

Statsforvalteren i Trøndelag

Trondheim, 19.05.2021

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2020/13723

Saksbehandler:
Arnt Hegstad

Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark. Vedtak i klagesak om kjøring med traktor inn til Tjønnglupen

Vi viser til klage på vedtak truffet av Dovrefjell nasjonalparkstyre 20.06.2020. Klagesaken ble oversendt fra nasjonalparkstyret til Miljødirektoratet 13.10.2020.

Vedtak

Vedtak om dispensasjon truffet av Dovrefjell nasjonalparkstyre 20.06.2020 oppheves, jf forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

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

Kort om bakgrunnen for saken

Hans Snøve og Arnt Gulaker fikk 20.6.2020 tillatelse til å kjøre inntil sju turer med traktor til Tjønnglupen i Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark. Bakgrunnen for vedtaket var at det tidligere er gitt tillatelse til å rive en eksisterende hytte og sette opp en ny på annen tomt. Dette medførte et relativt omfattende transportbehov både av materialer/utstyr og behov for utkjøring av rivningsavfall.

Statsforvalteren i Trøndelag klaget på vedtaket 01.07.2020 og 06.07.2020. Klagen ble behandlet av Dovrefjell nasjonalparkstyre 05.10.2020.

Nasjonalparkstyret fant ikke at klagen ga grunnlag for å endre eller oppheve eget vedtak. Klagesaken ble derfor oversendt til Miljødirektoratet som klageinstans.

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

Begrunnelse for klagen

Statsforvalteren skriver i sin klage at vedtaket er 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. Planen legger opp til at nødvendig transport skal gjennomføres på vinterføre med bruk av leiekjørere.

Statsforvalteren viser til at forskriftene ikke åpner for at det kan gis dispensasjon til kjøring med traktor inn til Tjønnglupen. Søknaden ble derfor behandlet et naturmangfoldlovens § 48. Dispensasjon til bruk av traktor vil være i strid med verneformålet og i strid med Miljødirektoratets retningslinjer for bruk av den generelle dispensasjonshjemmelen i naturmangfoldloven § 48. Rammen for motorisert ferdsel er gitt i verneforskriftene § 9.

Statsforvalteren mener styret alltid må vurdere om behovet for barmarkskjøring kan dekkes på andre måter. Kan behovet dekkes med motorisert ferdsel på snødekt mark, skal hovedregelen være at transporten skal utføres på snødekt mark, alternativt med helikopter. Det er uheldig at det legges opp til en mer liberal praktisering av regelverket innenfor et verneområde enn det som gjelder for motorisert ferdsel i utmark generelt.

Barmarkskjøring langs kjøresporet til Tjønnglupen vil bidra til å opprettholde kjøresporet, og påvirke verneverdiene negativt. 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.

Nasjonalparkstyrets vurderinger

Dovrefjell nasjonalparkstyre mener verneverdiene ikke blir påvirket mer negativt av traktortransport enn ved alternativ transport. Bruk av snøskuter og helikopter vil være dårligere for villreinen.

Nasjonalparkstyret mener det er feil når statsforvalteren skriver de ikke har vurdert om behovet kan dekkes på andre måter. Alternativene er vurdert, men de er vurdert som dårligere enn bruk av traktor. Nasjonalparkstyret mener statsforvalteren kun har vurdert det visuelle, synligheten av kjøresporene, og ikke forholdet til hele verneformålet.

Det er uheldig for verneverdiene å flytte trafikken over til beltekjøretøy om vinteren og helikopter om sommeren. En mer omfattende vintertrafikk vil komme i konflikt med villreinens bruk av området. I tillegg risikerer man at det blir mindre interesse rundt jakt på villrein hvis traktortransporten stanses. De mener at jakt, i tillegg til arealforvaltning, er det viktigste forvaltningsverktøyet vi har for villreinforvaltning.

Nasjonalparkstyret er uenig i at vedtaket kan gi presedens for andre deler av verneområdene i Dovrefjell eller i andre verneområder. De viser forøvrig til egen redegjørelse i en annen klagesak fra samme område som direktoratet har til behandling.



Kart som viser parallelle kjørespor på deler av strekningen



Enkelte deler av traseen er fuktig og preget av erosjon

Miljødirektoratets vurderinger

Miljødirektoratet er klageinstans og kan vurdere alle sider av saken, herunder ta stilling til nye omstendigheter som blir kjent, jf. 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, jf. 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.

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 bar mark 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. Begge vilkårene må være oppfylt.

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.

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 motorferdsel i utmark, og særlig på barmark, skal reguleres strengt.

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", jf. 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.

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.

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:
Dovrefjell nasjonalparkstyre
Oppdal kommune
Hans Snøve
Arnt Gulaker