

Dovrefjell nasjonalparkstyre

Trondheim, 07.05.2021

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2019/14532

Saksbehandler:
Arnt Hegstad

Vedtak i klagesak om dispensasjon til bruk av traktor inn til Tjønnglupen i Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark

Vi viser til klage på ovennevnte vedtak fra Fylkesmannen i Trøndelag, datert 12.09.2019. Klagesaken ble oversendt fra nasjonalparkstyret til Miljødirektoratet 12.12.2019.

1. Vedtak

Vedtak om dispensasjon truffet av Dovrefjell nasjonalparkstyre 08.08.2019 oppheves, jf forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Vedtaket er vurdert etter forskrift om vern av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark og naturmangfoldloven § 48.

2. Kort om bakgrunnen for saken

Tjønnglupen hytteeierforening søkte 2.7.2019 om tillatelse til å kjøre inn et lass med traktor til hyttene i Tjønnglupen i forbindelse med reinsjakta. Hytteeierforeningen fikk en flerårig dispensasjon til å kjøre inn med varer/utstyr/proviant og ta med reinslakt på hjemturen, jfr nasjonalparkstyrets vedtak datert 08.08.2019. Vedtaket ble truffet med hjemmel i naturmangfoldloven § 48.

Nasjonalparkstyrets vedtak ble påklaget av Fylkesmannen i Trøndelag (fra 01.01.2021 Statsforvalteren i Trøndelag) 17.09.2019. Dovrefjell nasjonalparkstyre behandlet klagen i møte 09.12.2019, men fant ikke grunnlag for å endre eller oppheve eget vedtak. Klagesaken ble derfor oversendt Miljødirektoratet til behandling 12.12.2019.

Miljødirektoratet var på en felles befarings langs kjøresporet 27. august 2020. På befaringen deltok bl.a representanter fra nasjonalparkstyret, Statsforvalteren, kommunen og hytteeierforeninga.

Begrunnelse for klagen

Statsforvalteren i Trøndelag skriver i sin klage at forskriftene ikke åpner for at det kan gis dispensasjon til kjøring inn til Tjønnglupen. Vedtaket er også i strid med gjeldende forvaltningsplan. Statsforvalteren mener forvaltningsplanen for verneområdene på Dovrefjell er

tydelig på at kjøring på barmark inn til Tjønnglupen ikke er tillatt (kap. 6.6.4 *Retningslinjer for motorferdsel på barmark*, side 86). Planen legger opp til at nødvendig transport skal gjennomføres på vinterføre med bruk av leiekjørere.

Statsforvalteren mener det ikke er grunnlag for å innvilge søknaden etter naturmangfoldlovens § 48. Kjøringen vil være i strid med verneformålet og i strid med Miljødirektoratets retningslinjer for bruk av den generelle dispensasjonshjemmelen i naturmangfoldloven § 48. Barmarkskjøring langs kjøresporet inn til Tjønnglupen vil bidra til å opprettholde kjøresporet, og derfor være i strid med verneformålet nedfelt i verneforskriften § 1.

Statsforvalteren skriver at landskapets egenart er en vesentlig del av verneverdiene for Dovrefjell – Sunndalsfjella nasjonalpark, slik at barmarkskjøringen vil virke negativt på verneverdiene. En tillatelse etter naturmangfoldlovens § 48 vil også kunne gi en uheldig presedensvirkning for andre verneområder som Dovrefjell nasjonalparkstyre forvalter.

Statsforvalteren er kjent med at vedtaket er en videreføring av en langvarig praksis, helt fra Dovrefjellrådet var forvaltningsmyndighet og frem til i dag. Statsforvalteren peker også på at det i forbindelse med revisjon av forskriftene i 2018 ikke ble gjort noen forskriftsendring for å tillate kjøring inn til området. Statsforvalteren vurderer det derfor som naturlig at praksisen med å gi tillatelser til barmarkskjøring inn til Tjønnglupen opphører.

De skriver også at årvisse tillatelser til barmarkskjøring med hjemmel i naturmangfoldloven § 48 helt klart vil utvide rammen for motorisert ferdsel i nasjonalparken.

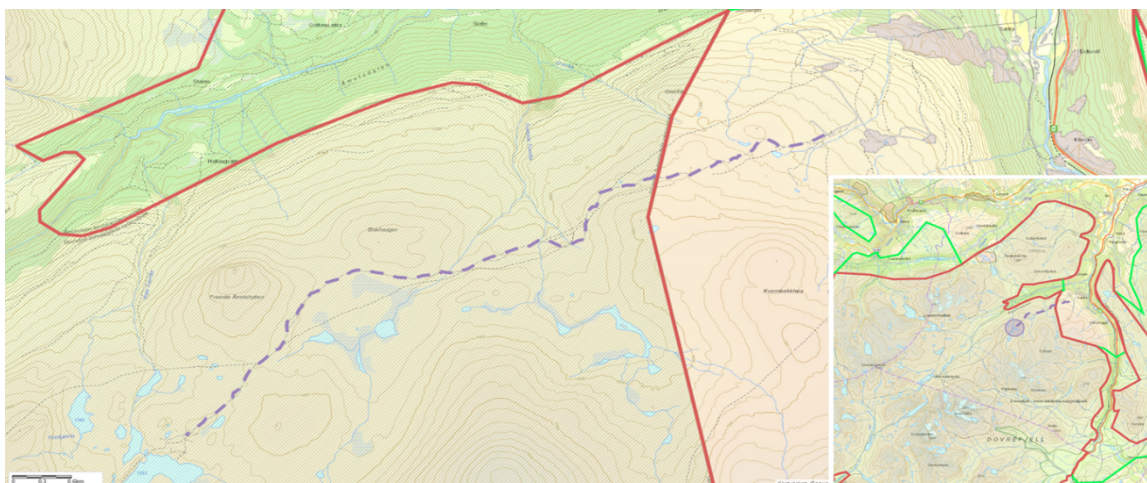
Nasjonalparkstyrets vurdering av klagen

Nasjonalparkstyret viser til at det ble kjørt med traktor inn til Tjønnglupen før vernevedtaket og at det i 2002 var eksisterende kjørespor på strekningen. Mye kan tyde på at kommunen før vernevedtaket ga tillatelse til å kjøre 1-2 turer årlig i forbindelse med reinsjakta.

Traktorsporet starter 2 km utenfor nasjonalparkgrensa og går ca 6,5 km inn i nasjonalparken. Det er 16 hytter i området ved Tjønnglupen. I tillegg er det 4 hytter ved Storbukkbekken som ligger ca 1 km innenfor grensa til nasjonalparken.

Nasjonalparkstyret viser til at det i årene etter vernevedtaket jevnlig er gitt tillatelser til kjøring inn til Tjønnglupen, både i forbindelse med byggetiltak og reinsjakt. Dovrefjell nasjonalparkstyre mener at bruk av traktor til denne transporten samlet sett vil være en vesentlig mindre belastning for naturmiljøet enn mange skuterturer om vinteren og transport av reinslakt med helikopter.

Dovrefjell nasjonalparkstyret mener kjøresporet og transporten i svært liten grad er en trussel mot det biologiske mangfoldet. I senere år har fostringsflokkene oppholdt seg i dette området gjennom sen vinteren og fram mot kalvinga. De fleste transportene med snøskuter blir vanligvis gjennomført i mars og april.



Kart som viser kjøresporet inn til Tjønnglupen

Nasjonalparkstyret mener vilkårene for å gi dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 er oppfylt. Alternative transportløsninger vil være dårligere for villreinen som bruker disse områdene. Det er også understreket at terrengskadene allerede har skjedd og at ytterligere kjøring vil gi minimal "merskade".

I 2018 ble forskriftene for nasjonalparken justert/revidert i forbindelse med utvidelsen i tidligere Hjerkinnskytefelt. Transport til Tjønnglupen var ikke tema i høringsbrevet, men ble likevel kommentert av Tjønnglupen hytteeierforening.

Dovrefjell nasjonalparkstyre mener det ikke er fare for presedens av en slik tillatelse. Etter nasjonalparkstyrets oppfatning finnes det ikke sammenliknbare tilfeller andre steder innenfor verneområdene. De påpeker at det har vært gitt tillatelse til kjøring i mange år, både før og etter at verneområdene ble opprettet.



Bildet viser tydelige parallelle kjørespør på deler av strekningen



Enkelte deler av traseen er også fuktig og preget av erosjon.

3. Miljødirektoratets vurderinger

Miljødirektoratet er klageinstans og kan vurdere alle sider av saken, herunder ta stilling til nye omstendigheter som blir kjent, jfr forvaltningsloven § 34. Klageinstansen kan treffe nytt vedtak i saken eller oppheve det opprinnelige vedtaket og sende saken tilbake til ny behandling i førsteinstansen.

Vi anser at klagen er rettidig mottatt og finner saken tilstrekkelig opplyst til at klagen kan behandles. Det finnes samlet sett mye informasjon om området som høyfjellsøkosystem og områdets sårbarhet for påvirkninger, jfr naturmangfoldloven § 8.

Vernebestemmelsene for området fremgår av FOR-2018-04-20-607, forskrift om vern av Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark. Formålet med opprettelsen av nasjonalparken er bl.a. å ta vare på et stort, sammenhengende og villmarkspreget naturområde som inneholder særegne og representative økosystemer og landskap og som er uten tyngre naturinngrep. Formålet er videre å ta vare på et intakt økosystem med det naturlige biologiske mangfoldet, herunder arter, bestander, naturtyper og geologi. Området utgjør et tilnærmet intakt høyfjellsøkosystem der arter som villrein, jerv, fjellrev, kongeørn og ravn har en nøkkelrolle.

Det er i utgangspunktet et generelt forbud mot motorferdsel i verneområdet, men det er gjort noen generelle unntak. I tillegg er det åpnet for at det kan søkes om motorferdsel etter spesifikke dispensasjonshjemler. Den aktuelle kjøringen på barmark er ikke særskilt regulert i verneforskriften.

Søknaden må derfor vurderes etter naturmangfoldloven § 48 første ledd første alternativ hvor forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom tiltaket ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig.

De rettslige rammene for et vernevedtak er beskrevet gjennom verneformål, generelle forbudsbestemmelser, unntak og spesifiserte dispensasjonsbestemmelser. Det fremgår av forarbeidene til naturmangfoldloven at adgangen til å gjøre unntak med hjemmel i § 48 ikke skal brukes til å utvide den rammen som vernevedtaket setter. Bestemmelsen i naturmangfoldloven § 48 er først og fremst ment brukt på spesielle/særlige tilfeller som ikke var vurdert på vernetidspunktet. Det fremgår også av forarbeidene at bestemmelsen i første rekke tar sikte på søknader som gjelder bagatellmessige inngrep eller forbigående forstyrrelser. At forvaltningsmyndigheten "kan" gjøre unntak fra en forbudsbestemmelse, innebærer ikke at en søker har noe krav på å få tillatelse. Dersom vilkårene i bestemmelsen er oppfylt, avgjør forvaltningsmyndigheten ut fra en skjønnsmessig vurdering om dispensasjon skal gis eller ikke.

Forvaltningsplanen for verneområdene på Dovrefjell legger opp til en svært restriktiv dispensasjonspraksis. Det fremgår klart av forvaltningsplanen at transport inn til Tjønnglupen skal skje på vinterføre. Planen er tydelig på at kjøring på barmark ikke skal tillates.

Etter lov om motorferdsel i utmark er utgangspunktet at all motorferdsel er forbudt med mindre det er hjemlet direkte i lov eller forskrift, eller at det er gitt dispensasjon. Miljødirektoratet legger til grunn at det er lovgivers klare intensjon at motorferdsel i utmark, og særlig på barmark, skal reguleres strengt. Dette gjelder også barmarkskjøring fram til veiløse hytter.

Miljødirektoratet er kjent med at det er gitt tillatelser til kjøring på denne strekningen både før og etter at området ble vernet som nasjonalpark. Vi mener derfor det er grunn til å stille spørsmål ved om tidligere og nåværende dispensasjonspraksis ligger innenfor de rammer som er trukket opp i gjeldende lov og forskrift om motorferdsel i utmark. Innenfor verneområder er det i tillegg ofte ytterligere begrensninger på motorisert ferdsel og det skal som hovedregel utvises en meget streng dispensasjonspraksis.

I foreliggende tilfelle må en dispensasjon til kjøring med traktor vurderes etter naturmangfoldloven § 48 første ledd første alternativ. En forutsetning for å kunne gi tillatelse etter denne bestemmelsen vil være at transporten ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke påvirker verneverdiene nevneverdig. Begge vilkårene må være oppfylt.

Naturmangfoldloven § 35 legger til grunn at det i nasjonalparker ikke skal skje noen varig påvirkning av naturmiljø eller kulturminner, med mindre slik påvirkning er en forutsetning for å ivareta verneformålet.

Miljødirektoratet fikk på befaringen konstatert at det var svært tydelige sår i naturen. Enkelte deler av traseen var fuktig, noe som gir ekstra utfordringer. Bildene av kjøresporet viser også at det er kjørt traktor langs den aktuelle strekningen over lang tid. Vi mener det er svært uheldig når fortsatt kjøring "opprettholder" tidligere skader/kjørespor og hindrer en naturlig prosess med gjengroing. Kjøring med traktor er tillegg særlig uheldig når værforholdene gjør at man må bruke parallelle kjørespor.

Etter vår oppfatning vil kjøring etter dette traktorsporet medføre så vidt stor skade at det ikke er forenlig med verneformålet for nasjonalparken. Kjøring med traktor medfører også terrengskader som etter vår oppfatning må betraktes som "nevneverdig", jfr naturmangfoldloven § 48. Terskelen for hva som skal betraktes som nevneverdig må ligge lavt.

Vi finner at vedtaket må oppheves siden vilkårene for dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 ikke er tilstede. Det er slik sett ikke nødvendig å gjøre en skjønnsmessig interesseavveining og vurdere om det burde vært gitt dispensasjon, dersom vilkårene for en dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 var oppfylt.

Vi ønsker likevel å legge til at alternativene til bruk av traktor for denne transporten er snøscooter på vinterføre og/eller bruk av helikopter. Ulempene med slik transport er heller ikke ubetydelige. Vi mener likevel at en god organisering av transport med snøscooter og ev helikopter samlet sett vil gi et bedre miljømessig resultat enn bruk av traktor. Det er liten tvil om at kjøresporene på deler av strekningen allerede har gjort stor skade på terrenget og vegetasjonen. Terrengskadene er svært synlige i det åpne høyfjellslandskapet.

Miljødirektoratet er kjent med at det over lengre tid har blitt gitt dispensasjon til kjøring med traktor inn til Tjønnglupen. Vi har derfor forståelse for at det blant brukerne er skapt forventninger om fortsatt bruk av dette kjøresporet. På den annen side må miljøforvaltningen kunne endre tidligere praksis hvis denne ikke er rettslig eller miljømessig tilfredsstillende. Vi har etter en ny gjennomgang av rettsgrunnlaget for disse dispensasjonene og de rammer som er gitt for dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48, funnet at tidligere praksis ikke kan fortsette. Vi ser også at en slik praksis vil kunne skape forventninger om tillatelser til barmarkskjøring til andre veiløse hytter/buer i området. Vi har forståelse for at også hytteeiere i verneområder kan ønske seg en standardheving og enklere adkomst til hyttene sine. Samtidig er det viktig at det formidles at verneforskriften ofte vil gi begrensninger i mulighetene for etablering av kjørespor

og barmarkskjøring. Vår vurdering er at barmarkskjøring frem til veiløse hytter inne i høyfjellet ofte vil kunne gi store negative konsekvenser for verneverdiene.

4. Klagerett

Vedtaket er endelig. Det er ikke anledning til å klage på vedtaket.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ivar Myklebust
avdelingsdirektør

Knut Fossum
seksjonsleder

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

Kopi til:
Tjønnglupen hytteeierforening
Statsforvalteren i Trøndelag
Oppdal kommune