

Statsforvalteren i Rogaland
Postboks 59
4001 Stavanger

Trondheim, 10.03.2021

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2020/15455

Saksbehandler:
Arnt Hegstad

Vedtak i klagesak om bygging av Skansen turisthytte i Frafjordheiane landskapsvernområde

Vi viser til klage fra Fylkesmannen i Rogaland (nå Statsforvalteren i Rogaland) datert 01.10.2020. Klagesaken ble oversendt fra Verneområdestyret for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Frافjordheiane til Miljødirektoratet 07.12.2020.

1. Vedtak

Miljødirektoratet opphever vedtak truffet av Verneområdestyret for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Frافjordheiane 16.09.2020, jfr forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Vedtaket er vurdert etter forskrift om vern av Frافjordheiane landskapsvernområde og naturmangfoldloven § 48.

2. Kort om bakgrunnen for saken

Stavanger turistforening har i brev av 05.09.2019 søkt om dispensasjon til å bygge en selvbetjent turisthytte ved Lysefjorden, midtveis mellom Flørli og Øygardsstølen. Området er vernet som Frافjordheiane landskapsvernområde.

Det er søkt om ei hovedhytte på inntil 250m² og ei sikringshytte på inntil 45m². I tillegg er det også søkt om å etablere nye tilkomstløyper/stier fra eksisterende løypenett. Søknaden ble presentert for verneområdestyret 18.09.2019 og det var felles befarings på stedet 23.09.2019.

Søknaden ble av verneområdestyret sendt på en høring til Forsand kommune, Rogaland fylkeskommune, daværende Fylkesmannen i Rogaland og Villreinnemda for Setesdalsområdet. Villreinnemnda svarte her at det ikke burde gis dispensasjon til ei ny turisthytte før det forelå en plan for hvordan man kan flytte ferdsel av hensyn til villreinen. Outdoorlife Norway var positive til tiltaket og mente at det ville ha positive virkninger for det lokale reiselivet.

Saken ble første gang behandlet av verneområdestyret 13.12.2019. Det ble da besluttet å utsette behandlingen av dispensasjonssøknaden til det forelå en langsiktig strategi for hvordan man skal

forholde seg til Stavanger turistforening sin samlede virksomhet i verneområdene. Styret uttalte i samme styrevedtak at de ønsket en dialog med Stavanger turistforening om hvordan aktiviteten kan reduseres andre steder "for å skape rom for bygging av ei ny turisthytte på Skansen".

Verneområdestyret ga dispensasjon til tiltaket i styremøte 16.09.2020. Styret viser bl.a til forvaltningsplanen for området og legger til grunn at bygging av ei turisthytte ikke vil være i strid med verneformålet og heller ikke påvirke verneverdiene nevneverdig. Styret mener virkningen på naturmangfoldet er minimal og at tiltaket vil ha en positiv betydning på friluftslivet.

Vedtaket ble påklaget av Fylkesmannen i Rogaland 01.10.2020.

Klagen ble behandlet av verneområdestyret 02.12.2020. Verneområdestyret fant ikke at klagen ga grunnlag for å endre eller oppheve eget vedtak. Klagesaken ble derfor oversendt til Miljødirektoratet som klageinstans 07.12.2020.

Vi viser ellers til at det ble avholdt et møte mellom Miljødirektoratet, DNT og Stavanger Turistforening 12.01.2021.

Begrunnelse for klagen

Stavanger turistforening uttalte i forbindelse med høring av verneplanen at det måtte gis rom for tilbygg til eksisterende hytter, men at det ikke var planer om nye hytter. Det ble i samme høringsuttalelse også vist til det pågående arbeidet med ny turløype rundt Lysefjorden.

Det er også vist til Kronprinsregentens resolusjon 19.12.2003 hvor det fremgår at reiseliv og turisme kan være positivt, men at dette ikke må komme i konflikt med verneverdiene. Fylkesmannen mener det ikke ut fra forarbeidene til vernevedtaket kan utledes at det er gitt signaler eller føringer om åpning for bygging av nye turisthytter.

Fylkesmannen viser også til at det i dispensasjonsvedtaket er lagt vekt på at forvaltningsplanen og besøksstrategien for verneområdet bruker formuleringa "i utgangspunktet" når den omtaler mulig bygging av nye turisthytter. Fylkesmannen mener her at formuleringa i forvaltningsplanen ikke kan fortolkes som "juridisk utvidende" i forhold til verneforskriften og naturmangfoldloven § 48.

Det er ikke en spesifikk hjemmel til tiltaket i verneforskriften. Fylkesmannen skriver derfor at søknaden må behandles etter naturmangfoldloven § 48. Det vises til vilkårene i bestemmelsen og omtalen av bestemmelsen i Miljødirektoratets *Rundskriv om forvaltning av verneforskrifter*. Det er også vist til forarbeidene til naturmangfoldloven hvor det fremgår at bestemmelsen ikke må benyttes på en måte som utvider de rammene som er trukket opp i vernevedtaket.

Avslutningsvis er det også vist til at en dispensasjon vil kunne gi betydelig presedensvirkning for tilsvarende tiltak i andre verneområder i Norge.

Andre innkomne merknader

Ordførerne i kommunene Hjelmeland, Sauda, Suldal, Strand og Sandnes har i et felles brev til Miljødirektoratet 28.10.2020 gitt uttrykk for at de helt og fullt støtter beslutningen som er tatt av verneområdestyret.

Det er også kommet inn et udatert brev fra Lysefjorden Utvikling AS som bl.a skriver at offentlige og private gjennom mange år har lagt store ressurser i å utvikle Lysefjord-området til en internasjonal reiselivsdestinasjon som skal danne grunnlag for næringsutvikling og et godt rekreasjonsområde for de som bor i regionen.

Stavanger Turistforening har i et eget brev av 11.12.2020 skrevet at de ikke deler de synspunkter og vurderinger som verneområdeforvalter og Fylkesmannen i Rogaland har gjort av hjemmelsforhold. Turistforeningen mener det er hjemmel for å gi dispensasjon og viser spesielt til at friluftsliv er en del av verneformålet for dette landskapsvernområdet og at en slik hytte vil være åpen for allmennheten. Turistforeningen mener i likhet med verneområdestyret at tillatelse til å bygge en hytte ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig.

Stavanger Turistforening har nærmere utdypet sine synspunkter i et eget notat vedlagt brevet som er nevnt ovenfor. Det er i notatet fokus på bl.a hjemmelsspørsmål og rettslige rammer.

Naturvernforbundet i Rogaland har i brev av 7. januar støttet klagen fra Statsforvalteren. Naturvernforbundet mener det er snakk om et betydelig naturinngrep og at vilkårene for å gi dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 ikke er til stede. De er imidlertid åpne for en dispensasjon hvis det settes vilkår om at hytta ved Langavatn med tilhørende løypenett legges ned.

Verneområdestyrets vurdering av klagen

Verneområdestyret behandlet klagen 02.12.2020. Det ble truffet følgende beslutning;

Klagen tas ikke til følge. Det er ikke framkommet nye momenter som ikke var kjent for styret ved behandlingen av saken. Styret fastholder sitt tidligere vedtak med de samme begrunnelser som framkommer i vedtaket. I tillegg vil styret påpeke følgende forhold;

- Plasseringen av hytta i terrenget er slik at den vil være ganske godt skjult med høyere fjell og knauser bak og på kantene og med bare begrenset synlighet fra Lysefjorden.
- Plasseringen er ikke i et kjerneområde for villreinen og vil derfor ikke påvirke villreinen på noen som helst måte. Turisthytta vil, som en del av Lysefjordruten, være med på å trekke ferdsel vekk fra de mest sårbare områdene og vil på den måten bidra til å ivareta vernehensynene.
- Tiltaket vil klart være i samsvar med utarbeidet besøksstrategi for verneområdet. Hensikten med besøksstrategien er å la allmennheten gjennom besøk få oppleve flotte naturområder.

Styret ønsker derfor ytterligere å vektlegge at hensynet til allmenhetens interesser vil bli ivaretatt svært positivt. Styrets klare vurdering er at det her er en klar overvekt av velfunderte grunner for å kunne innvilge dispensasjon.

Saken ble derfor oversendt til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

3. Miljødirektoratets vurdering

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.

Vernebestemmelsene for området fremgår av FOR-2003-12-19-1681 forskrift om vern av Frafjordheiane landskapsvernområde. Det fremgår av forskriften § 2 at formålet med opprettelsen av verneområdet bl.a er å ta vare på geologiske landskapsformer og et representativt, vakkert landskap med viktige leveområder for planter og dyreliv.

Det generelle restriksjonsnivået for nye inngrep fremgår av verneforskriften § 3. Her er det i utgangspunktet et generelt forbud mot all byggevirksomhet. Det er gjort generelle unntak for vedlikehold av eksisterende bebyggelse og det er åpnet for at det kan søkes om noen spesifiserte byggetiltak.

Det er i forskriften ikke åpnet for å vurdere oppføring av nye turisthytter. Søknaden må derfor vurderes etter naturmangfoldloven § 48 første ledd første alternativ hvor forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig.

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

De rettslige rammene for et vernevedtak er beskrevet i verneforskriftene gjennom verneformål, generelle forbudsbestemmelser, unntak og spesifiserte dispensasjonsbestemmelser. Det fremgår av forarbeidene til naturmangfoldloven at adgangen til å gjøre unntak med hjemmel i lovens § 48 ikke skal brukes til å utvide den rammen som et vernevedtak setter. Bestemmelsen er først og fremst ment brukt på spesielle/særlige tilfeller som ikke ble vurdert på vernetidspunktet.

Det fremgår også av forarbeidene at bestemmelsen i første rekke tar sikte på søknader som gjelder bagatellmessige inngrep eller forbigående forstyrrelser, jf prp. s. 240. Hovedregelen vil derfor være at det ikke vil være anledning til å gi dispensasjon til større tekniske inngrep etter denne bestemmelsen, jfr. prp. s. 424. Unntak kan f.eks tenkes når en eksisterende bygning erstattes av en ny eller at det gjøres biotopforbedrende tiltak i et verneområde.

Vilkårene etter lovens første ledd første alternativ er kumulative og innebærer at tiltaket verken må stride mot vernevedtakets formål eller påvirke verneverdiene nevneverdig. Dersom begge vilkårene i bestemmelsen er oppfylt, avgjør forvaltningsmyndigheten ut fra en skjønnsmessig vurdering om dispensasjon skal gis eller ikke. En slik anledning til å vurdere en dispensasjon innebærer aldri at en søker har noe rettskrav på å få en tillatelse.

Verneformålet for Frafjordheiane landskapsvernområde er sammensatt og fremhever bl.a ivaretagelse av et representativt og særpreget landskap, flere forskjellige naturtyper og et spesielt plante- og dyreliv. Samtidig er det tatt inn i formålsbestemmelsen at allmennheten skal gis anledning til å utøve et enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging. Forskriftens ordlyd sier likevel ikke uttrykkelig at dette er en del av formålet med opprettelsen av verneområdet. Det innebærer etter vår oppfatning at området og verneforskriftene skal forvaltes på en slik måte at friluftslivet gis rimelige rammer for bruk og tilrettelegging som ikke går på bekostning av verneverdiene og ikke bidrar å endre landskapet sitt særpreg eller karakter vesentlig. Bestemmelsen kan slik leses som en instruks til forvaltningen om å ivareta friluftslivets interesser innenfor disse rammene.

Formålsbestemmelsens henvisning til tiltak med liten grad av teknisk tilrettelegging innebærer at det vil være åpning for å tillate tilrettelegging i form av stier, klopper, bruer, skilting mv som innebærer mindre tekniske inngrep. Det samme må kunne gjelde modernisering og ombygging av eksisterende turistanlegg. Hvilke rammer eller grenser som gjelder for tilrettelegging for friluftslivet må også i noen grad fortolkes i lys av forbudsbestemmelsen i forskriften § 3 pkt 1.1.

Oppføring av bygninger med et samlet areal på nærmere 300 m2 ligger utenfor de tiltak som denne formuleringen i formålsbestemmelsen søker å ivareta. Vi mener i likhet med Statsforvalteren i Rogaland at oppføring av den omsøkte hytta vil prege landskapet på en slik måte at tiltaket kommer i strid med verneformålet og målsettingen om å ta vare på landskapet i området. Bevaring av landskapsbildet og landskapsopplevelsen er sentrale målsettinger ved opprettelse av landskapsvernområder. Det følger også av naturmangfoldloven § 36 at det i et landskapsvernområde ikke kan settes i verk tiltak som alene eller sammen med andre tiltak kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig.

I tillegg kommer at naturmangfoldloven § 48 også har et vilkår om at tiltaket ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig. Dette må vurderes konkret og vil på mange måter være en "objektivisert" vurdering av de fysiske og visuelle påvirkningene som det planlagte inngrepet har på landskapet og landskapsopplevelsen. Etter vår oppfatning vil bygging av en slik hytte åpenbart være et inngrep som er nevneverdig. Terskelen for hva som skal betraktes som nevneverdig må ligge lavt.

Vi ser også at det i saksdokumentene er henvist til at forvaltningsplanen bruker begrepet "i utgangspunktet" når den omtaler nye turisthytter langs Lysefjordløypa. Denne formuleringen kan ikke tas til inntekt for at forskriftene åpner for nye hytter. Retningslinjer fastsatt i en forvaltningsplan kan under enhver omstendighet ikke overstyre de rammene som er trukket opp i lov og forskrift.

Miljødirektoratet mener at vilkårene for å kunne vurdere en dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 ikke er oppfylt. Vi finner derfor ikke grunnlag for å gjøre en skjønnsmessig vurdering av om det bør gis dispensasjon til oppføring av en ny turisthytte.

Endringer i rutenett og drift på Langavatn har vært trukket inn som et mulig kompenserende tiltak i forbindelse med denne saken. Miljødirektoratet mener at verken lovens ordlyd, forarbeidene eller juridisk teori trekker i retning av at kompenserende tiltak (som i foreliggende tilfelle ligger langt unna den planlagte tomte) kan trekkes inn som et moment i et rettsanvendelsesskjønn etter naturmangfoldloven § 48 første ledd første alternativ. Dette ville imidlertid kunne stilt seg annerledes hvis det her var snakk om bygningsmessige endringer på eksisterende bygningsmasse. Kompenserende tiltak vil naturligvis også kunne vektlegges som del av en diskresjonær vurdering, når vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt.

Vi mener med andre ord at gjeldende verneforskrift og naturmangfoldloven § 48 ikke gir hjemmel for å oppføre den planlagte Skansen turisthytte. Mulige positive effekter av en slik hytte er derfor ikke vurdert. Vi har likevel merket oss at det fra flere hold pekes på mulighetene for at en ny turisthytte kan medvirke til positive endringer for naturmiljøet gjennom kanalisering av ferdsel bort fra mer sårbare naturområder. Likeledes er det pekt på mulighetene for en omlegging eller endring i DNTs eksisterende rutenett og tilhørende infrastruktur. Dette er under enhver omstendighet tiltak som ikke

kan vurderes innenfor gjeldende verneforskrift. Endringer i en verneforskrift kan ikke gjøres uten alminnelig høring og eventuell fremleggelse for Kongen i statsråd.

4. Klagerett

Vedtaket er endelig. Dere kan ikke klage på vedtaket.

Hilsen

Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Ivar Myklebust
avdelingsdirektør

Knut Fossum
seksjonsleder

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

Kopi til:

Stavanger Turistforening

Verneområdestyret for Setesdal Vesthei, Ryfylkeheiane og Frafjordheiane

Miljøvernforbundet i Rogaland

Hjelmeland kommune

Sauda kommune

Suldal kommune

Strand Kommune

Sandnes kommune