

AS RINGERIKES BLAD
Postboks 68 Sentrum
3502 HØNEFOSS

Trondheim, 12.11.2021

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2021/6886

Saksbehandler:
Pål Foss Digre

Vedtak i klagesak om avslag på søknad om droneflyging i Hovsenga naturreservat

Vi viser til klagen på vedtaket fra Statsforvalteren i Oslo og Viken av 21. mai 2021. Klagesaken ble oversendt fra Statsforvalteren 14. juni 2021. Vi beklager at saken er blitt liggende lenge ubesvart.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder Statsforvalterens vedtak. Vi gir dermed ikke dispensasjon til flyging med drone i Hovsenga naturreservat i tråd med søknaden deres. Avslaget er ikke til hinder for at Statsforvalteren etter nye søknader gir dispensasjon for et begrenset antall flyginger i bestemte områder og tidsrom.

Vedtaket er fattet etter forskrift for Hovsenga naturreservat § 5 og naturmangfoldloven § 48, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Kort om bakgrunnen for saken

Ringerikes Blad søkte i e-post til Statsforvalteren i Oslo og Viken av 3. mai 2021 om dispensasjon fra vernereglene i Hovsenga naturreservat for flyging med drone. Det har vært flere ras i området de seinere årene, og avisa ønsker å bruke drone for å dokumentere utviklinga i området. Det framkommer ikke klart av søknaden om den gjelder én eller flere flyginger, eventuelt om dere ønsker en åpen tillatelse til å fly i en periode.

Statsforvalteren avsto søknaden i brev av 21. mai 2021. Statsforvalteren legger til grunn at bruk av den aktuelle dronen rammes av forbudet mot "lavtflyging under 300 meter" i verneforskriften § 5. Dere må derfor ha dispensasjon fra dette forbudet dersom bruk av drone skal være lovlig. Statsforvalteren legger til grunn at en eventuell dispensasjon må ha grunnlag i den generelle dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 48.

Statsforvalteren legger til grunn at omfattende droneflyging over reservatet vil være forstyrrende for fuglelivet. De mener derfor eventuelle bilder av rasstedet bør tas fra bakkenivå, eventuelt fra drone utenfor reservatet. Statsforvalteren åpner likevel opp for at det kan gis tillatelser til

droneflyging i et veldig begrenset omfang utenfor perioden 15. april til 31. juli. Dette forutsetter imidlertid at søknaden avgrenser bruken i rom og tid.

Begrunnelse for klagen

Dere klagde på avslaget i brev av 31. mai 2021. Dere peker i klagen på at Hovsenga ligger tett innpå Hønefoss by og at ras der dermed kan påvirke mange i form av oppdemming og flom. Lokalavisa er en viktig kanal for å holde befolkninga oppdatert og å formidle advarsler og formaninger om hvordan folk bør forholde seg. Bilder vil være viktig ved en slik nyhetsformidling.

Rasområdet ligger i en elvesving med begrenset innsyn fra bakkenivå. Sikkerhetshensyn gjør det videre lite tilrådelig å gå nær innpå raskanten. Dere vurderer derfor drone som godt egnet for oppgaven med å ta bilder.

Dere skriver videre at det ikke er aktuelt med langvarige flyginger, men bare noen minutters flyging for å få overblikk. Dere mener videre at flygingene i begrenset omfang forstyrrer dyrelivet. Dersom dere ser fugleaktivitet, vil dere umiddelbart stanse flyginga. Flygingene foregår etter deres vurdering i god avstand fra reir. Dere peker videre på at Statsforvalteren, slik dere forstår det, selv har pekt på at rasene påvirker fuglelivet negativt.

Statsforvalterens vurdering av klagen

Statsforvalteren i Oslo og Viken har vurdert saken på nytt i tråd med regelen i forvaltningsloven § 33. De har ikke endret eller opphevet vedtaket sitt og har derfor sendt saken over til Miljødirektoratet for avgjørelse.

I oversendingsbrevet understreker Statsforvalteren at det er de, som forvaltningsmyndighet for verneområdet, og ikke kommunalt mannskap på stedet, som skal vurdere hvordan flygingen påvirker verneverdiene. Påvirkning fra flyging vil avhenge av tidspunktet for og omfanget av flyginga, i tillegg til den øvrige belastninga på området. Derfor trenger de spesifikke søknader hvor tidspunkt for flygingene er beskrevet. Statsforvalteren mener en generell tillatelse til droneflyging ved ras ikke oppfyller vilkårene for å gi dispensasjon.

Miljødirektoratets vurderinger

Vi er klageinstans i saken, og kan derfor prøve alle sider av den. Vi kan også ta hensyn til nye omstendigheter og forhold som ikke er tatt opp i klagen.

Hvordan forstår vi søknaden?

Selv om det ikke framgår helt klart av søknaden, forstår vi det på bakgrunn av Statsforvalterens vedtak og klagen deres slik at dere primært søker om å få benytte drone i reservatet uten noen begrensning i antall flygninger, tidsperiode eller område flyginga kan skje innenfor. Dere er imidlertid åpne for at dispensasjonen kan begrenses til å gjelde i perioden 1. august til 14. april, at det kan stilles vilkår om at dere må rette dere etter mannskap på stedet og at dere må holde en viss minstehøyde over bakken.

Nærmere om verneområdet

Hovsenga naturreservat ligger ved Randselva, umiddelbart utenfor Hønefoss by. Reservatet består av et meanderende parti av elva, halvøya Hovsenga og en bratt elveskråning sør for elva. Det er gått flere ras i elveskråningen i de siste årene. Situasjonen i mai 2020 vises på luftfotoet nedenfor med rasgropa markert med pil.



Luftfoto tatt 5. mai 2020, hentet fra naturbase.no

Formålet med naturreservatet er ifølge verneforskriften å bevare en bestemt type natur i form av et meanderende elveparti som en interessant geomorfologisk formasjon med tilhørende biologisk mangfold. Det er videre vist til naturverdier som gammel skog med blant annet hullrugere, at området har en rugekoloni av sandsvaler og til at elva er overvintringsområde for sangsvaner og andre våtmarksfugler.

På bakgrunn av beskrivelsen i faktaarket om naturreservatet på naturbase.no legger vi til grunn at rasskråningen nettopp er noe av det som gjør verneområdet geomorfologisk interessant og at sandsvalekolonien nettopp er knyttet til rasskråningen ettersom forstyrrelsen fra rasene opprettholder et vegetasjonsfritt område som svalene kan benytte til å grave ut reirhullene sine.

Hvilke regler gjelder for den aktuelle droneflyginga i Hovsenga naturreservat?

Verneforskrifta for Hovsenga naturreservat gir begrensninger i hvilken aktivitet som kan gjennomføres innenfor vernegrensene.

Etter verneforskriften § 5 andre ledd bokstav b er "bruk av modellfly" forbudt. Miljødirektoratet legger til grunn at denne bestemmelsen også omfatter nyere typer fjernstyrte luftfartøy, slik som droner.

For at droneflyging i luftrommet over naturreservatet skal være lovlig, kreves det dermed at det er gjort unntak – "dispensasjon" – fra forbudet i verneforskriften. Et slik unntak kan etter forvaltningsloven § 40 bare gjøres i de tilfellene forskriften selv eller vedkommende hjemmelslov gir adgang til det.

Forskriften om Hovsenga naturreservat § 7 inneholder en rekke bestemmelser om at forvaltningsmyndigheten kan gi dispensasjoner for motorferdsel i bestemte tilfeller. Ingen av disse bestemmelsene passer imidlertid på situasjonen i saken her.

Naturmangfoldloven § 48 inneholder imidlertid en generell dispensasjonsbestemmelse som gir forvaltningsmyndigheten mulighet til å gjøre unntak fra vernevedtak blant annet når unntaket ikke vil være i strid med verneformålet og ikke påvirke verneverdiene "nevneverdig". Det er snakk om en ganske snever dispensasjonsadgang – utgangspunktet i et naturreservat er at naturverdiene som utgjør grunnlag for vernet skal ha en klar forrang framfor andre hensyn. Dispensasjon kan bare gis der tiltaket det gis dispensasjon for vil ha begrenset virkning for verneverdiene.

Selv om vilkårene er oppfylt har søker ikke *krav* på å få dispensasjon. Forvaltningsmyndigheten må foreta ei vurdering av om de skal gi dispensasjon eller ikke. Vurderinga er opp til forvaltningsmyndighetens skjønn innenfor rammen av alminnelige forvaltningsrettslige regler og retningslinjer og instruksjer fra overordnet myndighet. Omfanget, miljøvirkninga og nødvendigheten av de tiltak som det søkes dispensasjon for, vil ha betydning. Også de hensyn som positivt taler for det omsøkte tiltak, og om det vil stride mot verneverdiene om tilsvarende dispensasjonssøknader blir innvilget i fremtiden, skal inngå i vurderinga.

Konkret vurdering

Om det kan og skal gis dispensasjon til et tiltak, beror som det framgår over av en vurdering av hvordan tiltaket vil påvirke verneverdiene. Det er *forvaltningsmyndigheten* – i dette tilfellet Statsforvalteren i Oslo og Viken og overordnede miljømyndigheter, som skal foreta vurderingen. Miljømyndighetene har i utgangspunktet ikke anledning til å overlate disse vurderingene til andre.

Statsforvalteren har i oversendelsesbrevet til oss vist til at de trenger spesifikke søknader som angir tid og sted for droneflyginga for at de skal kunne foreta de nødvendige vurderingene. Miljødirektoratet er enig i dette utgangspunktet. Droneflyging over Hovsenga vil først og fremst påvirke verneverdiene ved at flygninga kan påvirke fuglelivet. Hvor sterkt fuglelivet blir påvirket vil bero på når, hvor og i hvilket omfang dere flyr innenfor reservatet. Miljødirektoratet er enig med Statsforvalteren i at en dispensasjon i tråd med det dere søker om vil medføre at vi åpner for flyging som kan påvirke verneverdiene nevneverdig. Som det framgår over tillater ikke naturmangfoldloven at vi gir dispensasjon i slike tilfeller. Vi må derfor avslå søknaden.

Vi vil imidlertid, slik Statsforvalteren også gjør, understreke at dere vil kunne få tillatelser til droneflyging dersom dere søker for spesifikke tidspunkt.

Klagerett

Dere kan ikke klage på dette vedtaket.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Knut Fossum
seksjonsleder

Pål Foss Digre
seniorrådgiver

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

Kopi til:

Statsforvalteren i Oslo og Viken

Postboks 325

1502

MOSS