

Hallgrim Breie og Hilde Nystuen
Unnsetveien 578
2484 RENDALEN

Trondheim, 11.03.2022

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2022/1777

Saksbehandler:
Marit Doseth

Vedtak i klagesak om redusert antall turer med snøskuter gjennom Nekmyrene naturreservat

Vi viser til klagen på Statsforvalteren i Innlandets vedtak 18.11.2021. Klagesaken ble oversendt fra Statsforvalteren i Innlandet 21.01.2021.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder Statsforvalteren i Innlandet sitt vedtak. Det gis tillatelse til å kjøre med snøskuter gjennom Nekmyrene naturreservat med 6 turer per vintersesong. Kjøringen skal være avsluttet innen 10. april, eller 2. påskedag dersom denne dagen faller senere enn 10. april. Tillatelsen gjelder for sesongene 2021/2022, 2022/2023 og 2023/2024.

Vedtaket er fattet etter verneforskriften IV punkt 4 jf. naturmangfoldloven § 48 første ledd, første alternativ og forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Bakgrunn for saken

Søknaden

Halgrim Breie og Hilde Nystuen søkte 17.09.2021 om tillatelse til å kjøre snøskuter på veitraseen gjennom Nekmyrene naturreservat. Søknaden gjaldt for sesongene 2021/2022, 2022/2023 og 2023/2024. Omsøkte trasé er raskete vei til Spekedalen hvor de leier ut to hus på Spekedalssetra, ei bu ved Søndre Spekesjøen og ei ved Nordre Spekesjøen.

I e-post 30.09.2021 ble søknaden presisert. Det søkes om 20 turer per sesong, noe som hevdes å være i overensstemmelse med Statsforvalterens praksis (6 turer til husvære uten sommerbilvei, 4 turer til husvære med sommerbilvei). Til Spekedalssetra, hvor de har to husvære, er det sommerbilveg. De to buene ved Nordre og Søndre Spekesjø har ikke sommerbilvei.

Transportbehovet knytter seg bl.a. til tilsyn, vedlikehold og frakt av ved og driftsmidler, transport av gjester, samt frakt i forbindelse med egen bruk av husværene. Det søkes om at tillatelsen skal

gjelde ut april, siden mars og april er de viktigste måneder for isfiske. Isfiske er en viktig del av fiskeforvaltningen og utleievirksomheten.

Det opplyses at eksisterende gårdsdrift innebærer småskala skogbruk, utmarksbruk og jordbruk. Den utmarksbaserte delen av virksomheten omsetter årlig for ca. kr. 100.000, -.

Statsforvalterens vedtak

Statsforvalteren etterspurte 08.10.2021 dokumentasjon for utleievirksomheten og motorferdselsdispensasjonen fra kommunen.

Regnskapsrapporter for 2019/2020 ble ettersendt, men siden innhenting av nødvendig dokumentasjon fra regnskapsfører ville ta tid, ble det alternativt ikke søkt om ervervsmessig kjøring.

Statsforvalteren i Innlandet ga 18.11.2021 Halgrim Breie og Hilde Nystuen tillatelse til 6 turer (tur/retur) med snøskuter gjennom Nekmyrene naturreservat for transport av utstyr og tilsyn av husvære i Spekedalen i Rendalen kommune. Tillatelsen ble gitt til med hjemmel i forskrift om fredning for Nekmyrene naturreservat punkt V.10 jf. naturmangfoldloven § 48 første ledd.

Begrunnelse for klagen

Halgrim Breie og Hilde Nystuen påklagde Statsforvalterens sitt vedtak 13.12.2021.

Klagerne mente de var utsatt for usaklig forskjellsbehandling, og viste vedtak av Statsforvalteren hvor det ble innvilget 8 turer til to bygninger på samme eiendom, 4 til hver av boligene. Tillatelsen er ifølge klagerne i samsvar med signaler gitt av Statsforvalter under befarings sommeren 2021.

Det vises også til Fylkesmannen i Hedmark sin tidligere praksis, hvor det ble innvilget 10 turer pr. sesong. Fylkesmannen begrunnet sine avgjørelser med at omsøkte trasé var korteste vei fra Unset til Spekedalen og at sikkerhetshensyn tilsa at denne traseen ble benyttet. Tillatelsen ble gitt for å dekke transportbehov i forbindelse med frakt av materialer, bagasje, ved og personell ved utleie av husvære, ved fiske og fangst, og i forbindelse med fjerning av snø på takene. Tillatelsen dekket også klagerne transportbehov i tilknytning til egen bruk av husværene og det poengteres at vilkårene som er satt, alltid er blitt etterlevd.

De tildelte 6 turene vil ifølge klagen bare dekke tre utleieperioder og medføre at eksisterende utleievirksomhet må reduseres kraftig. I tillegg vises det til transportbehov i forbindelse med egen bruk, tilsyn av setra, frakt av ved, fiskekultivering, elgjakt i desember og vedlikehold av samtlige husvære.

Det påpekes at omlegging av praksis ikke er en følge av endringer i regelverket. Omleggingen hevdes å være sjablongmessig og ikke vurdert i forhold til det enkelte verneområdet. Både antall bygninger og omfanget av motorferdsel opplyses å være uendret. Det foreligger ingen dokumentasjon for skade på eller forstyrning av verneverdier. Motorferdselen vil finne sted på en årstid hvor den ikke har stor negativ påvirkning på verneverdier og verneformål, jf. Miljødirektoratets uttalelse i sak 2020/3856. Klagerne mener det er uheldig for oppslutningen om vernet at forvaltningspraksis legges om uten forutgående prosess og at det bør etterstrebes

en lik forvaltningspraksis for alle setereiere i området. Det etterlyses en ny, oppdatert verneforskrift og forvaltningsplan for området.

Det har ikke vært klagerens intensjon å øke motorferdselen gjennom Nekmyrene, grunnen til at det ble søkt om 20 turer var for å skissere et behov som er større enn de 6 tildelte turene. Det presiseres at det ønskes en videreføring av tidligere praksis med 10 turer, og hvor en av leietakerne med funksjonsnedsettelse tildeles 4 egne turer som tidligere. Det vises til nærliggende verneområder (Sølen landskapsvernområde, samt Fuggdalen og Osdalen naturreservater) hvor det gis dispensasjon til henholdsvis 6 og 5 turer pr. husvære

Dispensasjonens varighet ble også påklaget, den ønskes ut april siden mars og april er de viktigste månedene for isfiske. Isfisket medfører et årlig uttak av ca. 100 kg røye og er et viktig fiskekultiveringstiltak. Det hevdes at området i det vesentlige er snødekt til 25. april og at motorferdselen langs sommerbilveien i dette tidsrommet neppe påvirker våtmarksfugl. Det vises til at kommunen har gitt en dispensasjon som varer til 30. april.

For den samlede belastningen vil det være uheldig å flytte motorferdselen ut av verneområdene til nye, uberørte områder. Disse områdene har økologisk betydning også fordi de omgir verneområdene.

Dispensasjon fra Rendal kommune til næringskjøring

Rendalen kommune ga 25.01.2018 Hilde Nystuen og Halgrim Breie tillatelse til frakt av utstyr mm. i forbindelse med utleie av husvære ved Søndre og Nordre Spekesjøen, og på Spekedalssetra. Tillatelsen er gitt med hjemmel i nasjonal forskrift for bruk av motorkjøretøy i utmark §§ 5 a) og 7. Tillatelsen gjelder på snødekt mark med en snøskuter av gangen i perioden 15.02.2018 til 14.02.2022, med 30. april som siste kjøredag hver sesong.

Statsforvalteren i Innlandet sine vurderinger

Statsforvalteren opplyste at de hadde vektlagt at to av seterbyggene har sommerbilvei, og at innvilgelse av flere turer vil være presedensskapende for omkringliggende naturreservater.

Statsforvalteren mente at de 6 innvilgede turer, sammen med den ene leietakers 4 turer, er tilstrekkelig til å føre nødvendig tilsyn av bygningene og dekke transport av nødvendig utstyr. Det ble oppfordret til samkjøring mellom setra og buene for å minimere motorferdselen gjennom verneområdet.

Statsforvalteren mente det ikke var kommet vesentlige nye opplysninger i forbindelse med klagen, annet enn at klager kan akseptere 10 turer fremfor de omsøkte 20 turene. Saken ble sendt til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

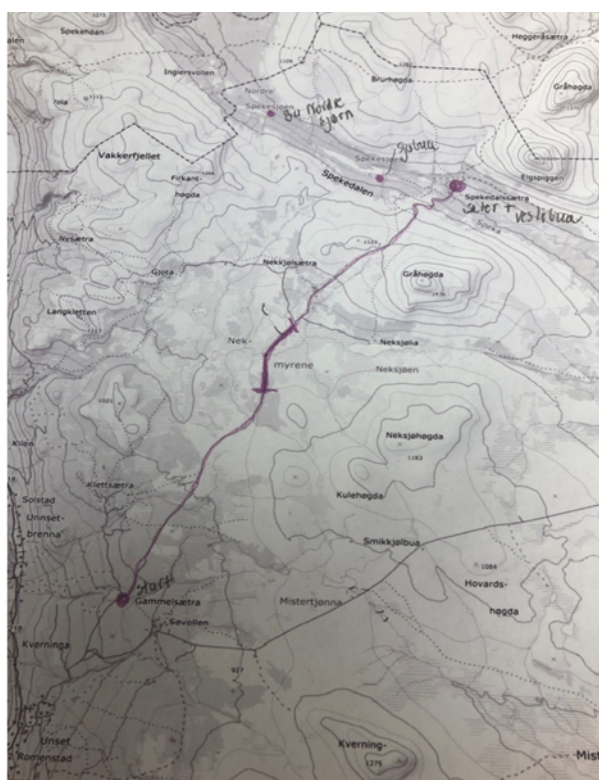
Miljødirektoratets vurderinger

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.

Det opplyses at klager er ansatt hos Statsforvalteren, men at saken er flyttet til en annen avdeling som har fagkompetanse på området. Saksbehandler opplyses å ha hverken kollegial eller privat omgang med søker/klager. Miljødirektoratet er enig med Statsforvalter at det ikke foreligger særegne forhold, som er egnet til å svekke tilliten til saksbehandlers upartiskhet, jf. forvaltningsloven § 6 annet ledd.

Hva gjelder saken

Statsforvalteren i Innlandet har gitt Halgrim Breie og Hilde Nystuen tillatelse til 6 turer med snøskuter gjennom Nekmyrene naturreservat for frakt av utstyr og tilsyn med 4 bygninger som også benyttes til utleie. Klagerne mener at antall turer er for lavt og ønsker at tillatelsen forlenges til ut april.



Inntegnet trase langs sommerbilvei på 25 km. Kun en kort strekning ligger innenfor Nekmyrene naturreservat. På setra er det to husvære med sommerbilvei og i tillegg Sjøbua og bu ved Nordre sjøen uten sommerbilvei.

Regelverk og retningslinjer

Nekmyrene naturreservat ble vernet ved kgl.res. 18. desember 1981. Vernet innebærer at området er regulert av forskrift om fredning for Nekmyrene naturreservat, Rendalen kommune (her omtalt som verneforskriften).

Formålet med vernet er å bevare et viktig våtmarksområde i sin naturgitte tilstand og å verne vegetasjonen, det rike og interessante fuglelivet og annet dyreliv som naturlig er knyttet til området, se punkt III.

Motorferdsel er forbudt i naturreservatet, se verneforskriften IV punkt 4. Unntatt fra dette forbudet er motorisert ferdsel på bilvei, se V punkt 10. Andre unntak fra motorferdselsforbudet har verneforskriften ikke, og heller ingen bestemmelser som åpner for å kunne søke dispensasjon.

Naturmangfoldloven har i § 48 første ledd en generell dispensasjonsbestemmelse. Forvaltningsmyndigheten kan etter denne bestemmelsen gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig. Av forarbeidene til bestemmelsen heter det at regelen skal være en sikkerhetsventil for tiltak som man ikke kunne forutse eller spesielle/særskilte tilfeller som ikke ble vurdert på vernetidspunktet. Bestemmelsen er ment for bagatellmessige inngrep eller midlertidige forstyrrelser som er av stor betydning for søker.

Selv om vilkårene for en eventuell dispensasjon er oppfylt, må forvaltningen foreta en selvstendig vurdering av om dispensasjon skal gis. Det må foretas en konkret vurdering av om søknaden gir grunnlag for å gi dispensasjon. Ingen har krav på dispensasjon etter denne bestemmelsen.

Statsforvalteren i Innlandet har i forbindelse med sammenslåingen av fylkene Oppland og Hedmark harmonisert ulik praksis og utarbeidet følgende retningslinjer for snøskuterdispensasjoner:

- Ved adgang til hytte/seter med bilveg sommerstid kan det gis dispensasjon på inntil 4 turer pr. husvære med snøskuter vinterstid (tur/retur).
- Uten adgang til hytte/seter med bilveg sommerstid kan det gis dispensasjon på inntil 6 turer pr. husvære vinterstid med snøskuter (tur/retur).

Retningslinjene er interne og skal sikre likebehandling innad i fylket. Retningslinjene er ikke juridisk bindende, og Statsforvalteren opplyser at det foretas en konkret vurdering i hvert tilfelle. Dersom det anses å foreligge særlige behov, innvilges det ekstra turer.

Konkret vurdering

Statsforvalteren har gitt tillatelse til å frakte utstyr og bagasje med snøskuter gjennom Nekmyrene naturreservat med hjemmel i naturmangfoldloven § 48 først ledd, første alternativ. Statsforvalteren har vurdert at kjøring på frossen og snødekt mark ikke vil påvirke verneverdiene nevneverdig eller være i strid med verneformålet. Dette gjelder i første rekke kjøring i vintermånedene hvor det er liten risiko for skade eller slitasje på terrenget. Miljødirektoratet er enige med Statsforvalteren i at vilkårene for å gis dispensasjon etter naturmangfoldloven § 48 første ledd, første alternativ er oppfylt så lenge kjøringen er begrenset i omfang og avsluttes før fuglene ankommer tidlig på våren.

Den samlede belastningen på området må også tas med i vurderingen av om det skal gis dispensasjon, se naturmangfoldloven §10. Det er et generelt mål at motorferdselen skal holdes på et minimum i utmark og særlig i verneområdene. Dette av hensyn til dyreliv, vegetasjon og

friluftsliv. Statsforvalteren har utarbeidet interne retningslinjer for bruk av snøskuter hvor antall turer standardiseres. Dette for å begrense bruken og for å skape en enhetlig praksis.

Selv om det er utarbeidet interne retningslinjer som standardiserer skjønnnet, må det foretas en konkret vurdering i det enkelte tilfellet. Statsforvalteren viser i sin vurdering til at avstanden mellom setra og bua ved Nordre Spekesjøen ikke er så stor at den gir en grunn til å utvide antall turer. Utstyr og ved kan fraktes inn til setra på sommerveien og eventuelt fraktes videre på snøskuter til de to husværene uten sommerbilvei. Det samme gjelder frakt av vedlikeholds-materiell.

Miljødirektoratet er enige med Statsforvalteren og viser til at det vanligvis ikke gis egne motorferdselsdispensasjoner for tilsyn av bygninger og eiendom. Slikt tilsyn kan utføres samtidig med frakt av utstyr og bagasje, med mindre det oppstår helt særegne forhold. For persontransport gis det som hovedregel ikke tillatelse til bruk av motorferdsel, for denne typen kjøring foreligger det en meget restriktiv dispensasjonspraksis. Motorferdsel i verneområder bør kun tillates der det foreligger et reelt behov som ikke kan dekkes på annen måte.

I klagen vises det til at utleievirksomhet medfører at det er behov for et utvidet antall turer. Miljødirektoratet legger til grunn at utleievirksomhet ikke bør utvide rammen for hva som kan tillates av motorferdsel i et verneområde. Dette vil kunne føre til et press som kan medføre økt omfang av dispensasjoner til motorferdsel i verneområder, noe som ikke er ønskelig. En tillatelse i foreliggende tilfelle vil kunne skape en uheldig presedens som kan skade eller forringe naturverdiene.

Etter vår vurdering er 6 turer t/r, sammen med mulighetene til å frakte inn utstyr, ved, materialer ol. på sommervei, et rimelig antall turer for å dekke behovet for transport av utstyr og bagasje i vintersesongen. Det synes ikke å være særlige behov som tilsier at antallet bør økes.

Når det gjelder forvaltningspraksisen til andre verneområder i nærheten, så viser Statsforvalteren til at verneområdestyret for Sjølen landskapsvernområde har satt egne rammer for nyttetransport med 6 turer. Sjølen landskapsvernområde har eget verneområdestyre og Statsforvalteren er ikke forvaltningsmyndighet for dette området. For andre naturreservater i området opplyser Statsforvalteren at de nye harmoniserte retningslinjene er fulgt etter oktober 2019. Miljødirektoratet kan ikke se at det foreligger forvaltningspraksis som tilsier et annet antall turer i denne sak.

Klagerne mener at de er blitt forskjellsbehandlet og viser til sak hvor det er innvilget 4 turer gjennom Nekmyrene naturreservat til to husværer på samme eiendom. Denne avgjørelsen ble senere stadfestet av Miljødirektoratet (vår sak 2020/3856). Det er et grunnleggende prinsipp i norsk forvaltning at like tilfeller skal behandles likt.

Statsforvalteren har i forbindelse med sammenslåingen av de tidligere embetene laget egne retningslinjer for snøskuterdispensasjoner. Disse retningslinjene angir et visst antall turer pr. "husvære" for områder med og uten sommervei. Miljødirektoratet har forståelse for at retningslinjene kan oppfattes slik at det skal innvilges et visst antall turer til hver bygning hvor man kan bo og oppholde seg. Dette har imidlertid ikke vært Statsforvalteren sin intensjon med

retningslinjene, som beklager ordlyden og innrømmer at den kan ha vært misvisende. Vi har lagt til grunn at intensjonen med retningslinjene har vært å gi 4 eller 6 turer til søker basert på om søkerens eiendom har sommervei eller ikke. Hvor mange bygninger/boenheter søker har skal ikke alene være avgjørende for antall turer.

Vi er ikke kjent med at Statsforvalteren har gitt dispensasjon til flere turer med utelukkende den begrunnelse at søker har flere bygninger eller boenheter. I den sak som det vises til i klagen var det to separate bruksenheter på samme seter og hver bruksenhet ble innvilget 4 turer hver. I foreliggende er det samme hjemmelshavere til de ulike bygningene og sakene er derfor ikke helt sammenlignbare. Statsforvalteren opplyser at det etter oktober 2019 ikke er blitt innvilget mer enn 4 turer (tur/retur) per år for søknader om motorferdsel gjennom Nekmyrene naturreservat. Det foreligger derfor etter vår vurdering ikke grunnlag for å hevde usaklig forskjellsbehandling i dette tilfelle.

I klagen uttrykkes det også misnøye med omleggingen av praksis, særlig siden den ikke er foranlediget av endringer i regelverket. Miljødirektoratet har forståelse for at en endret praksis kan medføre skuffelse og uinnfridde forventninger, men det er klart at forvaltningen har anledning til å legge om sin praksis innenfor lovens rammer. Dette gjelder uten at det følger av nye retningslinjer eller endret rettsstatus. Dette kan føre til at nyere avgjørelser avviker fra tidligere, slik som i deres tilfelle. Det vises til Torstein Eckhoff og Eivind Smith "Forvaltningsrett", 11. utgave side 167, nest siste avsnitt og Rt. 1954 s. 1156.

Det klages også på tillatelsens varighet til 10. april, alternativt 2. påskedag de årene denne dag er senere enn 10. april. Klager mener det vanligvis er snø 25. april. Vi betviler ikke at det normalt er snø i området i siste halvdel av april, men snømengde varierer fra år til år, og mengde snø kan ikke forutsees for kommende sesonger. Våtmarksfuglene i området er trekkfugler som kommer tilbake fra midten av april, avhengig av vær og snø mm. Fuglene kan benytte barflekker og åpent vann selv om ikke all snøen er borte og det fortsatt er skuterføre. Ut fra dette er det et ønske om å begrense motorferdsel, da kjøring med snøskuter vil kunne forstyrre og påvirke fuglelivet, som er en del av verneformålet i naturreservatet.

Vi finner på bakgrunn av de vurderinger vi har gjort overfor ikke grunnlag for å omgjøre Statsforvalteren i Innlandet sitt vedtak.

Klagerett

Dere kan ikke klage på vedtaket.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Knut Fossum
seksjonsleder

Marit Doseth
seniorrådgiver

Kopi til:

STATSFORVALTEREN I INNLANDET