



Forsvaret/HV-11

Trondheim, 01.02.2021

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2021/417

Saksbehandler:
Pål Foss Digre

Vedtak i klagesak om delvis avslag på søknad om dispensasjon for motorferdsel i Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark og Dalsida, Jora og Hjerkinn landskapsvernområder

Vi viser til klagen på vedtak fra Dovrefjell nasjonalparkstyre 7. desember 2020. Klagesaken ble oversendt fra nasjonalparkstyret 11. januar 2021.

1. Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder vedtaket fra Dovrefjell nasjonalparkstyre og avslår søknaden fra Møre og Fjordane heimevernsdistrikt 11 og Det forente kongedømme Storbritannia og Nord-Irland/Royal Marines om dispensasjon for motorferdsel i Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, Hjerkinn landskapsvernområde med biotopvern, Dalsida landskapsvernområde og Jora landskapsvernområde.

Vedtaket er fattet etter forskrift om Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark § 9 tredje ledd bokstav a, forskrift om Hjerkinn landskapsvernområde med biotopvern § 9 tredje ledd bokstav a, b forskrift om Dalsida landskapsvernområde § 3 punkt 5.3 bokstav a og forskrift om Jora landskapsvernområde § 3 punkt 5.3 bokstav a, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

2. Kort om bakgrunnen for saken

I brev av 21. oktober 2021 søkte Forsvaret/HV-11 på vegne av den britiske militæravdelinga Royal Marines om dispensasjon til motorferdsel i flere verneområder der Dovrefjell nasjonalparkstyre er forvaltningsmyndighet. Søknaden gjaldt motorferdsel i forbindelse med to skimarsjer henholdsvis fra Hjerkinn til Lesjaskog og fra Dovre til Hjerkinn, videre over Dovrefjell øst til Aursjødammen og til Lordalen. Den omsøkte motorferdselen består i:

Skimarsj 1: Hjerkinn - Lesjaskog 15. - 19. februar

1. Rekognosering i to dager med inntil tre snøskutere for å undersøke snøforhold og skredfare i Jora landskapsvernområde og Hjerkinn landskapsvernområde med biotopvern

2. Understøttelse av skimarsjen for å ivareta sikkerhet med inntil tre snøskutere og to beltevogner langs ruta Grønsætrin-Filling-Gåsbue-Aursjøhytta, i Lora landskapsvernområde, Dalsida landskapsvernområde og Torbudalen biotopvernområde
3. Transport med inntil tre snøskutere og eventuelt en beltevogn fra Hjerkinntil Grisungvatnet langs eller nedenfor Vålåsjøhøvegen i Hjerkinntil landskapsvernområde med biotopvern
4. Transport med inntil tre snøskutere fra E6 til Nysætre i Hjerkinntil landskapsvernområde med biotopvern.
5. Transport med inntil tre snøskuter to ganger tur/retur fra Gåsbue til hytte ved Vangsvatnet i Dalsida landskapsvernområde
6. Transport med inntil tre snøskutere to ganger tur/retur fra Aursjøhytta til hytte ved Langtjønne i Dalsida landskapsvernområde

Skimarsj 2: Dovre - Hjerkinntil - Aursjødammen - Lordalen

7. Transport med inntil tre snøskutere to ganger tur/retur fra Aursjøhytta til tre mål i Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark
8. Transport med inntil tre snøskutere og to beltevogner på veg til Osbu kraftverk i Torbudalen biotopvernområde

Det framgår av søknaden at skimarsjen er en del av Royal Marines Mountain Leader Training-kurs. Kurset er en del av Royal Marines ekspertutdannelse for instruktører og ledere innen fagområdet fjell- og vinterdisipliner. Aktiviteten som skal gjennomføres er alt fra grunnleggende skiopplæring, generell vintertrening, overlevelse, isklatring og lengre skimarsjer med innlagte manøverelement som oppklaring og rekognosering. Royal Marines benyttet tidligere Porsangmoen som utgangspunkt for kurset. Før det igjen var kurset basert på Voss. På grunn av økt norsk bruk av Porsangmoen har imidlertid Forsvaret valgt å tilby Setnesmoen ved Åndalsnes som stasjonering for treninga.

Nasjonalparkstyret innhentet uttalelser fra fjellstyrene i Lesja og Dovre, Snøhetta og Knutshø villreinnemnd og Snøhetta villreintvalg. De tre sistnevnte høringspartene stilte seg negative til øvelsen av hensyn til negativ påvirkning av villrein. Lesja fjellstyre pekte på at det under tilsvarende øvelse i fjor ble observert kjøring utenfor kjøretraseene det var gitt dispensasjoner for.

I vedtak av 7. desember 2020 ga nasjonalparkstyret dispensasjon fra verneforskriften for Torbudalen biotopvernområde for transport på vegen til Osbu kraftverk. Utover dette ble søknaden om motorferdsel avslått. Søknaden ble vurdert opp mot dispensasjonsbestemmelsene i forskriftene for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, Hjerkinntil landskapsvernområde med biotopvern, Dalsida landskapsvernområde, Jora landskapsvernområde og Torbudalen biotopvernområde.

Som begrunnelse for vedtaket viser styret til at motorisert ferdsel og annen ferdsel i de traseene søknaden gjelder vil kunne ha negative effekter for viktige verneverdier. Styret viser videre til det prinsipielt ikke er ønskelig med militær øvingsvirksomhet i verneområdene. Styret oppfatter at det er enighet mellom Forsvarsdepartementet og Klima- og miljødepartementet om dette. Når det gjelder strekningen Aursjødammen - Osbu er dette en mye brukt snøskutertrase.

Begrunnelse for klagen

Møre og Fjordane heimevernsdistrikt 11 v/major Hjellset klagde på vedtaket 18. desember 2020. I klagen viser dere til at søknaden er basert på erfaringene dere fikk ved gjennomføring av øvelsen i fjor, der Royal Marines fikk dispensasjon til kjøring i de samme områdene. Dere oppfatter det "noe underlig at den skutertransport i de traseer en fikk tillatelser på da ikke blir innvilget for" den aktuelle søknaden. Det er videre framhevet at dette ikke er en militærøvelse i tradisjonell forstand, og at motorferdselen kun skal ivareta kurselevenes sikkerhet og evne til måloppnåelse av kursets hensikt og intensjon.

Dere skriver videre at hovedhensikten med øvingsaktiviteten er å øve oppklaring og rekognosering gjennom ferdsel og overlevelse i høyfjellet med utfordrende og variert terreng og med skiftende føre og værforhold, samt forflytning og navigering over lengre distanser uten fast infrastruktur. Denne form for ekstrem øvingsaktivitet er ikke lett å finne egnede øvingsområder til, og en har

derfor blitt nødt til å benytte fjellplataer som egner seg til dette formålet da britene ble nødt til å flytte sin aktivitet fra Porsangmoen til Sør-Norge. Dere understreker avslutningsvis at motorferdselen er viktig for å ivareta sikkerheten til soldatene, og ber om å bli behandlet på samme måte som andre søknadspliktige aktører.

Dere innga ytterligere kommentarer i e-post av 19. januar 2021. Dere understreker i e-posten at forsvaret av Norge er basert på bistand fra våre NATO-allierte. Derfor inviteres våre allierte til trening i Norge med regjeringens velsignelse. Selv om treninga i hovedsak foregår på Forsvarets trenings- og øvingsfelt, innebærer kursmålene til Royal Marines at de også må foreta lengre skimarsjer i høyfjellsterreng utenfor øvingsfeltene.

Nasjonalparkstyrets vurdering av klagen

Nasjonalparkstyret har vurdert saken på nytt i samsvar med regelen i forvaltningsloven § 33. De har ikke funnet grunn til å endre eller oppheve vedtaket sitt og oversender derfor saken til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

3. Miljødirektoratets vurderinger

Miljødirektoratet legger til grunn at klagen er rettidig. Forsvaret og Det forente kongedømme Storbritannia og Nord-Irland/Royal Marines må videre anses som parter i saken. Selv om det er snakk om et organ for en fremmed stat og et norsk myndighetsorgan, opptrer de i denne saken i samme posisjon som en privat part. Vi legger da til grunn at de har klagerett i saken. Vi legger videre til grunn at major Hjellset er gitt fullmakt til å klage på vegne av partene. Miljødirektoratet tar derfor saken til realitetsbehandling.

Rettslige utgangspunkter

Saken gjelder søknad om bruk av motorkjøretøy på vinterføre i Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, Hjerkinns landskapsvernområde med biotopvern, Dalsida landskapsvernområde og Jora landskapsvernområde i forbindelse med militær aktivitet. Nasjonalparkstyret har gitt dispensasjon for motorferdsel i Torbudalen biotopvernområde. Ut ifra beskrivelsen i søknaden og klagen legger vi til grunn at målet for aktiviteten er trening i opphold, ferdsel og overlevelse i høyfjellsterreng vinterstid.

Det framgår av naturmangfoldloven § 35 andre ledd at det i nasjonalparker ikke skal finne sted noen varig påvirkning av naturminner eller kulturmiljø. Etter forskrift om Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark § 2 er formålet med opprettelsen av denne nasjonalparken 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 blant annet å ta vare på en viktig del av leveområdet til villreinen i Snøhetta og Knutshø villreinområder.

I landskapsvernområder må det etter naturmangfoldloven § 36 andre ledd ikke settes i verk tiltak som alene eller sammen med andre tiltak kan endre det vernede landskapets særpreg eller karakter vesentlig. Pågående virksomhet kan fortsette og utvikles innenfor rammen av første punktum. I formålsbestemmelsene for Hjerkinns, Dalsida og Jora landskapsvernområder er hensynet til villreinen på forskjellige måter framhevet som en del av verneformålet.

Forskrift om Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark § 9 første ledd sier at motorferdsel på land er forbudt i verneområdet. Tilsvarende forbud finner vi i forskriften for Hjerkinns landskapsvernområde med biotopvern § 9 første ledd, og i forskriftene for Dalsida og Jora landskapsvernområder § 3 punkt 5.1. Forskriftene har videre likelydende bestemmelser i henholdsvis forskrift om Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark § 9 andre ledd bokstav a, forskrift om Hjerkinns landskapsvernområde med biotopvern § 9 andre ledd bokstav a og forskriftene for Dalsida og Jora landskapsvernområder § 3 nr. 5.2 bokstav a om at motorferdsel forbudet ikke er til hinder for visse aktiviteter, heriblant "militær operativ virksomhet". Miljødirektoratet legger til grunn at treninga i denne saken ikke kan

defineres som "militær operativ virksomhet", jf. definisjonen i brev av 3. april 2019 utarbeidet i samarbeid mellom Forsvarsdepartementet og Klima- og miljødepartementet. Motorferdselen rammes dermed av motorferdselsforbudene. Den kan da kun gjennomføres dersom det blir gitt dispensasjon. En forskrift kan etter forvaltningsloven § 40 bare fravikes der hjemmelsloven eller forskriften selv åpner for det.

I forskrift om Dovrefjell-Sunnalsfjella nasjonalpark § 9 tredje ledd bokstav a framgår det at *Forvaltningsmyndigheten kan etter søknad gi tillatelse til:*

- a) *øvingskjøring for formål nevnt i § 9 andre ledd bokstav a*

Tilsvarende bestemmelse finner vi i forskrift for Hjerkinns landskapsvernområde med biotopvern § 9 andre tredje ledd bokstav a og i forskriftene for Dalsida og Jora landskapsvernområder § 3 punkt 5.3 bokstav a. Bestemmelsene innebærer at forvaltningsmyndigheten har hjemmel til å gi tillatelse i denne saken.

At forvaltningsmyndigheten "kan" gi tillatelse, innebærer imidlertid at søker ikke har krav på å få en tillatelse selv om søknaden faller inn under bestemmelsen. Vurderinga av om det skal gis tillatelse eller ikke er opp til forvaltningsmyndighetens skjønn innenfor rammen av alminnelige forvaltningsrettslige regler og retningslinjer og instruks fra overordnet myndighet.

Aktuelle retningslinjer og instruks i saken

I brev av 3. april 2019 har Klima- og miljødepartementet, i samarbeid med Forsvarsdepartementet, gitt retningslinjer for skjønnutøvelsen ved behandling av søknader knyttet til militær øvingsvirksomhet. Retningslinjene gjelder etter sin ordlyd tilfeller der søknaden blir behandlet etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 48. Vi legger til grunn at retningslinjene må gjelde tilsvarende for de aktuelle dispensasjonsbestemmelsene i denne saken. Vi viser her til at det er snakk om en standardbestemmelse som er inntatt i alle nyere verneforskrifter, og som, i motsetning til andre unntaksbestemmelser i enkelte forskriftene i saken her, ikke er basert på en konkret vurdering av forsvarets behov i de aktuelle verneområdene. I brevet framgår følgende:

Forsvarets virksomhet [vil] normalt være å anse som et viktig samfunnshensyn som skal tillegges vekt i vurderingen av om dispensasjon skal gis, dersom vilkårene i § 48 er oppfylt, og dersom det er nødvendig at aktiviteten eller tiltaket skjer innenfor verneområdet

Vi legger ut fra dette til grunn at det avgjørende spørsmålet i saken er om det er "nødvendig" at Royal Marines øvelse gjennomføres på en måte som innebærer motorferdsel i Dovrefjell-Sunnalsfjella nasjonalpark og de omkringliggende landskapsvernområdene.

Vi vil her for ordens skyld bemerke at vi ikke kan se at det er av betydning for saken at det er allierte og ikke norske soldater som skal utføre øvelsen - vi legger til grunn at fremmede staters forsvarsmakt ikke har videre adgang til å operere på norsk territorium, enn det det norske Forsvaret selv har.

Ved vår klagebehandling må vi også legge vekt på instruks gitt i brev fra Klima- og miljødepartementet av 15. juni 2015, der departementet understreker at klagemyndigheten i alle saker skal være tilbakeholden med å overprøve nasjonalpark- eller verneområdestyrets skjønnutøvelse.

Konkret vurdering av om det skal gis tillatelse

Det avgjørende spørsmålet i saken er dermed som nevnt over om det er nødvendig at Royal Marines gjennomfører øvelsen på en måte som innebærer motorisert ferdsel i Dovrefjell-Sunnalsfjella nasjonalpark, Hjerkinns landskapsvernområde med biotopvern, Dalsida landskapsvernområde og Jora landskapsvernområde.

Vi kan ikke se at det i denne saken er nødvendig å gjennomføre øvelsen på en måte som innebærer motorisert ferdsel i verneområdene. Slik innholdet i og målet for øvelsen er beskrevet i søknaden og i klagen, legger vi til grunn at det er snakk om ren vintertrening. Kurset skal gi kursdeltakerne

kunnskap om og erfaring i å oppholde seg og foreta militære operasjoner i høyfjellsterreng under vinterforhold. Øvelsen kan i prinsippet avholdes i et hvert høyfjellsområde av tilstrekkelig størrelse. Selv om vi har forståelse for at det i nærområdet til Setnesmoen er vanskelig å finne store fjellområder som ikke er vernet, kan vi vanskelig se at det ikke lar seg gjøre å finne tilstrekkelig store høyfjellsområder som ikke er vernet i Sør-Norge.

Vi vil avslutningsvis understreke at avslaget ikke innebærer at søknaden behandles annerledes enn søknader fra andre aktører. Tvert imot vil det for alle typer øvingsvirksomhet som behandles etter de aktuelle dispensasjonsbestemmelsene være en absolutt forutsetning at det er nødvendig at aktiviteten gjennomføres innenfor vernegrensa.

4. Klagerett

Vedtaket er endelig. Dere kan ikke klage på vedtaket.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Ivar Myklebust
avdelingsdirektør

Knut Fossum
seksjonsleder