

Gåebrien sitje
Postboks 236
7374 RØROS

Trondheim, 24.06.2021

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2021/3814

Saksbehandler:
Marte Eliasson

Vedtak i klagesak om tillatelse til organiserte turer på sykkel i Skardsfjella og Hyllingsdalen landskapsvernområde.

Vi viser til klagen på verneområdestyret for Skardsfjella og Hyllingsdalen sitt vedtak av 28. april 2020. På grunn av en feil ved oversendelsen av klagesaken fra verneområdestyret, mottok direktoratet saken først 21. mars 2021.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder verneområdestyret for Skardsfjella og Hyllingsdalen sitt vedtak av 28.april 2020.

Vedtaket er fattet etter forskrift 9. januar 2009 nr. 21 om vern av Skardsfjella og Hyllingsdalen landskapsvernområde § 3 pkt. 4.2, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Kort om bakgrunnen for saken

I møte 28. april 2020 ga verneområdestyret Sylan Adventure tillatelse til å arrangere organiserte sykkelture i Skardsfjella og Hyllingsdalen landskapsvernområde sommeren 2020. Det ble stilt flere vilkår for vedtaket, blant annet mht trasé, periode, at det skal tas hensyn til naturmiljø, reindrift og øvrig friluftsliv, samt at Gåebrien sitje skal kontaktes i forkant av sykkelturene.

Gåebrien sitje fikk anledning til å uttale seg i forkant av søknadsbehandlingen, og kom med sin høringsuttalelse i brev av 28. mars 2020.

På bakgrunn av uttalelsen fra Gåebrien sitje og pågående arbeide med besøksstrategi for verneområdet, ga verneområdetstyret en ettårig tillatelse slik at aktiviteten kan evalueres. Det ble imidlertid ikke gitt tillatelse til å organisere sykkelture på strekningen mellom Hyddkroken og Hyllingsstjønna med bakgrunn i at denne strekningen er sårbar og utsatt for terrengslitasje.

Styret viste i søknadsbehandlingen til at Sylan Adventure tidligere har fått tillatelse til organisert sykling, og at det ikke er registrert uheldige konsekvenser eller økt slitasje etter aktiviteten.

Verneområdestyret la derfor til grunn at det er liten sannsynlighet for at den omsøkte aktiviteten vil gi uheldige konsekvenser i denne omgang også. Det ble vist til reinbeitedistriktets uttalelse og problematikken rundt økt menneskelig aktivitet i dette området. Styret pekte i den anledning på at det har en besøksstrategi under utarbeiding og at kunnskap om konsekvenser ved organisert sykling kan være nyttig for det videre arbeidet med strategien.

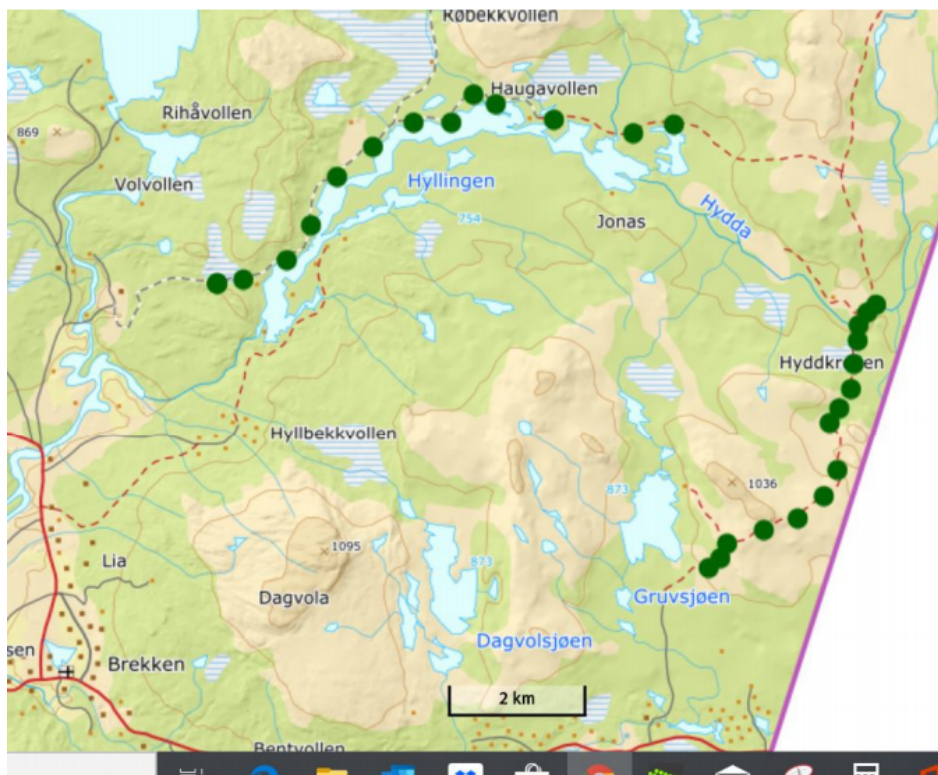


Fig: Kartet viser omsøkte stier for sykling i landskapsvernområder.

Begrunnelse for klagen

I klagen av 16. juni 2020 peker dere på at verneforskriften § 3 pkt. 4.3 ikke åpner for at det kan gis tillatelse til organisert sykling i verneområdet. Det anføres at vedtaket må være ugyldig selv om verneområdestyret velger å bruke bestemmelsen i naturmangfoldloven § 48.

Det anføres videre at formålsbestemmelsen i verneforskriften § 2 angir at samiske interesser skal ivaretas som en del av verneformålet, og at dette betyr at det ikke uten videre kan gis dispensasjoner til virksomhet som kan komme i konflikt med reindriftens bruk av området. Det pekes også på at tillatelse til organisert sykling som et ledd i turistvirksomhet neppe vil oppfylle vilkårene i naturmangfoldloven § 48. Videre vises det til naturmangfoldloven § 8 annet ledd, og at kunnskapsgrunnlaget i reindriften skal vektlegges i vurderingen av om dispensasjon skal gis. Det bes avslutningsvis om at tillatelsen til å arrangere organiserte sykkelturner i landskapsvernområdet trekkes tilbake.

Verneområdestyret for Skardsfjella og Hyllingsdalen sine vurderinger

Verneområdestyret konkluderer i vurderingen av klagen med at det er opp til forvaltningens skjønn å vektlegge de ulike interessene i saken.

Styret viser til at søknaden er vurdert etter verneforskriften § 3 pkt. 4.2 hvor det heter at *"organisert ferdsel som kan skade naturmiljøet må ha særskilt tillatelse fra forvaltningsmyndigheten"*. Det vises til at forvaltningsmyndigheten skal kunne avgjøre i hvert enkelt tilfelle hvor stor skade slik ferdsel vil kunne utgjøre, og kunne stille vilkår ved behov. I forvaltningsplanen åpnes det for sykling på enkelte strekninger, og på disse strekningene er det for det meste grusvei og kjerrespor. Sykling på disse veiene vil derfor ikke skade naturgrunnlaget i særlig grad. I forvaltningsplanens retningslinjer for organisert turistvirksomhet heter det at organiserte sykkelturer kan tillates.

Styret peker på at avveiningen i denne saken er hvorvidt den organiserte syklingen skal tillates eller om det får for store konsekvenser for reindriften. Det vises til at det i forvaltningsplanen går frem at slik sykling kan tillates forutsatt at det ikke skader naturgrunnlaget.

Verneområdestyret konkluderte med at organisert sykling bør tillates, men med sterke begrensninger for å imøtekomme reindriftens anmodning. Fordi det er økt menneskelig aktivitet som skaper negative konsekvenser for reindrifta, mener styret dette kan avbøtes med å begrense antall sykkelturer og antall personer pr. tur. Styret stilte derfor i forbindelse med klagebehandlingen et nytt vilkår for tillatelsen hvor det heter at: *"Tillatelsen gjelder for maksimum 10 personer pr. tur og for maksimalt 3 turer"*.

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.

Klagen er fremsatt innen fristen.

På grunn av en feil ved oversendelsen av klagen har saken blitt liggende lenge i systemet uten at den er blitt oversendt til direktoratet. Verneområdestyret har i sin vurdering av klagen endret sitt vedtak, og stilt strengere vilkår for gjennomføringen av omsøkte tiltak. Det er stilt begrensning i antall turer og antall deltakere pr. tur for å imøtekomme behovet fra reindrifta for mindre menneskelig aktivitet. Dette vedtaket ga derfor Gåebrien sitje delvis medhold i klagen, og representerer et nytt enkeltvedtak som kan påklages iht. forvaltningslovens bestemmelser.

Direktoratet har fått opplyst at saken ble sendt til direktoratet for klagebehandling uten at verken søker eller klager er gjort kjent med verneområdestyrets nye vedtak og skjerpede vilkår, og uten at det ble gitt klageadgang på det nye vedtak fra styret. Tillatelsen utløp 20. september 2020, og det legges til grunn at tillatelsen er blitt gjennomført uten at det er tatt hensyn til det skjerpede vilkåret styret tilføyde i klagebehandlingen. Direktoratet er også kjent med at styret har mottatt en tilsvarende søknad om organisert sykling for sesongen 2021.

På grunn av omstendighetene rundt saksbehandlingen, og behovet for å få en avklaring med tanke på tilsvarende fremtidige saker, tar direktoratet saken til behandling. Vår avgjørelse vil,

siden tillatelsen utløp i september 2020, ikke få betydning for det påklagde vedtaket, men vil kunne gi retningslinjer for behandlingen av tilsvarende fremtidige saker.

Skardsfjella og Hyllingsdalen landskapsvernområde ble vernet ved kgl.res. 9. januar 2009. I verneforskriften § 2 heter det at: *"Formålet med Skardsfjella og Hyllingsdalen landskapsvernområde er å ta vare på et større naturområde som er relativt lite påvirket av tyngre tekniske inngrep, med det biologiske mangfold som preger landskapet. Den urørte vassdragsnaturen knyttet til Glommas kilder er her av særlig verdi. Fjellbjørkeskogen skal ivaretas som en viktig del av landskapsbildet. Vernet omfatter også verdifulle innslag av kulturlandskap, kulturminner og sammenhengen mellom disse, særlig de tallrike samiske kulturminner.*

Allmennheten skal gis anledning til natur- og landskapsopplevelse gjennom utøvelse av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av tilrettelegging.

Ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor landskapsvernområdet er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området skal kunne brukes til reindrift."

Verneforskriftens § 3 pkt. 4.2 har bestemmelser som regulerer organisert ferdsel. Her går det frem at organisert ferdsel som kan skade naturmiljøet må ha særskilt tillatelse av forvaltningsmyndigheten. I pkt. 4.3 heter det at "sykling og organisert bruk av hest kan bare skje på veier eller traseer som er godkjent for slik bruk i forvaltningsplanen.

I forvaltningsplanen s. 52 er det uttalt at det i flere år har vært tilbud om organiserte rideturer og arrangement i Skardsfjella-Hyllingsdalen. I planen uttales det at *"Organisert sykkel- og hestetrafikk kan sette dype spor og sliter på vegetasjon og stier beregnet for ferdsel til fots. Organiserte sykkel- og rideturer må klareres med forvaltningsmyndighet og grunneiere. Videre er det ønskelig at aktiviteten legges utenfor etablerte stier for fotturisme pga. slitasjefare, jf. naturmangfoldloven § 10 om samlet belastning. Sykling og organisert bruk av hest er bare tillatt på veier eller traseer som er godkjent for slik bruk i forvaltningsplanen."*

I retningslinjer for organisert turvirksomhet og enkel tilrettelegging for reiseliv i landskapsvernområdet (s. 54), er det blant annet angitt at: *Organiserte/guidete turer for opplevelser i området, både til fots, på ski, rideturer, sykkeltureturer og padleturer kan tillates. Ved sykling og riding må det benyttes traséer som tåler slik bruk i det omfang som er aktuelt. - Alle veier og kjørespor som er beskrevet i tabell 11 kan benyttes til organisert sykling.*

Bestemmelsene i verneforskriften og retningslinjene i forvaltningsplanen åpner for at verneområdestyret kan gi tillatelse til organisert sykling. Avgjørelsen vil bero på skjønnsmessig vurdering som må ligge innenfor den rettslige rammen som bestemmelsene i verneforskriften trekker opp.

Organisert sykling kan ha potensiale for å skade verneverdiene, særlig om syklingen skal gjennomføres i terreng som er utsatt for markslitasje. Sykling som skjer etter stier og etablerte traseer har imidlertid mindre skadepotensiale og vil normalt sett ikke gi uheldige konsekvenser for verneverdiene.

Det er anført i klagen at formålsbestemmelsen i verneforskriften § 2 angir at samiske interesser skal ivaretas som en del av verneformålet, og at dette betyr at det ikke uten videre kan gis dispensasjoner til virksomhet som kan komme i konflikt med reindriftens bruk av området.

Vern av samisk kultur og næringsutøvelse i seg selv ligger utenfor naturmangfoldlovens formål og målene med områdevern, jf. naturmangfoldloven § 33. Slik kultur og næringsutøvelse kan derfor ikke være et selvstendig mål ved opprettelsen av verneområder. Formuleringen "området skal kunne brukes til reindrift" er naturlig å forstå som en presisering av naturmangfoldloven § 34 femte ledd, dvs. at vernet ikke er til hinder for videre reindrift i området. Formuleringen er videre ment å synliggjøre at vernet ikke griper inn i muligheten til å fortsette å drive reindrift i området. Den naturlige forståelsen av ordlyden er at en del av formålet med vernet i disse områdene er å bevare den natur som samisk kultur og næringsutøvelse er avhengig av. Det er med andre ord viktig at naturgrunnlaget opprettholdes slik at samisk kultur og næringsutøvelse som bygger opp under verneverdiene kan fortsette og videreutvikles. Med naturgrunnlaget forstås biologiske, landskapsmessige og geologiske elementer og økologiske prosesser som samisk kultur og næringsutøvelse er avhengig av.

Forvaltningsmyndigheten skal etter dette vektlegge hensynet til naturgrunnlaget for samisk kultur og næringsutnyttelse i sine vurderinger, og forvaltningsmyndigheten har også en plikt til å vektlegge hensynet til samisk kulturutøvelse mer generelt dersom en dispensasjon kan true overlevelsen eller betydelig innsnevre muligheten for slik kulturutøvelse.

I denne konkrete saken har styret lagt til grunn at omsøkte aktivitet ikke medfører konsekvenser for naturgrunnlaget som gjør at tillatelse ikke kan gis. I forvaltningsretten har vi ulovfestede regler som gir adgang til å stille vilkår til en dispensasjon dersom vilkåret har saklig sammenheng med tillatelsen, er forholdsmessige i forhold til det som oppnås gjennom tillatelsen, og ikke for inngripende overfor parten. Utgangspunktet for slike vilkår er at dersom et vilkår er egnet til å motvirke mulige skadevirkninger av et vedtak, vil det normalt alltid foreligge tilstrekkelig saklig sammenheng.

I vurderingen av klagen tilføyde styret vilkår som begrenset den gitte tillatelsen med hensyn til antall turer og deltakere pr. tur for å avbøte negative konsekvenser for reindriften som følge av menneskelig ferdsel. Direktoratet mener det aktuelle vilkåret ligger innenfor de rammer som vilkårslæren oppstiller, og legger til grunn at styret har adgang til å regulere omfanget av den organiserte syklingen med grunnlag i formålet om å avbøte på negative konsekvenser for reindriften.

Hvorvidt det kan gis avslag på søknader hvor det legges avgjørende vekt på i hensynet til reindriften alene i saker hvor det ikke er fare for at aktiviteten vil gi negative konsekvenser for naturgrunnlaget, er slik direktoratet vurderer det mer tvilsomt. Reindriften bør i slike tilfeller oppfordres til å benytte sitt eget regelverk for å eventuelt forby eller regulere ferdsel.

Klagerett

Vedtaket er endelig, og dere kan ikke klage på vedtaket.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Knut Fossum
seksjonsleder

Marte Eliasson
seniorrådgiver

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

Kopi til:

Sylan Adventure

Verneområdestyret for Skardsfjella og Hyllingsdalen

Væretrøa 96

Postboks 2600

7054

7734

RANHEIM

STEINKJER