

NORSK NATURSENTER AS

5784 ØVRE EIDFJORD

Trondheim, 17.10.2022

Dykkar ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2022/11016

Sakshandsamar :
Hege Langeland

Vedtak i klagesak om helikopterlanding for transport for naturfilm i Hardangervidda nasjonalpark

Vi viser til klaga på Tilsynsutvalet i Vestland sitt vedtak 12.09.2022. Klagesaka vart oversend frå Tilsynsutvalet 16.09.2022.

Vedtak

Miljødirektoratet stadfestar Tilsynsutvalet i Vestland sitt vedtak 12.09.2022.

Vedtaket er fatta etter naturmangfaldlova § 48 og forvaltningslova § 34 fjerde ledd.

Natursenteret kan ikkje klage på vedtaket.

Bakgrunn for saka

Norsk Natursenter søkte om fire landingar (to tur- retur) med helikopter i tidsrommet 20.09 – 10.10.2022. Vedlagt søknaden var e-post frå naturfotograf Torgeir Beck Lande kor det går fram at det er behov for filmopptak av villrein til ein ny panoramafilm og at målet er å få filma storbukk og kampar i brunsttida. Opptaka skal gjerast langt til fjells og ein veit ikkje på førehand kor villreinen vil vere, og at ein antakeleg difor er avhengig av helikopter for å kome inn og ut. Det går vidare fram av utstyret er tungt og ein kan måtte gå med tre- fire mann i fleire dagar. Det er ynskje om to turar i tilfellet den eine turen blir ein bomtur. Og vidare:

"Dyrene kan være hvor som helst i denne tida, så vi må ha hele fjellet som mulig landingsplass. Alle kommuner, og både i og utenfor nasjonalparken. Vi lander selvfølgelig ikke nær dyra, og vi flyr heller ikke over dem. SNO ved Petter Braaten holder oss fortløpende oppdatert med dyreposisjoner så vi kan ta nødvendige hensyn til dyra. Vi lander ved egnet hytte som vi leier oss inn på, eller etablerer teltleir, og går derfra eller venter i området hvis dyra er på vei dit vi er. Vi trenger et ganske romslig tidsvindu, altså 20.9 - 10.10, siden vi trenger pent og rolig vær for opptakene til filmen."

Tilsynsutvalet i Vestland fatta 12.09.2022 vedtak om avslag på søknaden etter naturmangfaldlova § 48. Tilsynsutvalet skriv i vedtaket at dei ikkje vurderer denne transporten som nødvendig, og ynskjer ikkje at villreinen blir uroa unødig.

Det går fram av vurderingane i vedtaket at søknaden er vidaresendt til dei to andre tilsynsutvala for nasjonalparken og at dei tre tilsynsutvala stiller seg negative til denne aktiviteten. Dette vert underbygd med at det er svært mykje helikoptertransport på vidda om dagen der villrein vert jaga/uroa. I tillegg til eit stort uttak av rein i løpet av jakttida, er det både kalveteljingar og merking tidlegare på året, og tilsynsutvalet ønskjer ikkje å stresse villreinen ytterlegare med det tilsynsutvalet vurderer som unødvendig. Det er og vist til at det finns mange opptak av villrein som senteret kan ta i bruk.

Klagers argument

Norsk Natursenter klaga på vedtaket i brev 14.09.2022. Dei er usikre på om Tilsynsutvalet har forstått søknaden rett og presiserer at naturfotograf Torgeir Beck Lande med si erfaring ikkje skal bruke helikopter inn i eit område kor reinen oppheld seg, og at det ligg i saka si natur at reinen ikkje kan verte fotografert dersom det vert oppdaga. Helikoptertransporten er berre nødvendig for å transportere inn utstyr.

I klagen er det vidare vist til at Norsk Natursenter er eit statleg autorisert Besøkscenter for Hardangervidda Nasjonalpark og har plikt til å oppfylle autorisasjonskrav, sitat: *«Besøkscenter nasjonalpark skal spesielt formidle informasjon om nasjonalparker og andre vernede områder, nasjonalt og internasjonalt. Sentrene har et særlig ansvar for å formidle verneverdiene i de nærliggende verneområdene. De skal også stimulere til bærekraftig bruk av nasjonalparker og annen natur, og til friluftsliv.»*

Den nye panoramafilmen er opplyst å vere ei storsatsing i verdsklasse til nesten 10 millionar kr. og med ny filmteknologi med eit av Europas største panoramalerret, 22 meter langt og 4 meter høgt med 225° synsvinkel. Tilsvarande film med kvalitet 12K er ikkje tidlegare produsert i Norge. Den nye panoramafilmen vil ifølge Natursenteret vise ei reise gjennom fjord, fjell og foss på ein spektakulær og spennande måte. Den nye panoramafilmen skal byggja på at eit besøk på Norsk Natursenter skal tilføra noko ekstra til opplevinga ein får ute i naturen. Gjestene skal inspirerast til engasjement for at naturen har stor verdi og verta inspirerte til å akseptere vern av norsk natur. Den nye panoramafilmen er eit ledd i senteret sin formidlingstrategi med mål om at nasjonale og internasjonale turistar i mindre grad oppsøker villreinen på Hardangervidda. Erfaringane med dagens viste film er at den er sett av nær 2 millionar gjestar. Perspektivet for den nye filmen er minst 15 nye år.

Tilsynsutvalet sine merknader

Tilsynsutvalet har merka seg at det i klagen er sagt at ein søker om to landingar, som er ei halvering av tidlegare søknad. Tilsynsutvalet vurderer likevel ikkje at det er kome fram nye opplysningar i klagen, og vurderer det slik at tiltaket ikkje oppfyller vilkåra i naturmangfaldlova § 48 fordi den ikkje oppfyller føremålet i verneforskrifta.

Andre opplysningar i saka

Tilsynsutvalet i Vestland har tidlegare gitt løyve i samband med produksjon av panoramafilmen.

I vedtak 07.03.2022 fekk Natursenteret løyve til køyring med snøskuter i området mellom Vetle Algarden og Store Bjoreidalsnuten med inntil 2 snøskuterar i 5 - 6 dagar for transport av filmutstyr og lågtflyging med helikopter under 300 m høgde for filming i Veigdalen, og ved Tinnhølen dersom det ikkje var villrein i områda.

Tilsynsutvalet i Vestland ga vidare løyve 15.06.2022 til lågtflyging og landingar med helikopter i inntil 4 dagar i tidsrommet 26.07.2022 - 14.08.2022. Tilsynsutvalet i Vestland ga løyve 15.07.2022 til lågtflyging i Husedalen til Stavali og Hjelmodalen til Hadlaskard i inntil 2 dagar i tidsrommet 19.07.2022 - 10.08.2022 og 2 landingar med helikopter ved Gamla Sandhaug i tidsrommet 26.07.2022 - 29.07.2022.

Tidlegare søknad frå Norsk natursenter blei sendt Villreinnemnda for Hardangerviddaområdet for uttale. Villreinnemnda, som stilte seg positiv til søknaden, skrev i brev 04.03.2020:

"Villreinnemnda mener at menneskelig virksomhet i Hardangervidda villreinområde må begrenses framover, og at det må prioriteres sterkere mellom hvilke bruksformål som kan aksepteres for at villreinen skal forvaltes på en bærekraftig måte.

Villreinnemnda er positiv til søknad fra Norsk Natursenter Hardanger om motortransport til filming under forutsetning av at det tas tilstrekkelig hensyn for å ikke uroe villrein. Det forutsettes dialog med SNO før gjennomføring.

Natursenteret anbefales å produsere filmen på en slik måte at den får fram utfordringen for villreinen som art i forhold til menneskelig ferdsel og aktivitet, og at filmen bidrar til å kanalisere ferdsel til tilrettelagte steder i utkanten av Hardangervidda. Dette bør igjen følges opp med annen informasjon i senteret."

Miljødirektoratet si vurdering

Miljødirektoratet er kjend med at filminga allereie er gjennomført til fots, dvs. før klagen er ferdig handsama i Miljødirektoratet. Norsk Natursenter v/Oddvar Brakestad har pr. telefon 04.10.2022 opplyst at naturfotografen har fått tatt opptaka som søknaden gjeld. Klagen er likevel ikkje trekt attende.

Vi er klageinstans i saka, og kan derfor prøve alle sider av ho. Vi kan også ta omsyn til nye omstende og forhold som ikkje er tekne opp i klaga.

Miljødirektoratet har merka seg at det i søknaden står at det vert søkt om landing i heile nasjonalparken. Likevel er den formelle handsaminga av søknaden berre utført i Vestland, truleg fordi søknaden er sendt dit. God forvaltningsskikk tilseier at søknadar i slike tilfelle vert vidaresendt til dei andre tilsynsutvala og at saka formelt blir handsama i alle utvala. Det vert og vist til forvaltningslova § 11 om plikt til rettleiing og tredje ledd kor det går fram at forvaltningsorgan skal vise søkjarar til rett organ. Det er soleis feil handsaming av saka når søknaden berre blir drøfta med dei andre tilsynsutvala, men ikkje formelt handsama der.

Miljødirektoratet handsamar i det vidare klage om landing i Vestland sin del av nasjonalparken.

Regler som gjelder for nasjonalparken

Reglane som gjeld for verksemd i nasjonalparken følgjer av forskrift 10. april 1981 nr. 4830 om vern for Hardangervidda nasjonalpark (heretter også omtalt som verneforskrifta).

Formålet med Hardangervidda nasjonalpark står i verneforskrifta § 2 og er:

"Føremålet med Hardangervidda nasjonalpark er å verne ein del av eit særleg verdfullt høg fjellsområde på ein slik måte at landskapet med planter, dyreliv, natur- og kulturminne og kulturmiljøet elles vert bevart, samstundes som området skal kunne nyttast for landbruk, naturvenleg friluftsliv og naturoppleving, jakt og fiske og undervisning og forskning."

I verneforskrifta § 4 punkt 6 står det om motorferdsel:

"Det er ei målsetting å halde motorferdsla i nasjonalparken på eit lågast mogleg nivå. Motorframkomstmiddel kan derfor berre nyttast når transporten er naudsynt. Ved avgjerda om noko er naudsynt må ulempene med motorferdsla haldast opp mot dei einskilte transportbehova. --."

I vernereglane følgjer det vidare av § 4 punkt 4.6.1 at det er forbod mot motorferdsel til lands og på vatn, landing med luftfartøy og flyging under 300 meter. Det er i forskrifta konkrete unntak for forbodet og konkrete tilfelle kor forvaltningsstyresmakta kan gje løyve. Bruk av helikopter for frakt av utstyr i samband med filming er ikkje omfatta av unnataka eller tilfella der det kan gjevast løyve.

Naturmangfaldlova § 48 gir generelle reglar om unntak frå forskrifta (denne gjeld i staden for verneforskrifta § 5). Naturmangfaldlova § 48 lyd:

"Forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig."

Søknaden skal handsamast etter naturmangfaldlova § 48 første alternativ. Det følgjar av forarbeida til naturmangfaldlova at denne regelen ikkje kan nyttast for å utvide den ramma som er gitt i vernevedtaket. Regelen er ein sikkerheitsventil for mellom anna spesielle tilfelle som ikkje blei vurdert på vernetidspunktet. For at vi skal kunne gi dispensasjon etter naturmangfaldlova § 48, må vilkåra vere oppfylt.

Er vilkåra for å gi dispensasjon oppfylt?

Vilkåra for å gi dispensasjon etter naturmangfaldlova § 48 første alternativ er at tiltaket ikkje strider mot verneformålet og ikkje kan påverke verneverdiane nemneverdig.

Verneformålet er å ta vare på høg fjellsområdet på ein slik måte at landskapet med dyreliv vert bevart, samstundes som området skal kunne nyttast for mellom anna undervisning og forskning. Generelt kan lågflyging og landing med helikopter forstyrre reinsflokkar og dermed verke negativt på verneverdiane som det er vist til i verneformålet til nasjonalparken. I kva grad villreinen blir forstyrra av landinga med helikopter er vanskeleg å vurdere ettersom det vil avhenge av mange forhold, mellom anna kor langt unna villreinen helikopteret flyg og landar. Kontakt med Statens naturoppsyn i forkant av gjennomføringa vil gi informasjon om dyreposisjonar og kunne redusere forstyrringa og risiko for stor forstyrring. Søkjar har vidare opplyst at dei ikkje vil fly over dyra og ikkje lande i nærleiken av dyra. Samstundes vil all helikopterflyging kunne gi ei forbigåande forstyrring både for villreinen og anna dyreliv i nasjonalparken.

Miljødirektoratet har kome til at dei to landingane isolert sett truleg ikkje påverkar verneverdiane meir enn nemneverdig dersom ein tek naudsynte omsyn for ikkje å forstyrre reinsdyra i nasjonalparken. Ein føresetnad her er at det vert sett vilkår som bidreg til å redusere forstyrringa.

Miljødirektoratet er ikkje samd med Tilsynsutvalet i at tiltaket er i strid med formålet med vernet. Panoramafilmen er ein naturfilm som skal verte vist på Natursenteret til mange personar. Den vil soleis kunne vere eit viktig bidrag til undervisning og å spreie informasjon om Hardangervidda nasjonalpark og villreinen. Vidare gjeld saka eit konkret og tidfesta filmoppdrag og ikkje eit regelmessig behov. Vi viser og til at Tilsynsutvalet tidlegare har vurdert at vilkåra har vore oppfylt, då det er gjeve løyve til bruk av helikopter i samband med produksjonen før, og at det ikkje er grunngeve nærare kvifor vilkåra no ikkje er oppfylt i motsetnad til tidlegare.

Miljødirektoratet finn ut frå dette at vilkåra for å kunne gi løyve er oppfylt i denne saka.

Miljødirektoratets skjønnsmessige vurdering av om løyve bør gis

Utgangspunktet for skjønnsvurderinga

Sjølv om vilkåra for å gi dispensasjon etter naturmangfaldlova § 48 er oppfylt, har Natursenteret ikkje krav på løyve. Naturmangfaldlova § 48 er ein kan-regel og dette inneberer at forvaltningsstyresmakta må vurdere om det skal/bør gis dispensasjon. I vurderinga vil blant anna omfanget av tiltaket, miljøverknaden og kor naudsynt tiltaket er, vere relevante moment i vurderinga. Det er vidare relevant å vurdere om det vil stride mot verneverdiane om tilsvarande dispensasjonssøknader blir innvilga i framtida. Miljørettsprinsippa i naturmangfaldlova §§ 8-12, mellom anna prinsippet i § 10 om at påverknader på økosystema skal verte vurdert ut frå den samla belastninga økosystemet blir utsett for, vil være ein del av vurderinga.

Forvaltningsplanen for Hardangervidda nasjonalpark (2011) inneheld retningslinjer for forvaltninga av nasjonalparken, men inneheld ikkje relevante føringar for slike sakar utover det som allereie står i forskrifta.

Konkret skjønnsvurdering

Det er eit mål å halde motorferdselen i nasjonalparken på eit lågt nivå. Som vist til over, vil all helikopterbruk i og over nasjonalparken kunne føre til forstyrring av villrein og anna dyreliv. Med vilkår til gjennomføringa kan ein likevel redusere forstyrringa. Å ha kunnskap om kor villreinen er, er viktig for å redusere forstyrring av villreinen.

Natursenteret burde ha søkt samla om alle turane dei hadde behov for transport i samband med filmproduksjonen, slik at Tilsynsutvalet kunne vurdert alle søknadane samla. Når det ikkje er gjort, må forvaltningsstyresmakta likevel vurdere om det bør gjevast løyve til dei landingane som det no er søkt om. Motorferdselen i form av flyging og landing med helikopter på Vestland sin del av Hardangervidda nasjonalpark er svært høg i sommarsesongen. Den samla trafikken er negativ for verneverdiane. Dei to landingane med helikopter som det i saka her er søkt om, inneberer svært lite helikoptertransport sett opp mot det samla omfanget av motorferdsel i nasjonalparken.

Miljødirektoratet forstår det slik at denne panoramafilmen har som mål å gi informasjon om naturverdiane på Hardangervidda og villreinen sin sårbarheit, og at den truleg blir sett av svært mange personar. Den vil vere eit positivt bidrag for opplysning og undervisning om nasjonalparken og villreinen. Dersom bruk av helikopter var naudsynt for å få dei aktuelle opptaka, meiner Miljødirektoratet ut frå ei skjønnsvurdering av løyve burde vore gitt. Vi har lagt vekt på at motorferdselen har lite omfang og at filmen vil vere eit viktig bidrag til forståinga av vernet og omsynet til villreinen som sårbar art. Etter det som er opplyst frå Natursenteret, vil ein heller ikkje kunne bruke tidlegare filmklipp av villrein i filmen, ettersom tilsvarande film med kvalitet 12K ikkje tidlegare produsert i Norge.

Kor grensa går for kva som er naudsynt transport, må vurderast konkret ut frå transportbehov og avstandar. Dette kunne forvaltningsstyresmakta ha vurdert nærare ut frå dialog med søker, og soleis i kva for tilfelle ein eventuelt kunne nytta helikopter for transporten av utstyret, t.d. ut frå avstand frå veg.

Frakt av utstyr til filming er no utført til fots og utan bruk av helikopter. Det vart soleis mogleg å utføre transporten til fots. På bakgrunn av dette vil Miljødirektoratet ikkje gi løyve då helikoptertransporten ikkje lenger er naudsynt. Tilsynsutvalet i Vestland sitt vedtak vert difor å stadfeste, men med ei anna grunngjeving enn Tilsynsutvalet si grunngjeving. Miljødirektoratet gir ikkje løyve til landing med helikopter på bakgrunn av at filminga no er gjennomført og at Norsk Natursenter ikkje lenger har naudsynt behov for løyve til landing med helikopter.

Helsing
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjend

Knut Fossum
seksjonsleiar

Hege Langeland
seniorrådgjevar

Kopi til:

Tilsynsutvalet i Vestland - Hardangervidda
nasjonalpark
Tilsynsutvalet i Viken
Tilsynsutvalet i Telemark

Sandvikevegen 5780 KINSARVIK
11