

Solveig og Ingar Elgevasslien
Elgevasslien 185
2580 FOLLDAL

Trondheim, 26.10.2020

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2020/347

Saksbehandler:
Marit Doseth

Avgjørelse i klagesak - klage på avslag på søknad om tilbygg til fiskebu i Dørålen landskapsvernområde

Miljødirektoratet stadfester Dovre og Rondane nasjonalparkstyre sitt vedtak. Søknaden om tilbygg til fiskebua ved Elgevatnet avslås, men det gis tillatelse til rivning av eksisterende utedo og oppføring av tilbygg på 6 m2 i samsvar med nasjonalparkstyrets tillatelse. Det er lagt vekt på at en tillatelse til omsøkte tilbygg vil være i strid med de retningslinjer som er gitt i forvaltningsplanen og vil kunne skape en uheldig presedens som kan medfører en bit-for-bit utvikling som er i strid med verneformålet.

Det vises til klage på Dovre- og Rondane nasjonalparkstyre sitt vedtak den 12. juli 2018 hvor søknad om oppføring av tilbygg på fiskebu i Dørålen landskapsvernområde ble avslått. Styret ga samtidig tillatelse til rivning av eksisterende utedo og oppføring et mindre tilbygg enn det omsøkte. Vedtaket ble påklagd, men styret avviste klagen. Avvisningsvedtaket ble omgjort av Miljødirektoratet etter klage og saken ble sendt tilbake til nasjonalparkstyret for behandling. Nasjonalparkstyret stadfestet den 13. desember 2019 sitt tidligere vedtak og saken ble oversendt Miljødirektoratet den 14. januar 2020 for endelig avgjørelse.

Miljødirektoratet beklager den lange saksbehandlingstiden.

Bakgrunn for saken

Ingar Elgevasslien søkte den 4.april 2018 Folldal kommune om tillatelse til å rive den forfalne utedoen ved Elgevatnet i Dørålen landskapsvernområde og heller oppføre et tilbygg på fiskebua som skal være et utedo/vedskjul. Husene ved Elgevatnet brukes i forbindelse med tilsyn av dyr på utmarksbeite, vedhogst, fiske, jakt og fritidsformål.

Eksisterende fiskebu består av to omtrent like store deler på til sammen 8,5 x 4,15 meter. Tilbygget ønskes oppført i lengderetningen mot nordvest og skal være 4 x 4,15 meter og skal ha samme høyde, bredde, takvinkel, materialbruk og farge som eksisterende bu. Den nye delen vil inneholde utedo og vedskjul på ca. 1,5 x 4 meter som plasseres ved gavlenden i nordvest. Resterende 3,5 x 4 meter skal være åpent mot sørvest og oppføres mellom utedoen/vedskjulet og den gamle fiskebua. Denne delen skal brukes til garnrensking og lagring av utstyr som brukes til fiske og vedhogst.

Søknaden ble oversendt nasjonalparkstyret den 12. juli 2018. Styret avsto søknaden, men ga tillatelse til oppføring av et mindre tilbygg på inntil 6 m². Vedtaket ble begrunnet med at små buer i fjellet tradisjonelt har blitt brukt til høsting av utmarksressursene. Nasjonalparkstyret mente at utformingen med tilbygget ikke var i tråd med byggeskikken for en fiskebu, og at et tilbygg som omsøkt vil medføre at bygningen blir mer dominerende i det relativt åpne terrenget bua ligger i. Det vil også skape uheldig presedensvirkning dersom en åpner for oppføring av tilbygg som har en størrelse utover det som er strengt nødvendig for tilfredsstillende sanitærbehov og lagringsplass for ved. Styret la til grunn at det er flere buer som kan ønske tilsvarende tilrettelegging og at dette samlet sett vil påvirke landskapsbildet i verneområdet på en negativ måte.

Vedlagt saken fulgte også en uttalelse fra villreinnemnda som hadde hatt saken til uttalelse. Villreinnemnda frarådet at det ble gitt dispensasjon da de mente den ville gi en uheldig presedensvirkning for regionalplanområdet for Rondane-Sølnkletten, med 1200 fritidsboliger, seterhus og koier. Det ble vist til Sivilombudsmannens uttalelse fra 13. mars 2018 hvor Sivilombudsmannen blant annet viser til naturmangfoldloven § 10 og uttaler: *" Denne bestemmelsen skal blant annet forhindre en gradvis forvitring av leveområder hvor inngrepene gjerne finner sted «bit for bit, over tid, til den samlede belastningen er så stor at leveområder, arter eller genetisk mangfold kan gå tapt», jf. Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 104.*

Nasjonalparkstyret sitt vedtak ble påklaget, men nasjonalparkstyret avviste klagen med den begrunnelse at klagefristen var utløpt og det ikke var grunn til å gi oppreisning for fristoversittelsen. Nasjonalparkstyrets avvisningsvedtak ble påklaget til Miljødirektoratet som ga klager medhold og saken ble sendt tilbake til nasjonalparkstyret for ny behandling.

Klagen

Nasjonalparkstyret sitt vedtak ble påklaget i e-post datert 13. september 2018 og utfyllende opplysninger ble gitt 30. november 2018. Klagen inneholder mange påstander om det klagerne mener er styrets ufullstendige behandling av saken og styrets manglende kompetanse på ulike felt. Disse påstandene refereres ikke, fullstendig klage ligger vedlagt saken.

Klagerne hevder at de med deres utdanning og erfaring har god faglig bakgrunn til å kunne mene noe i saken. Det omsøkte tiltak vil ifølge klagerne gi bygningene ved Elgevatnet et mer helhetlig preg som gir mer harmoni i byggeskikken og senker påvirkningen som bygningene samlet sett har på landskapets art og karakter.

Det tilbygget det er gitt tillatelse mener klagerne vil fremstå som en «fuglekasse» på enden av huset, med bare ett vindu og uten dør. Ny dør må etableres på eksisterende bygning, noe klagerne mener er uheldig og medfører at ved må bæres igjennom eksisterende bygning for lagring. Hensynene til hygiene og lukt gjør at klagerne ønsker et åpent rom mellom utedoen og eksisterende fiskebu.

Det er ifølge klagerne uriktig at det omsøkte tilbygget vil medføre en utvidelse på 46 prosent i forhold til eksisterende bebygd areal. Da er det utelatt at det gamle uthuset på 1,5x4 meter skal rives. Det korrekte er at utvidelsen vil gi en økning av bygningsmassen med 11,35 m² som gir en utvidelse på 28 prosent.

Klagerne mener at villreinnemndas bekymring for at tilbygget senere vil kunne benyttes til overnatting er ubegrunnet, da en slik bruksendring vil være søknadspliktig både etter verneforskriften og plan- og bygningsloven.

En tillatelse vil ifølge klagerne ikke vil medføre en uheldig presedens da det er få bygninger i landskapsvernområdet, blant annet på grunn av forbudet mot oppføring av nye bygninger i verneforskriften. Det hevdes at omsøkte tiltak er minimalt sammenliknet med de seinere års utvidelser ved Grimshytta, den tilrettelegging for bil- og fotturisme som har funnet sted og etableringer av turistvirksomhet, sæterfjøs og andre bygninger i Grimsdalen landskapsvernområde. Bygningene ved Elgevatnet er del av næringsdrifta på eiendommen og er derfor mer å sammenlikne med seterfjøs enn med fritidshus. Det opplyses at eksisterende naust ikke har plass, lys eller takhøyde til rensking av garn og lagring av utstyr. Det er mye kaldt og dårlig vær allerede fra midten/slutten av august i området opplyses det, men fiske er av stor betydning for rettighetshavernes familieøkonomi og trivsel.

Klagerne mener deres tiltak ikke vil gi økt aktivitet i området og viser til nasjonalparkstyrets dokumentasjon for at området brukes mindre av villreinen. Omsøkte utbygging vil dermed ikke berøre spesielt viktige trekkområder. Det er de tiltak som allerede er gjennomført, blant annet Dørålsvegen og Grimsdalsvegen, og all fotturismen som deler Rondanestammen i to eller tre som gjør at villreinen bruker området mindre mener klagerne. Det omsøkte tiltaket berører hverken plantelivet, dyrelivet, landskapsformene, geologiske forekomster eller kulturminner. Klagerne har hele tiden hevdet at det området som er vernet ikke er villmark, men kulturlandskap.

Klagerne mener at nasjonalparkstyret ikke makter å se sin rolle som lokalsamfunnsforvalter, men heller forhindrer små aktører og tiltak som de har makt til å gjøre noe med. Hele naturvernkomplekset er et resultat av at Stortinget ikke makter å (vil) ta vare på landet og heller ikke makter å ta landet i bruk, hevdes det. Det bes om at klagen behandles og tas til følge snarest.

Forberedende klagebehandling

Før klagen ble behandlet, ba nasjonalparkstyret klagerne om opplysninger om omfanget av det fiske de bedriver jf. e-post datert 26. september og brev datert 25. oktober 2019.

Klagen fra Ingar og Solveig Elgevasslien ble behandlet i møte den 13. desember 2019. Det opplyses at saken i henhold til retningslinjene i forvaltningsplanen har vært forelagt kulturminnemyndighetene til Fylkeskommunen i Hedmark, men at kulturvernminnemyndigheten ikke ønsket å gi uttalelse før saken skulle behandles etter plan- og bygningsloven.

Nasjonalparkstyret fastholder at en tillatelse kan gi uheldig presedensvirkning og det vises til Klima- og miljødepartementets rundskriv datert 2. mars 2015. I de tilfeller hvor verneforskriften åpner for at det kan gis tillatelse til tilbygg, vil det være presedensvurderinger knyttet til utforming, størrelse og behovet for tilbygg/ombygninger/nybygg. Tillatelse til bygningsmessige utvidelser kan skape presedens i andre verneområder i Rondane hvor villreinen har viktige funksjonsområder.

Nasjonalparkstyret mener at naturlandskapet er vurdert å tåle mindre av tiltak som bygninger, tilbygg og andre faste installasjoner, sammenliknet med landskapsvernområder der kulturlandskapet

er en del av verneformålet. I Dørålen landskapsvernområde er naturlandskapet og ivaretagelse av viktige arealer for villreinen en del av verneformålet.

Det presiseres at det omsøkte tilbygg vil utgjøre 46 prosent i forhold til eksisterende fiskebu, ikke av det totale bruksarealet for alle bygningene som ligger i parsellen. Det vises til retningslinjene i forvaltningsplanen som sier at «Tilbygget må være vesentlig mindre enn eksisterende grunnflate, svært små buer bør ikke påbygges» (s. 42). Forvaltningsplanen sier også at arealet på nytt tilbygg ikke skal utgjøre mer enn 30 prosent av arealet til hytta/fritidsboligen på vernetidspunktet. Dette har vært strengt praktisert og nasjonalparkstyret mener det vil være særlig uheldig å åpne for en praksis med større utvidelser i et landskapsvernområde der naturmiljøet og landskapets art er formålet med vernet, og ikke kulturmiljøet. Det vises til kongelig resolusjon som beskriver de naturverdiene og vurderinger som ble gjort i forbindelse med valg av vernekategori og utforming av verneforskriften. Når det gjelder vurdering av beliggenhet/eksponering og størrelse/lengde i landskapet så vises det til vurderingene gjort i vedtak datert 12.juli 2018.

For å kunne fastslå om bua er å anse som en driftsbygning, har styret uten hell forsøkt å få fastslått fiskets betydning som næringsinntekt for klagerne. Det bemerkes også at det ikke er uvanlig at naust foruten å oppbevare båt, også brukes til å lagre garn og fiskeutstyr. Styret mener at eksisterende naust eventuelt kan benyttes til dette.

Problemer med lukt og hygiene kan løses ved å oppføre en frittliggende vedbu/utedo. Det er gitt tillatelse til dette i andre landskapsvernområder og kan omsøkes, jf. naturmangfoldloven § 48, opplyser styret.

Saken ble oversendt til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse 14. januar 2020.

Miljødirektoratet sine vurderinger

Miljødirektoratet kan prøve alle sider i en sak, jf. forvaltningsloven § 34. Klageinstansen kan treffe nytt vedtak i saken eller oppheve vedtaket og sende saken til underinstansen til helt eller delvis ny behandling.

Innledningsvis vi det bemerkes at nasjonalparkstyrets oppgave er å forvalte det eller de verneområder de har ansvar for i samsvar med bestemmelsene i verneforskriften, naturmangfoldloven og nasjonale føringer for verneområdeforvaltning. Nasjonalparkstyret skal også utarbeide forvaltningsplaner for verneområdene og forvalte områdene i samsvar retningslinjene fastsatt i planen etter at den er godkjent.

Miljødirektoratet har sitt kunnskapsgrunnlag fra søknaden, saksforberedelsen og klagen jf. naturmangfoldloven § 8.

Det omsøkte tilbygget ligger ved Elgevatnet i Dørålen landskapsvernområde. Dette landskapsvernområdet ble vernet ved kongelig resolusjon den 24. oktober 2003. Formålet med vernet er:

"å ta vare på et fjellområde som utgjør en del av leveområdene til villreinen i Rondane, spesielt viktige trekkområder, og å ta vare på et særpreget landskap med tilhørende planteliv, dyreliv, landskapsformer, geologiske forekomster og kulturminner.

Allmennheten skal fortsatt ha anledning til naturopplevelse gjennom utøving av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging".

Området er vernet mot inngrep som vesentlig kan endre eller virke inn på landskapets art eller karakter. Det er i utgangspunktet forbud mot oppføring av bygninger eller anlegg, jf. verneforskriften § 3 punkt 1.1. Verneforskriften åpner likevel for at det kan søkes om tillatelse til blant annet tilbygg til eksisterende bygninger, jf. verneforskriften § 3 punkt 1.3 bokstav c).

Det er utarbeidet en forvaltningsplan for de store verneområdene i Rondane, herunder Dørålen landskapsvernområde. Forvaltningsplanen inneholder blant annet retningslinjer for avgjørelser av søknad om dispensasjon etter verneforskriftene. På side 42 er det et kapittel om tilbygg og ombygginger.

Det framgår av planen at søknad om ombygginger og utvidelse vil behandles strengere innenfor nasjonalparkene enn innenfor landskapsvernområdene. Det er likevel noen felles forutsetninger som må være oppfylt for at dispensasjon kan gis. For det første må byggetiltaket være forankret i konkrete behov (vedlagring, do eller liknende) som ikke kan dekkes innenfor eksisterende bygningsmasse. I tillegg må tilbygget være vesentlig mindre enn eksisterende grunnflate. Svært små buer bør ikke påbygges. Forvaltningsmyndigheten kan stille vilkår om eksteriørmessig utforming, farge og materialvalg ved ombygging/påbygg i samsvar med tradisjonell byggeskikk eller tilpasset bygningen/bygningsmiljøet for øvrig. Det vil normalt kunne gis tillatelse til etablering av utedo og oppbevaringsplass for ved der det ikke finnes tilfredsstillende løsninger på dette i dag.

I foreliggende tilfelle er det søkt om oppføring av et tilbygg på eksisterende fiskebu (ca. 35 m²). Tilbygget skal inneholde utedo og vedskjul på ca. 6 m² (1,5 x 4), og en "gang" mellom eksisterende bu og utedo/vedskjul på ca. 14 m² (3,5 x 4). Denne "gangen" skal være åpen og skal benyttes til garnrensking og lagring av garn/fiskeutstyr, ved og utstyr til vedhogst.

Deler av det omsøkte tilbygget skal dekke behov som ifølge forvaltningsplanen kan prioriteres, utedo og vedlagring. Nasjonalparkstyret har da også gitt tillatelse til dette. Det resterende tilbygget skal være et åpent rom/gang som skal brukes til garnrensking og lagring av utstyr. Denne delen av tilbygget har nasjonalparkstyret ikke gitt tillatelse til. De behov som klageren ønsker dekket her dekkes vanligvis i det som finnes av eksisterende bebyggelse. Det er ikke denne type behov som forvaltningsplanen tilgodeser. Samlet vil det omsøkte tilbygget heller ikke være vesentlig mindre enn grunnflata på eksisterende bu, men vil etter våre beregninger utgjøre over femti prosent av eksisterende fiskebu og ikke være i samsvar med retningslinjen i forvaltningsplanen om at tilbygget må være vesentlig mindre enn eksisterende grunnflate

Miljødirektoratet er enig med nasjonalparkstyret i at en tillatelse til omsøkte tilbygg vil kunne ha en uheldig presedensvirkning. Direktoratet finner det trolig at andre vil kunne ønske større buer og bygninger til ulike formål, også til å dekke behov utover de strengt nødvendige som er nevnt i forvaltningsplanen. Ifølge naturmangfoldloven § 36 må det i et landskapsvernområde ikke settes i

verk tiltak alene eller sammen med andre som kan endre det vernede landskaps karakter eller særpreg vesentlig. Bestemmelsen ble endret i 2013 og hensikten var å presisere at tiltak i landskapsvernområder ikke skal vurderes isolert, men også opp mot andre tiltak. Dette for å unngå en bit for bit reduksjon av verneverdiene som samlet sett gir en vesentlig endring i landskapets art og karakter. Det enkelte tiltak trenger derfor ikke nødvendigvis isolert sett å endre landskapet, eller berøre verneverdier som planteliv, dyreliv, kulturminner eller liknende, men dersom det åpnes for en praksis hvor omfattende utbygginger tillates, vil det imidlertid kunne være tilfellet. Det vises også til naturmangfoldloven § 10. Etter denne bestemmelsen skal påvirkningen på et økosystem vurderes ut fra den samlede belastningen som økosystemet er eller vil bli utsatt for. Bestemmelsen skal blant annet forhindre en gradvis forvitring av leveområder gjennom en bit-for-bit utvikling.

En praksis som tillater mange utvidelser og endringer av bygningsmassen i landskapsvernområdet vil kunne generere mer ferdsel, uro og støy som samlet sett vil kunne forstyrre villreinen, jf. naturmangfoldloven § 10. Det er imidlertid først og fremst den muligheten for endring av landskapet, gjennom en bit-for-bit utvikling av bygningsmassen, som begrunner avslaget av det omsøkte tilbygget i denne sak.

Vedtak:

Klagen tas ikke til følge. Nasjonalparkstyret sitt vedtak datert 12. juli 2018 stadfestes. Miljødirektoratet sitt vedtak er endelig og kan ikke påklages.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Knut Fossum
seksjonsleder

Marit Doseth
seniorrådgiver

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

Kopi til:

Rondane -Dovre nasjonalparkstyre	Postboks 987	2604	LILLEHAMMER
Fylkesmannen Innlandet	Postboks 987	2604	LILLEHAMMER