelse og dermed forsterke hastverksargumentet.

¹⁰⁵ Hentet fra regjeringens hjemmesider ”Avgjørelse i klagesak - Dispensasjonssøknad for kraftledning gjennom Sjørdalen naturreservat”.

¹⁰⁶ Ifølge regjeringens hjemmesider under ”Avgjørelse i klagesak - Dispensasjonssøknad for kraftledning gjennom Sjørdalen naturreservat” var den hittil høyeste nettoimporten til Midt-Norge i 2010 på 8,1 TWh, og krevde bruk av systemvern/belastningsfrakobling.

¹⁰⁷ Artikkel i Stavanger Aftenblad ”Statoil utsetter Aasta Hansteen, utbyggingen blir 9 prosent dyrere” av Øvrebekk (Publisert 28. oktober 2015).

¹⁰⁸ Jf. Brev til klima- og miljødepartementet fra OED. Hentet fra artikkel i teknisk ukeblad ”Forsinket kraftlinje truer Nyhamna-utvidelsen” (2013). Se også oppgavens punkt 5.3.9, der det vises til utdrag fra brevet.

En oppsummering av ovenstående viser at man gjennom beslutningen ved å legge kraftlinjen gjennom Sjørdalen har endt opp med et fremføringsalternativ som har bidratt til å realisere en rekke kostnader av både bedriftsøkonomisk, så vel som samfunnsøkonomisk karakter. Med bakgrunn i at det vanskelig kan trekkes frem en tallbasert redegjørelse som viser de konkrete kostnadene som har fulgt av traseendringen er det imidlertid problematisk å foreta en vurdering av rasjonalitetsvurderingen ved dette, uten at resultatet blir noe preget av antagelser. Dette innebærer imidlertid ikke at en er helt uten holdepunkter for å foreta en slik avveining.

Det kan i denne sammenheng vises til at kostnadene tilknyttet de avbøtende tiltakene, samt de ekstra kostnadene som relaterer seg til tidsbruken kunne vært unngått gjennom å legge traseen utenom reservatet. Videre er også det som i denne saken nærmest fremstår som en manglende evne til å ta høyde for rekkevidden av de samfunnsøkonomiske kostnadene utover deres evne til å fungere som brekkstang for tiltaksgjennomføringen også et vesentlig moment. Samlet er det dermed ikke til å legge skjul på at omfanget av økonomiske konsekvenser og alvorlighetsgraden til disse samlet bidrar til å slå tvil om rasjonaliteten i saken. I det kommende kapitlet vil det følgelig være interessant å se på mulige tiltak og retningslinjer som kunne vært lagt til grunn for å sikre at en gjennomføring kunne funnet sted på en mer økonomisk rasjonell måte.

7. Hva kunne vært gjort annerledes?

7.1 Innledning

Dette kapittelet har til hensikt å behandle oppgavens spørsmål om hva som kunne vært gjort annerledes. Dette spørsmålet er oppsummerende i sin karakter, og vil følgelig ha til hensikt å samle sammen trådende fra foregående kapittel. Det tas ikke her sikte på å komme med noen uttømmende løsning på hvorledes saken i sin helhet burde vært håndtert, men det vil stilles spørsmål ved enkeltprosesser innenfor de utvalgte fokusområdene som burde vært håndtert på en annen måte. Dette er med andre ord ingen forslag, som dersom implementert ville løst saken, de kan heller betraktes som rasjonelle alternativer og perspektiver som kunne vært lagt til grunn for å bidra til et mer fordelaktig utfall i saken.

7.2 Forholdet mellom politisk ledelse og administrasjon

I det kommende vil jeg ta for meg fokusområdet som omhandler politisk ledelse og administrasjon. Fra forrige kapittel kom det tydelig frem at det har vært betydelige politiske interesser inne i bildet i forhold til årsakene bak traseendringen, samt at beslutningen bærer preg av dårlige begrunnelser i forhold til de konkrete fordelene og ulempene ved traseendringen. Den følgende drøftelsen har til hensikt å fremme synspunkter og perspektiver til hvorledes disse forholdene kunne vært håndtert annerledes.

Fra de politiske føringene som på mange måter har bidratt til å styre denne saken springer spørsmålet om hvorvidt faginstansen bør få overført større myndighet på bekostning av innskrenket politisk myndighet? Det er naturlig nok på det rene at energimyndighetene må kunne stå fritt til å utføre selvstendige vurderinger, men som i dette tilfellet hvor vurderingen innehar vesentlige negative virkninger bør det stilles særlige krav til kompetansegrunnlaget.¹⁰⁹ På bakgrunn av dette kan en spørre seg om hvorvidt det er riktig at energimyndighetene kan si seg uenige med faginstansens vurderinger innenfor deres respektive områder?

Ovenstående spørsmål er imidlertid ikke omtalt i energilovens forarbeider, og har ei heller vært gjenstand for særlig diskusjon i juridisk teori. Winge (2013) har imidlertid tatt for seg noe av problematikken som ligger i dette og slår fast at:

¹⁰⁹ Winge (2013) s. 195.

I områder med en anstrengt kraftsituasjon skal det trolig mye til for at energimyndighetene vil falle ned på at et omsøkt tiltak vil medføre for store ulemper overfor berørte arealinteresser.¹¹⁰

Med bakgrunn i at det i energisaker utøves et sterkt politisk press for å imøtekomme det som ofte er ambisiøse energipolitiske mål blir ofte et tiltaks bidrag til en sikker og effektiv kraftforsyning holdt frem som viktigere enn eventuelle negative eksterne virkninger. Noe som imidlertid utgjør et springende punkt er at den statlige politikken har vært forholdsvis utydelig i Sjørdalen-saken. Dette har vist seg gjennom dårlige, uklare, så vel som manglende begrunnelser for hensynene bak traseendringen, noe som også ble bemerket av Sivilombudsmannen.¹¹¹ I saker som denne, der det er konflikter mellom ulike hensyn vil det følgelig være viktig å bidra til at politiske og statlige føringer i større grad blir tydeliggjort. Denne klarheten og manglende dialogen er langt på vei et forhold som utelukkende har gjort seg gjeldende i Sjørdalen-saken. I forbindelse med Hardanger-saken har det blant annet blitt uttalt at:

Den dårlige kobling mellom kraftsystemplanlegging og generell arealplanlegging er kanskje den viktigste lærdommen fra kraftlinjestrident i Hardanger.¹¹²

Varaordfører i Bremanger uttalte at kommunen ble sjokkert over vedtaket til OED.¹¹³ Hvilket i stor grad er med på å understreke den manglende informasjonsflyten i saken, samt viktigheten som ligger i en bedre sammenkobling med kommunal og fylkeskommunal arealplanlegging.¹¹⁴ En samordning av disse prosessene sammenholdt med mer effektive og byråkratireducerende arbeidsmetoder vil imidlertid kunne være et skritt i riktig retning i forhold til å sikre en bedre utnyttelse av samfunnets ressurser

¹¹⁰ Winge (2013) s. 197.

¹¹¹ Jf. 5.3.2 om Sivilombudsmannens behandling av saken.

¹¹² Aas og Ruud "Nettpolitikk, planlegging og konflikter om strømmnett i Norge, Storbritannia og Sverige Tiltak og virkemidler for mer bærekraftig nettutvikling" (Trondheim 2015). s. 27.

¹¹³ Uttalt av varaordfører i Bremanger Nina Grotle i artikkel i Firdaposten "Brei semje om kombinasjonstrase" av Hattestein (Publisert 24. juli 2014).

¹¹⁴ "Nettpolitikk, planlegging og konflikter om strømmnett i Norge, Storbritannia og Sverige Tiltak og virkemidler for mer bærekraftig nettutvikling" (2015). s. 27.

På bakgrunn av dette kan en spørre seg om det var lurt å løfte kraftsystemplanleggingen ut av plansystemet, som fungerte som en arena for felles sektorinteresser. Følgene av dette er at man mister denne viktige dialogen, og følgelig også muligheten til å få på plass en felles enighet i forkant av tiltaksetableringen. Mye av betydningen i denne avgjørelsen lå trolig i ønsket om å redusere støynivået i planprosessen, noe som nettopp har til hensikt å sørge for at tidkrevende konflikter ikke oppstår. Til tross for dette er det imidlertid langt ifra ”fritt frem”, noe Sjørdalen-saken er et utmerket eksempel på.

7.3 Forholdet mellom konsesjon og dispensasjon

Under forrige kapittel ble det trukket frem flere interessante holdepunkter ved forholdet mellom konsesjon og dispensasjon i Sjørdalen-saken. Blant annet at tidsrommet mellom OEDs konsesjonsvedtak og Statnetts dispensasjonssøknad fungerte som et springbrett for hastverksargumentet, samt konsekvensene som fulgte av den feilaktige vedtaksrekkefølgen. I det kommende vil disse forholdene være gjenstand for nærmere drøftelser, der det endelige formålet er å komme med synspunkter og alternativer for hvordan dette kunne vært håndtert annerledes.

Det vesentlige tidsrommet som befant seg mellom konsesjonsvedtaket og Statnetts dispensasjonssøknad ble i forrige kapittel trukket frem som problematisk, da det satte KLD i en tvangssituasjon. I lys av dette er det følgelig interessant å ta for seg hvorledes dette kunne utartet seg, dersom det hadde vært håndtert på en annen måte, ved for eksempel at dette tidsrommet ble vesentlig redusert, under forutsetning av at forholdene i saken ellers kunne åpnet opp for dette.

Dersom dispensasjonssøknaden hadde blitt fremmet kort tid etter konsesjonsvedtaket ville dette trolig skjedd under anføring av argumentet om samlokalisering og samling av inngrep. Dette ville dermed utelukket muligheten til å få støtte av hastverksargumentet. Under disse forholdene er det dermed liten sannsynlighet for at tiltaket ville vært i stand til å tilfredsstille nødvendighetskravet i naturmangfoldlovens § 48 første ledd. Hadde dette vært tilfelle, og KLD hadde avslått dispensasjonssøknaden på dette tidspunktet ville Statnett hatt mulighet til å gå tilbake til den opprinnelige traseen gjennom Fjørdedalen.

Denne traseen var også allerede ferdig konsekvensutredet, noe som ville medført at det ved et omgjøringsvedtak ikke ville gått tapt vesentlig med tid til en slik utredning. Dette synet ble også lagt til grunn av Lagmannsretten.¹¹⁵ Dersom traseen gjennom Førdedalen skulle blitt benyttet ville det vært en overhengende sannsynlighet for at Statnett også ville blitt nødt til å begjære tvangsfullbyrdelse overfor de berørte grunneierne i Førdedalen.

Ved sin vurdering av et slikt hendelsesforløp kom lagmannsretten frem til at en slik tvangsfullbyrdesprosess med stor sannsynlighet kunne vært gjennomført uten vesentlig negative tidsmessige konsekvenser.¹¹⁶ Et annet vesentlig forhold som trer ut av dette er at en trase gjennom Førdedalen, i samsvar med faginstansens utredninger med liten sannsynlighet ville blitt oppfattet som like kontroversielt av domstolene,¹¹⁷ i motsetning til å legge kraftlinjen gjennom et naturreservat. Videre ville man med dette også vært i stand til å unngå den rettslige konflikten som blusset opp med grunneierne i Myklebustdalen. Med bakgrunn i dette ville dermed dette kunne bidratt til en vesentlig forenkling av saken med tilhørende mindre tidsbruk.

Dette fremstår imidlertid som et mindre reelt alternativ, da mye som tidligere nevnt tyder på at det lå andre momenter i denne tidsbruken enn bare det som kan tilskrives uheldige omstendigheter, da dette åpnet for muligheten til å kunne påberope seg hastverksargumentet, som i større grad var i stand til å tilfredsstillende nødvendighetskravet i naturmangfoldlovens § 48 første ledd. Dette er riktig nok basert på spekulasjoner, men det faktum at argumentasjonen for Sjørdalen-traseen endret seg i dette tidsrommet er med på å tilføre denne spekulasjonen en viss grad av holdbarhet.

Dette er i så tilfelle en vesentlig svakhet i lovverket som bidrar til å styrke dispensasjonsadgangen som igjen gjør at verneområder som Sjørdalen får en langt svakere stilling mot denne typen utbyggingsinteresser. Sett i lys av dette, burde det være slik at det er de forholdene som er rådende på tidspunktet for behandlingen av konsesjonssøknaden som er avgjørende for om hvorvidt lovens vilkår er tilfredstilt eller ikke. Dette ville dermed fjernet muligheten for hastverksargumentets inntreden, noe som dermed kunne bidratt til å unngå at denne praksisen gjorde seg gjeldende i Sjørdalen-saken.

¹¹⁵ Jf. Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 16

¹¹⁶ Jf. Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408-LB-2014-40427 s. 16-17.

¹¹⁷ Slått fast av lagmannsretten jf. Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 16.

Overnevnte scenario tar utgangspunkt i det som for denne saken var gjeldende situasjon, nemlig at det ble søkt om dispensasjon i etterkant av konsesjonsvedtaket, dog med et kortere tidsrom enn det som var tilfellet. Et vesentlig forhold i denne saken er nettopp at det ble søkt om dispensasjon først etter at det ble gitt tillatelse fra annet lovverk, hvilket som tidligere nevnt også er i strid med hva forarbeidene foreskriver som riktig fremgangsmåte.¹¹⁸ Åpenbart skulle det vært slik at det først ble søkt om dispensasjon fra verneforskriften, dette ville videre gjort at det ikke ville blitt nødvendig med omgjøringsvedtak ved traseendring, noe som igjen også ville medført langt mindre tidsbruk.

Under forrige kapittel ble det i sammenheng med dette vist til høringene i lagmannsretten, hvorav særskilt avdelingsdirektør i KLD, Øvind Danevigs vitneførsel ble fremhevet som interessant, da det ble uttalt at ”departementet i ettertid har endret praksis i tråd med føringene i forarbeidene”.¹¹⁹ Fra dette kan det imidlertid utledes et visst håp om at departementets ”strammere linje” kan tolkes dit hen at dette forhåpentligvis ikke vil gjøre seg gjeldende i tilsvarende saker, da Sjørdalen-saken er et førsteklasses eksempel på at tidsbruken og komplikasjonene som følger av denne fremgangsmåten i sin helhet er svært uheldig.

7.4 Tidsbruk

Forrige kapittel tok for seg hva som gikk galt i saken som medførte en såpass betydelig tidsbruk. I det kommende vil jeg forsøke å bygge videre på drøftelsene fra foregående kapittel, for deretter å se på alternative løsninger som kunne ført til å redusere denne tidsbruken. Som tidligere nevnt så er det flere tidsmessige forhold som har blitt direkte og indirekte behandlet under andre fokusområder, disse forholdene vil dermed ikke diskuteres ytterligere her.

Som behandlet i forrige kapittel kan en stor del av sakens tidsbruk relateres til den lokale konflikten med grunneierne i Myklebustdalen. Med bakgrunn i at konflikten her bunnet ut i gyldigheten av dispensasjonsvedtaket vil det følgelig være lett å hoppe til den konklusjonen at denne konflikten kun ville vært unngått dersom naturreservatet hadde blitt omgått, eller dersom vernebestemmelsene hadde blitt endret i forkant av konflikten.

¹¹⁸ Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)

¹¹⁹ Jf. oppgavens kapittel 6 ”hva gikk galt” underpunkt 3 ”forholdet mellom konsesjon og dispensasjon”. Jf. også Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 15.

En annen forklaring, dog basert på antagelser er at OEDs trasealternativ berører områder der grunneierne i Myklebustdalen har eiendomsinteresser, og at deler av den rettslige konflikten også ligger i dette.

Som nevnt baserer dette seg kun på antagelser, men det er ikke til å legge skjul på at det uansett bør ha foreligget kunnskap om at man ved å legge kraftlinjen gjennom Sjørdalen ville risikere å sette seg fast i en tidkrevende rettslig konflikt, uavhengig av om dette var på bakgrunn av selve lovligheten ved fremføringen eller hensynet til private eiendomsinteresser. Det som uansett stikker seg frem som et interessant spørsmål, som også i høyeste grad innehar relevans i forhold til sakens tidsbruk er hvilke tiltak som kunne vært truffet for å omgå denne rettslige konflikten. Naturlig nok kunne trolig dette i sin helhet vært unngått dersom man hadde beholdt den opprinnelige traseen gjennom Førdedalen, men under forutsetning av at traseen gjennom Sjørdalen på dette tidspunktet var det best egnede alternativet, kunne man likevel ha unngått denne rettslige konflikten?

En innfallsvinkel som kan benyttes for å besvare dette spørsmålet ville vært å velge kombinasjonstraseen,¹²⁰ som også hadde bidratt til størst grad av parallellføring, og gjennom dette også mindre naturinngrep. I en artikkel i Bergens Tidende ble det også påpekt av en av grunneierne i Myklebustdalen at denne traseen ble vurdert som et bedre alternativ.¹²¹ Om denne vurderingen baserer seg på at denne traseen i større grad omgår private eiendomsinteresser vites ikke, men i den grad den blir løftet frem som et bedre alternativ kan det settes spørsmålsteget ved om hvorvidt bruk av denne traseen ville bidratt til å unngå den rettslige konflikten med grunneierlaget i Myklebustdalen.

Dersom dette hadde vært tilfellet ville dermed dispensasjonsvedtaket ei heller blitt gjenstand for prøving i rettssystemet, som igjen ville gjort det unødvendig å endre verneforskriften. Dette ville trolig medført mindre tidsbruk, men ville også medført at et ”ugyldig” dispensasjonsvedtak hadde blitt stående, som igjen kunne bidratt til å sende uheldige signaler om verneområders stilling i forhold til denne typen utbyggingsinteresser.

¹²⁰ Statnett ønsket opprinnelig å beholde traseen gjennom Førdedalen, men dersom denne av ulike årsaker ble utelukket er det en overhengende sannsynlighet for at de ville ansett kombinasjonstraseen som det foretrukne alternativet, da denne ville gitt en høyere grad av parallellføring og samtidig redusere behovet for naturinngrep.

¹²¹ Påpekt av Ole Jonny Myklebust Elde i artikkel i Bergens Tidende ”Regjeringen kan omgå kravet fra grunneierne” av Aarøy (Publisert 16. juli 2014).

Som tidligere behandlet så ble imidlertid Statnett nektet å tiltre denne traseen. I forrige kapittel ble det her antydning at dette kan ha koblinger til at det i Førdedalen befinner seg private eiendomsinteresser med politiske tilknytninger. Dersom dette stemmer står man dermed i en situasjon der private eiendomsinteresser på hver sin side har bidratt til en vesentlig vanskeliggjøring av fremføringen.

Til tross for at denne teorien om at private eiendomsinteresser på hver sin side kan ha fungert som en flaskehals i saken er basert på løse antagelser, er det fortsatt med på å reise spørsmålet om hva man kan lære av dette, og hvordan denne typen konflikter kan unngås? Det man i hvert fall kan utlede fra dette er at kraftsystemplanlegging er utrolig vanskelig, da denne ”not in my backyard” holdningen kan vekke et voldsomt engasjement blant de som anser seg selv som berørte av tiltaksetableringen, som igjen kan medføre tidkrevende konflikter.

Hvordan man på den andre siden skal unngå at denne typen støy kommer inn i planleggingsprosessen og forsinker tiltaket er imidlertid et vanskeligere spørsmål, da en innsnevring her vil innebære at berørte parter i langt mindre grad vil ha mulighet til å si sin mening i planprosessen. Skal imidlertid energiltak vurderes å være av såpass vesentlig betydning at dette kan anses som hensiktsmessig? Dette ville naturlig nok bidratt til en vesentlig effektivisering, men bidrar til å reise nye spørsmål av både rettslig, så vel som etisk karakter. En videre utredning av dette ville naturligvis vært interessant, men vil ikke gjennomgå ytterligere i denne oppgaven.

Et annet spørsmål som springer ut av det tidsmessige spørsmålet relaterer seg til KLDs avgjørelse om å endre vernebestemmelsene for å tillate fremføringen av kraftlinjen. Som behandlet tidligere ble dette gjort gjennom kongelig resolusjon av 6. februar 2015. Denne avgjørelsen utgjorde et svært kontroversielt vendepunkt i saken, og er følgelig også gjenstand for flere interessante tolkninger. En måte å se dette på, dog noe spekulativt er at staten selv var klar over at det ikke forelå hjemmel i naturmangfoldloven til å gi dispensasjon for fremføring av kraftlinjen gjennom naturreservatet.

Dersom det skulle være seg slik at traseen gjennom Sjørdalen faktisk var det best egnede alternativet for å imøtekomme de samfunnsmessige behovene er det følgelig kritikkverdig at det har blitt brukt så lang tid på å ”stange” mot lovverket. Hadde det blitt fattet vedtak om å endre vernebestemmelsene på et tidligere tidspunkt hadde man dermed kunnet omgå hele dispensasjonsprosessen, og den tiden dette har tatt i rettssystemet.¹²² Dersom man igjen ser på tidsrommet mellom dispensasjonssøknaden av 10. desember 2012 og endringen av verneforskriften den 6. februar 2015 ville dermed dette omfattet en besparelse på om lag tre år, under forutsetning av at andre tidsmessige forhold ikke ville gjort seg gjeldende.

Det må imidlertid legges til at en omgåelse av vernebestemmelsene på denne måten er en svært uheldig fremgangsmåte, og noe som på ingen måte bør bli retningsgivende for fremtiden. Dette kan naturlig nok forklare KLDs tilbakeholdenhet i forhold til forskriftsendringen, da dette med stor sannsynlighet var ansett som en slags ”siste utvei”, dersom andre fremgangsmåter ikke førte frem. Et annet forhold som naturlig nok kan ligge i denne tilbakeholdenheten er frykten for at KLDs verdiprioriteringer blir mer synlig utad.¹²³ Med bakgrunn i deres rolle som landets øverste miljøorgan er dette på sin måte forståelig, da det ville være fremstå som noe selvmotsigende at KLDs praksis sier at miljøhensyn må vike til fordel for energihensyn.

Dette bidrar imidlertid til å sette spørsmålsteget ved om hvorvidt det er riktig at viktigheten av denne ”fasaden” skal bidra til å holde igjen en slik sak, med de samfunnsmessige konsekvensene som ligger i dette? Dette er et vanskelig spørsmål, men som mange andre vanskelige spørsmål, så kunne også dette vært unngått dersom man hadde valgt å legge traseen utenom reservatet. Nå er riktignok ikke dette et godt nok svar på hva som kunne vært gjort annerledes, men det kan ikke legges skjul på at mesteparten av sakens tidsmessige bremseklosser i all hovedsak ble realisert som et direkte resultat av trasevalget gjennom Sjørdalen.

¹²² Lagmannsretten stilte også spørsmål ved at staten allerede fra første stund kunne endret verneforskriften, istedenfor å fatte et dispensasjonsvedtak etter naturmangfoldloven § 48. Jf. LB-2014-40408 - LB-2014-40427 S. 11

¹²³ Jf. artikkel i Bergens Tidende ”Inngrep i nasjonale verdier ” (2013)

7.5 Økonomiske konsekvenser

I forrige kapittel ble det gått nærmere inn på sakens samfunnsøkonomiske konsekvenser, som igjen ble forsøkt sammenstilt med rasjonalitetskravet i energilovens formålsbestemmelse. På bakgrunn av denne sammenstillingen kom det tydelig frem at flere forhold ved tiltaket var med på å trekke rasjonaliteten i tvil. I det kommende vil det gås nærmere inn på hvilke perspektiver og fremgangsmåter som kunne vært lagt til grunn for å sikre at gjennomføringen kunne funnet sted på en mer økonomisk rasjonell måte.

Når man tar for seg de økonomiske forholdene ved Sjørdalen-saken kan det imidlertid vanskelig legges skjul på at fremføringen av kraftlinjen gjennom Sjørdalen er et tiltak som virker å ha presset seg frem bak andre motiver enn de som er rent økonomiske. Som et resultat av dette blir dermed redegjørelsen av hva som kunne vært gjort annerledes også beheftet med problemer og usikkerhet, da det kan virke som en rekke kostnadmessige vurderinger har blitt tilsidesatt i løpet av saksgangen. Dersom dette er tilfelle vil det dermed være noe overflødig å trekke disse hensynene tilbake i saken, da de trolig representerer kunnskap som allerede forelå på tidspunktet for avgjørelsene.

Uavhengig av dette så innehar uansett den kostnadmessige siden av Sjørdalen-saken en rekke holdepunkter som også er interessante fra et generelt perspektiv, og som det følgelig er verdt å utrede nærmere. I det kommende vil det rettes fokus mot de kostnadene som hefter ved såkalte eksterne virkninger, og om hvorvidt disse skulle vært tillagt større vekt. Videre vil det foretas en drøftelse rundt konsekvensene ved kostnadsoverskridelser og hvilke tiltak som kan treffes for å bidra til å redusere, eller i beste fall unngå disse.

Som det gikk frem av foregående kapittel, så utgjør de eksterne virkningene i Sjørdalen-saken en vesentlig vurderingsfaktor. Dette er kostnader som vanskelig kan beregnes uten at resultatet blir sterkt skjønnsbetenget,¹²⁴ og faller som tidligere nevnt også utenfor den bedriftsøkonomiske lønnsomhetsvurderingen. Tiltaket kan dermed fremstå som bedriftsøkonomisk lønnsomt, til tross for vesentlige samfunnsøkonomiske kostnader. Av energilovens forarbeider fremgår det også at virkninger som ikke kan verdsettes økonomisk skal omtales kvalitativt.¹²⁵ Av forarbeidene fremgår det at dette omfatter følgende virkninger:

¹²⁴ Winge (2013) s. 191

¹²⁵ Winge (2013) s. 191.

Eksempler på hva som ikke verdsettes i kroner er visuelle virkninger, påvirkning på biologisk mangfold, ringvirkninger for næringslivet regionalt og prosjektets betydning for friluftsliv og turisme.¹²⁶

Winge viser til at det i de fleste konsesjonsvedtak som har blitt fattet de seneste år har blitt gitt en kort redegjørelse for hvilke hensyn som skal verdsettes økonomisk, og hvilke hensyn som skal verdsettes kvalitativt.¹²⁷ I tilfeller som Sjørdalen-saken, der en har et knippe med økonomiske og kvalitative vurderinger, er det imidlertid viktig at også de kvalitative vurderingene innlemmes i det økonomiske beslutningsgrunnlaget. Dette er ikke med den hensikt å forsøke å kvantifisere disse, men heller bidra til en større grad av synliggjøring. Dette innebærer at kostnadene som følger av inngrepene i større grad må forsøkes å vektas i forhold til de negative nytteendringene som også hefter ved tiltaket.

Videre har det seg også slik at en trase gjennom Sjørdalen vil være et tiltak med et langt livsløp, hvorav en rekke av inngrepene også er av en slik karakter at de nærmest kan betegnes som irreversible. Slike karakteristika tilsier at konsesjonsmyndighetene bør ha et mer overordnet perspektiv på gevinster og kostnader i tillegg til å vurdere det konkrete tiltaket.¹²⁸ Det viser seg imidlertid at energimyndighetene kvier seg i forhold til å tallfeste denne typen skadevirkninger.¹²⁹ Denne tilbakeholdenheten kan trolig tilskrives en frykt for presedensvirkninger og båndlegging av vurderingsgrunnlaget i andre energisaker.¹³⁰

¹²⁶ Ot.prp. nr. 62 (2008-2009) s. 25, hentet fra Winge (2013) s. 191-192.

¹²⁷ Winge (2013) s. 192.

¹²⁸ THEMA-Rapport (2011) s. 19.

¹²⁹ Winge (2013) s. 194.

¹³⁰ Dersom energimyndighetene hadde kommet frem til motsatt resultat i Sima-Samnanger, ved at sjøkabalalternativet var best egnet med hensyn til samfunnsøkonomiske kostnader, ville dette kunne båndlegge vurderingene i tilsvarende kraftlinjesaker. I tilleggsvurderingen ble også slike presedensvirkninger tatt i betraktning. Hentet fra Winge (2013) s. 194.

Uavhengig av dette utgjør imidlertid disse eksterne hensynene et vesentlig forhold i Sjørdalen-saken, særlig med tanke på de økonomiske ringvirkningene som ligger i flere av disse hensynene. Som det fremgår av forarbeidene til energiloven som nevnt ovenfor, så skal ikke ”ringvirkninger for næringslivet regionalt” verdsettes i kroner. Det som er interessant i denne saken er om hvorvidt denne presiseringen av regionale hensyn fremdeles er dekkende for de samfunnsøkonomiske konsekvensene som ligger i svekket forsyningssikkerhet, samt den akutte situasjonen for landanlegget på Nyhamna som kan nødvendiggjøre bruken av et dyrt og forurensende reservegasskraftverk.

Spørsmålet som springer fra dette er dermed om hvorvidt de vesentlige konsekvensene som ligger i dette bør tillegges større betydning? OED stod selv fast på at dette var hensyn av vesentlig samfunnsmessig betydning,¹³¹ en tilsvarende vurdering ble også lagt til grunn av lagmannsretten, der det kom frem at:

*Lagmannsretten legger særlig vekt på at energiforsyningssikkerhet er samfunnskritisk. Et sammenbrudd i energinettet i Midt-Norge ville få store negative konsekvenser og berøre svært mange personer. Utbyggingen av en ny kraftlinje for å ivareta energiforsyningssikkerheten oppfyller utvilsomt lovens krav til «vesentlige samfunnsinteresser».*¹³²

Sett i lys av dette kapittelets spørsmål om hva som kunne vært gjort annerledes reiser dette et interessant spørsmål, nemlig om de kostnadmessige hensynene som ligger i dette også burde vært innlemmet i tiltakets beslutningsgrunnlag. Denne vurderingen ligger nok i en slags ”lovmessig gråsoner”, men i den grad det her er snakk om forhold av samfunnskritisk karakter er dette fremdeles en vurdering som innehar en høy grad av aktualitet for den samfunnsøkonomiske vurderingen av tiltaket.

¹³¹ Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 6.

¹³² Borgarting lagmannsrett - LB-2014-40408 - LB-2014-40427 s. 14.

Noe som videre også er et aktuelt holdepunkt i forhold til de økonomiske betraktningene ved Sjørdalen-saken, så vel som kraftlinjesaker generelt er den økonomiske beslutningsrammen som legges til grunn for tiltaksvurderingen og som også danner grunnlaget for konsesjonsvurderingen. Det har vist seg at flere store kraftlinjeprojekter den siste tiden har endt opp med å sprengt kostnadsrammene som var lagt til grunn i forkant av tiltaksetableringen. Eksempler som kan løftes frem i denne sammenheng er blant annet Ørskog-Fardal, så vel som Sima-Samnager.¹³³

I 2008 var det tiltenkt at Ørskog-Fardal prosjektet skulle beløpe seg på 2675 millioner kroner, mens det ifølge beregninger fra Statnett isteden vil beløpe seg på 5500 millioner kroner.¹³⁴ For Sima-Samnager var det opprinnelige kostnadsestimatet på 590 millioner kroner, mens det ble beregnet til 1010 millioner kroner.¹³⁵

Uavhengig av hvilke årsaker som kan tilskrives ansvaret for disse kostnadsoverskridelsene, så er dette med på å rokke ved det økonomiske beslutningsgrunnlaget for disse kraftlinjeprojektene, da kostnadskalkylen som lå til grunn for avgjørelsen ikke lengre er representativ for det endelige kostnadsomfanget, hvilket innebærer at man ender opp med å støtte opp under et alternativ som blir langt mer kostbart enn først antatt. Når tiltakshaver driver ulønnsomt vil disse kostnadsoverskridelsene allokere over på forbrukerne,¹³⁶ noe som er svært uheldig og som videre resultere i høyere prisvolatilitet enn det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt, og som igjen strider med energilovens forarbeider om å utjevne kraftprisen for forbrukerne.¹³⁷

¹³³ Kostnads estimat fra Statnetts nettutviklingsplan, hentet fra artikkel i Teknisk Ukeblad, ”Sima-Samnager og Ørskog-Fardal kraftlinjene blir dobbelt så dyre” av Lie (Publisert 4. mai 2012).

¹³⁴ Beregnet ut fra 2012 kroner

¹³⁵ Beregnet ut fra 2012 kroner

¹³⁶ Winge (2013) s. 202.

¹³⁷ Ot.prp. nr. 62 (2008-2009)

Dette ble i all vesentlighet gjeldene i Sjørdalen-saken, da man her feilaktig endte opp med å velge det som med stor sannsynlighet var det mest kostbare alternativet. I lys av dette ligger det en vesentlig viktighet i å vie mer oppmerksomhet til kostnadskontroll og kvalitetssikring av kraftlinjeprosjekter. I forbindelse med akkurat dette har det blant annet blitt diskutert om hvorvidt nettmeldingen har hatt et tilstrekkelig fokus på disse kostnadsmessige forholdene og om hvorvidt det bør rettes mer fokus mot dette for å legge til rette for et mer optimalt samfunnsøkonomisk resultat.¹³⁸

¹³⁸ Leder i Norsk Industri Stein Lier-Hansen understreker i Teknisk Ukeblad viktigheten av at nettmeldingen i større grad bør fokusere på kostnadskontroll ved kraftlinjeprosjekter. Jf. artikkel i Teknisk Ukeblad, "Sima-Samnager og Ørskog-Fardal kraftlinjene blir dobbelt så dyre" (2012).

8. Oppgavens funn og refleksjoner

Hva kan man så lære fra praksisen i Sjørdalen-saken? Et enkelt svar på dette kunne vært ”Ikke legg kraftlinjen gjennom et naturreservat når det foreligger andre, jevn gode alternativer”. Til tross for at dette er noe satt på spissen, og samtidig er en litt for kortfattet oppsummering av saken, så ligger det også en betydelig sannhet i dette, da en vesentlig del av det som har gått galt i saken kan tilskrives nettopp denne avgjørelsen.

Redegjørelsene fra de fire fokusområdene bidrar imidlertid til å trekke frem mer spesifikke forhold som innehar relevans både med hensyn til Sjørdalen-saken, så vel som kraftsystemplanlegging generelt. Det som her stikker seg frem er viktigheten som ligger i en større grad av tydelighet i kraftsystemplanleggingen, samt betydningen av å få på plass en etablert enighet om hvorledes man på best mulig måte kan imøtekomme de samfunnsmessige behovene i forkant av tiltaksetableringen. Dette ble løftet frem som den viktigste lærdommen fra Hardanger-saken, men det faktum at samme forhold gjentar seg i Sjørdalen-saken viser at det enda er et stykke igjen å gå.

Videre viser den uheldige praksisen rundt konsesjon og dispensasjon i Sjørdalen-saken at det foreligger en vesentlig svakhet i lovverket som bidrar til å svekke naturområders stilling mot utbyggingsinteresser. Det bør derfor legges ned mer tydelige rammer for å begrense muligheten for det som i Sjørdalen-saken nærmest fremstår som et strategisk spill. I denne sammenheng bør også KLDs rolle være mer tydelig og ikke bære preg av å være underkuet av OEDs maktposisjon i forvaltningen. Gjennom å rette fokuset mot ovenstående som i all vesentlighet er de to fokusområdene med det tydeligste årsaksforholdet vil naturlig nok de negative virkningene for tidsbruk begrenses, som igjen vil gjenspeile seg i lavere kostnader både bedriftsøkonomiske, så vel som samfunnsøkonomiske. Samtidig vil en bedre kvalitetssikring av de økonomiske kalkylene som legges til grunn for tiltaksvurderingen og konsesjonssøknaden være en viktig lærdom som kan utledes fra Sjørdalen-saken, da man her feilaktig endte opp med å velge det som sannsynligvis var det mest kostbare alternativet.

Avslutningsvis kan man si at det beste man kan gjøre med Sjørdalen-saken på nåværende tidspunkt er å forsøke å lære fra den. Med bakgrunn i kraftsystemplanleggingens fragmenterte natur, er det imidlertid urimelig å forvente en bratt læringskurve etterfulgt av en umiddelbar forbedring. I lys av den stadige samfunnsmessige utviklingen er det også rimelig å anta at vi vil se liknende saker i de kommende årene, men at vi da forhåpentligvis kan være mer forberedt på å håndtere disse på en mer rasjonell måte enn det som har vært tilfelle i Sjørdalen.

9. Register

Litteratur i bokform sortert etter forfatter

I teksten blir det ved førstegangshenvisning vist til forfatter(enes) etternavn, verkets tittel, utgivelsessted- og år. Deretter er henvisning gjort ved bruk av forfatter(enes) etternavn og utgivelsesår. I oversikten nedenfor er litteraturen som har blitt benyttet sortert alfabetisk etter forfatters etternavn.

B

Bugge (2011)

Bugge, Hans Christian: Lærebok i miljøforvaltningsrett (Oslo 2011).

N

Naas-Bibow/Martinsen mfl. (2004)

Naas-Bibow, Jens og Martinsen Gunnar mfl.: Energiloven med kommentarer (Oslo 2004).

T

Thue (1996)

Thue, Lars: "Strøm og styring" Norsk kraftliberalisme i historisk perspektiv (Oslo 1996).

W

Winge (2013)

Winge, Nikolai K.: "Kampen om arealene" rettslige styringsmidler for en helhetlig utmarksforvaltning (Oslo 2013).

Trykte artikler i media, sortert etter publikasjonssted

I teksten er førstegangshenvisning til artikler i media gjort ved navn på publikasjonssted, forfatter(enes) etternavn, tittel på artikkel og publikasjonsdato. Deretter er henvisning gjort ved bruk av publikasjonssted, tittel og publikasjonssår. I oversikten nedenfor er artiklene som har blitt benyttet listet opp alfabetisk etter publikasjonssted. Videre er det lagt til forfatters fulle navn, navn på artikkel og publikasjonsdato.

B

Bergens Tidende

Aarøy, Torunn A. ”Regjeringen kan omgå kravet fra grunneierne”. (Publisert 16. juli 2014).

F

Firdaposten

Hattestein, Heidi ”Brei semje om kombinasjonstrase” (Publisert 24. juli 2014)

Litteratur fra internett, sortert etter forfatter

I teksten der det henvises til litteratur fra internett er dette ved førstegangshenvisning gjort gjennom å vise til forfatter(enes) etternavn, verkets tittel, utgivelsessted- og år. Deretter er henvisning gjort ved bruk av forfatter(enes) etternavn og utgivelsesår. I oversikten nedenfor er litteraturen som har blitt benyttet sortert alfabetisk etter forfatter(enes) etternavn. Utover dette er det også tilføyd dato for når litteraturen ble lastet ned/lest, samt linken til verket, slik at dette enkelt kan oppdrives.

A

Aas/Ruud (2015)

Aas, Øystein og Ruud, Audun:
”Nettpolitikk, planlegging og konflikter om strømnett i Norge, Storbritannia og Sverige” Tiltak og virkemidler for mer Bærekraftig nettutvikling (Trondheim 2015).

Lastet ned: 12.04.2016

Fra: <http://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/temahefte/059.pdf>

Artikler i nettmedier, sortert etter publikasjonssted

I teksten er førstegangshenvisning til artikler i media gjort ved navn på publikasjonssted, forfatter(enes) etternavn, tittel på artikkel og publikasjonsdato. Deretter er henvisning gjort ved bruk av publikasjonssted, tittel og publikasjonssår. I oversikten nedenfor er artiklene som har blitt benyttet listet opp alfabetisk etter publikasjonssted. Videre er det lagt til forfatters fulle navn, navn på artikkel og publiseringsdato. Utover dette er det også tilføyd dato for når litteraturen ble lastet ned/lest, samt linken til artikkelen, slik at den enkelt kan oppdrives.

B

Bergens Tidende (2015)

Kvamme, Lars: Artikkel: ”Staten tapte i kraftlinjesaken” (Publisert 13. mars 2015).

Lest: 17.01.2016

Fra: <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Staten-tapte-i-kraftlinjesaken-3321013.html>

Bergens Tidende (2013)

Winge, Nikolai, ”Inngrep i nasjonale verdier” (Publisert 19. juni 2013)

Lest 20.11.2015

Fra: <http://www.bt.no/meninger/kronikk/Inngrep-i-nasjonale-verdier-2915163.html>

Bergens Tidende (2012)

Gillesvik, Kjetil ”Refses etter masteflytting” (Publisert 30. oktober 2012)

Lest 20.11.2015

Fra: <http://www.bt.no/nyheter/okonomi/Refses-etter-masteflytting-2788622.html>

S

Stavanger Aftenblad

Øvrebekk, Lewis, Hilde

”Statoil utsetter Aasta Hansteen, utbyggingen blir 9 prosent dyrere”
(Publisert 28. oktober 2015).

Lest: 15.04.2016

Fra: http://www.aftenbladet.no/energi/Statoil-utsetter-Aasta-Hansteen_-utbyggingen-blir-9-prosent-dyrere-3798245.html

T

Teknisk Ukeblad (2013)

Lie, Øyvind: Artikkel i TU:

”Forsinket kraftlinje truer Nyhamna-utvidelsen”
(Publisert 12. juni 2013)

Lest: 10.02.2016

Fra: <http://www.tu.no/artikler/forsinket-kraftlinje-truer-nyhamna-utvidelsen/275317>

Teknisk Ukeblad (2012)

Lie, Øyvind: Artikkel i TU:

”Kraftlinjene blir dobbelt så dyre”
(Publisert 04. mai 2012)

Lest: 11.02.2016

Fra: <http://www.tu.no/artikler/kraftlinjene-blir-dobbelt-sa-dyre/245629>

Teknisk Ukeblad (2012)

Lie, Øyvind: Artikkel i TU:

”Energipolitikk på tvers av all fornuft”(Publisert 26. februar 2013).

Lest: 13.02.2016

Fra: <http://www.tu.no/artikler/energipolitikk-pa-tvers-av-all-fornuft/275277>

Lov- og forskriftsregister

I teksten er det vist til lover og forskrifter ved bruk av lov- eller forskriftstittel, samt vedtaksdato og årstall. I oversikten nedenfor er disse listet opp etter årstall og vedtaksdato.

Norske lover

Lov 29. juni 1990 nr. 50	Om produksjon, omforming, overføring, omsetning, fordeling og bruk av energi m.m. (energiloven)
Lov 24. november 2000 nr. 82	Om vassdrag og grunnvann (vannressursloven).
Lov 19. juni 2009 nr. 100	Om forvaltning av naturens mangfold (naturmangfoldloven)

Forskrifter

Forskrift 17.des. 1999 nr. 1457	Om freding av Sjørdalen som naturreservat, Bremanger kommune, Sogn og Fjordane.
---------------------------------	---

Kongelige resolusjoner

Kgl. res. 25. februar 2015	Om endring i forskrift om freding av Sjørdalen som naturreservat.
----------------------------	---

Lovforarbeider og andre dokumenter

Der det i teksten vises til lovforarbeider og andre dokumenter har dette blitt gjort med saksnummer og årstall for utgivelsen. I oversikten nedenfor er disse sortert etter årstall og med fullstendig tittel.

Odelstingsproposisjoner

Ot.prp. nr 43 (1989-1990)	Om lov om produksjon, omforming, overføring, omsetning og fordeling av energi m.m. (Energiloven).
---------------------------	---

Ot.prp. nr. 62 (2008-2009)

Om lov om endringer i energiloven.

Ot.prp. nr 52 (2008-2009)

Om lov om forvaltning av naturens mangfold
(naturmangfoldloven).

Stortingsmeldinger

Meld. St. 14 (2011-2012)

Vi bygger Norge – om utbygging av strømmettet.

Rapporter

Førstegangs henvisning til rapporter gjøres med forfatter(enes) etternavn, fult navn på rapporten, samt publikasjonsår, deretter skjer henvisning kun med navn og publikasjonsår. Nedenfor er disse listet opp alfabetisk, samt med forfatter(enes) fulle navn og publikasjonsår. Link til rapporter er også vedlagt, slik at disse lett kan oppdrives.

B

Biofokus (2013)

Hofton, Tom Hellik og Høitomt, Torbjørn
”Kystfuruskog og regnskog i deler av
Flora og Bremanger –kommuner
Prøvekartlegging ifbm. faggrunnlag til
handlingsplan (Oslo 2013).

Lastet ned: 15.01.2016

Fra: <http://lager.biofokus.no/biofokus-rapport/biofokusrapport2013-6.pdf>

N

Norsk Institutt for Naturforskning (NINA)

Qvenild, Marte og Wold, Line C.
Rapport 1085 SusGrid (Sustainable
Grid Development): Lokale,
regionale og nasjonale
aktørers opplevelse av
nettutviklingsprosesser
(Lillehammer 2014)

Lastet ned: 20.04.2016

Fra: <http://www.nina.no/archive/nina/PppBasePdf/rapport%5C2014%5C1085.pdf>

Rapporter uten navngitt forfatter

Førstegangs henvisning til rapporter uten spesifikk forfatter gjøres med navn på rapportansvarlig, fullt navn på rapporten, samt publikasjonsår, deretter skjer henvisning kun med navn på ansvarshavende og publikasjonsår. Nedenfor er disse listet opp alfabetisk etter rapportansvarlig. Link til rapporter er også vedlagt, slik at disse lett kan oppdrives.

F

Fylkesmannen i Østfold

Rapport 2/2015
Forvaltningsplan for Kråkerøy-
skjærgården naturreservat,
inkludert Store Råholmen
kulturmiljø (Moss 2015).

Lastet ned: 22.04.2016

Fra:

<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMOS/Milj%C3%B8%20og%20klima/Verneomr%C3%A5der/Forvaltningsplaner/Forvaltningsplan%20for%20Kr%C3%A5ker%C3%B8yskj%C3%A6rg%C3%A5rden%202015.pdf>

R

Riksrevisjonen

" Riksrevisjonens undersøkelse av
effektivitet i konsesjonsbehandlingen
av fornybar energi" (Oslo 14. januar
2014)

Lastet ned 16.03.2016

Fra: https://stortinget.no/Global/pdf/Dokumentserien/2013-2014/3_5.pdf

T

THEMA/Møreforskning

"Kraftpriser, forsyningssikkerhet og
kostnader" (Publisert mars 2012)

Lastet ned 25.03.2016

Fra: https://www.regjeringen.no/contentassets/eb90bf50e63b4df7ae472b75a1d4a71c/NO/SVED/THEMA-rapport_2011-19_Kraftpriser_forsyningssikkerhet_og_kostnader.pdf

Rundskriv

Direktoratet for Naturforvaltning om Forvaltning av verneforskrifter.

Lastet ned: 24.02.2016

Fra:

[file:///C:/Users/J%C3%B8rn/Downloads/Rundskriv%20forvaltning%20av%20verneforskrifter_endelig2\[1\]%20\(6\).pdf](file:///C:/Users/J%C3%B8rn/Downloads/Rundskriv%20forvaltning%20av%20verneforskrifter_endelig2[1]%20(6).pdf)

Veiledere

Statnett veileder om systemvern.

Lastet ned 26.03.2016

Fra:

[http://www.statnett.no/Documents/Kraftsystemet/Fos%20for%20konsesjonaerer/Praktisering%20av%20systemansvaret/Fos%20%C2%A7%2021%20-%2020140401%20Veileder%20til%20enkeltparagrafene%20\(fos\)%20-%20Ikke%20gjeldende.pdf](http://www.statnett.no/Documents/Kraftsystemet/Fos%20for%20konsesjonaerer/Praktisering%20av%20systemansvaret/Fos%20%C2%A7%2021%20-%2020140401%20Veileder%20til%20enkeltparagrafene%20(fos)%20-%20Ikke%20gjeldende.pdf)

Direktoratet for Naturforvaltning

Direktoratet for naturforvaltnings forberedende klagebehandling av 16. mars 2013

Lastet ned: 28.03.2016

Fra:

<http://naturvernforbundet.no/getfile.php/Dokumenter/Div.%20vedlegg%20til%20nettsaker/DN%20om%20etablering%20av%20420%20kV-linje%20gjennom%20S%C3%B8rdalen.pdf>

Fylkesmannen

Brev fra Fylkesmannen til Statnett av 19. februar 2013

Lest 09.02.2016

Fra:<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMSF/Milj%C3%B8%20og%20Klima/Verneomr%C3%A5de/S%C3%B8rdalen/Avgjerdsbrev%20S%C3%B8rdalen%20NR%2019feb2013.pdf>

Brev fra Fylkesmannen til Direktoratet for Naturforvaltning av 22. mars 2013.

Lest: 14.02.2016

Fra:<https://www.fylkesmannen.no/Documents/Dokument%20FMSF/Milj%C3%B8%20og%20Klima/Verneomr%C3%A5de/S%C3%B8rdalen/Klageoversending%2022mars2013%20p%C3%A5%20avslag%20i%20S%C3%B8rdalen%20naturreservat.pdf>

NVE

NVEs bakgrunnsnotat for vedtak omKabling av 66 kV kraftledning gjennomSørdalen i Bremanger.

Lastet ned: 01.04.2015

Fra: <http://www.statnett.no/PageFiles/1342/Dokumenter/~5-S%C3%B8knader%202013/Vedtak%20NVE/Bakgrunn%20for%20vedtak%20kabling%2066%20kV%20S%C3%B8rdalen.PDF>

OED

OEDs klagevedtak av 21. desember 2011.

Lest: 20.01.2016

Fra: <http://www.statnett.no/PageFiles/1342/Dokumenter/~1-Vedtak%20fra%20OLJE-%20OG%20ENERGIDEPARTEMENTET/~1-OED%20Endelig%20vedtak%20%C3%98rskog-Sogndal.pdf>

Sivilombudsmannen

Brev fra Sivilombudsmannen til OED av 29.oktober 2012

Lest: 07.02.2016

Fra: <https://www.sivilombudsmannen.no/alminnelig-forvaltningsrett/sak-om-ny-420-kv-kraftledning-gjennom-bremanger-kommune-krav-til-klageinstansens-begrunnelse-article2472-254.html>

Statnett

Statnetts brev til Fylkesmannen av 10. desember 2012.

Lest: 09.02.2016

Fra: <http://www.statnett.no/PageFiles/1342/Dokumenter/~5-S%C3%B8knader%202013/Dispensasjonss%C3%B8knad%20S%C3%B8rdalen%20naturreservat.pdf>

Statnetts brev til Fylkesmannen av 28. februar 2013.

Lest: 15.02.2016

Fra: <http://www.statnett.no/PageFiles/1342/Dokumenter/~5-S%C3%B8knader%202013/Klage%20p%C3%A5%20avsl%C3%A5tt%20dispensasjonss%C3%B8knad%20S%C3%B8rdalen%20naturreservat.pdf>

Avgjørelsen i Borgarting lagmannsrett

Der det vises til avgjørelsen i lagmannsretten, eller der utdrag av denne er benyttet i teksten vil dette gjøres ved henvisning til LB-2014-40408 – LB-2014-40427, samt sidetall fra utskriften i lovdata slik at den aktuelle uttalelsen lett kan spores opp.

Lastet ned 06.01.2016

Fra: <http://www.jus.uio.no/ior/personer/vit/olefa/dokumenter/sordalen-dom.pdf>

Figur- og bilderegister

Bilder og figurer som er brukt i teksten henvises til ved forfatter(enes) etternavn, verkets tittel, utgivelsessted- og år der dette er hentet fra trykt litteratur. Bilder og figurer som er hentet fra nettet vises til med navn på nettstedet det er hentet fra. I oversikten under er oppgavens figurer sortert etter figurnummerering (egenproduserte figurer inngår ikke), samt link til deres opphavssted slik at disse lett kan oppspores.

Forsidebilde

Bilde benyttet på egenprodusert forside.

Lastet ned: 14.01.2016

Fra: <http://www.aalfotdalen.com/408031101?i=110574065>

Figur 1

”Kartillustrasjon som viser en oversikt over Sjørdalen, samt de aktuelle trasealternativene”

Lastet ned: 18.01.2016

Fra: <http://www.bt.no/nyheter/lokalt/Statnett-klager-pa-kraftlinje-nei-2853877.html>

Figur 2

”Motstridende hensyn ved kraftutbygginger”

Hentet fra Statnetts forelesning i Jordskiftelaget ved NMBU den 04. mai 2015.

Figur 4

”Kartillustrasjon over Sjørdalen naturreservat”

Lastet ned: 04.03.2016

Fra: <http://www.miljostatus.no/kart/>

Figur 5

”Kartillustrasjon som viser de forskjellige traseene”

Hentet fra Statnetts forelesning i Jordskiftelaget ved NMBU den 04. mai 2015.



Norges miljø- og biovitenskapelig universitet
Noregs miljø- og biovitenskapelige universitet
Norwegian University of Life Sciences

Postboks 5003
NO-1432 Ås
Norway