

Mattilsynet
Postboks 383
2381 Brumunddal

Trondheim, 19.05.2022

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2022/4397

Saksbehandler:
Arnt Hegstad

Vedtak i klagesak om motorferdsel innenfor Hardangervidda nasjonalpark

Vi viser til klager på tilsynsutvalgene for Hardangervidda sine vedtak om motorisert ferdsel i Hardangervidda nasjonalpark. Det er søkt om landing og lavtflyging med helikopter i nasjonalparken. Bruken av helikopter inngår ved gjennomføring av tiltak som reduserer faren for spredning av skrantesjuka (CWD).

Klagesak fra Tilsynsutvalget i Vestland ble oversendt til direktoratet 25.03.2022. Klagesak fra Tilsynsutvalget i Telemark ble oversendt 11.04.2022. Viken tilsynsutvalg har foreløpig ikke behandlet klagen fra Mattilsynet. Miljødirektoratet har funnet det riktig å behandle klagesakene for Vestland og Telemark samlet.

Vedtak

Miljødirektoratet endrer vedtakene fra Tilsynsutvalget i Vestland og Tilsynsutvalget i Telemark. Mattilsynet gis tillatelse til lavtflyging og nødvendig antall landinger med helikopter i tråd med innsendt søknad.

Det settes som vilkår at det innen årsskiftet 2022/2023 rapporteres til Miljødirektoratet og tilsynsutvalgene om når, hvor og til hvilket formål det er brukt helikopter. Tillatelsen gis for perioden 15.06.2022 – 01.12.2022. Vedtaket er truffet etter naturmangfoldloven § 48, jf. forvaltningsloven § 35.

Miljødirektoratet mener at det fra beitesesongen 2023 bør etableres alternative løsninger for tilsyn og kontroll som vesentlig reduserer nåværende bruk av helikopter. Tidsaspektet gjør at vi ikke vil kreve at så vidt store endringer blir gjennomført for beitesesongen 2022.

Bakgrunnen for saken

Mattilsynet har søkt om landing og lavtflyging med helikopter i Hardangervidda nasjonalpark for gjennomføring av kartlegging, tiltak og tilsyn med salteplasser for sau. Søknaden er behandlet av de ulike tilsynsutvalgene for Hardangervidda nasjonalpark innenfor deres forvaltningsområder.

Tilsynsutvalget i Vestland ga i vedtak 09.02.2022 Mattilsynet tillatelse til nødvendig antall landinger og lavtflyging i forbindelse med inntransport av utstyr og folk for inngjerding av salteplasser vist i tilsendt kart. I tillegg ble det gitt inntil 2 landinger for inn- og uttransport av personell som skal kontrollere gamle og nye salteplasser, men ikke transport mellom salteplassene. Tillatelsen var avgrenset til tidsrommet 15.06.2022 – 01.11.2022.

Tilsynsutvalget i Telemark ga i vedtak 01.04.2022 Mattilsynet tillatelse til lavtflyging og landing ved de to salteplassene Dyredokk og Øvre Poddevatn i Vinje kommune. Tillatelsen omfatter inntil 2 flytimer med landing for vedlikehold av grindanlegg oppsatt i 2021. Det ble også gitt tillatelse til å lande inntil 2 ganger ved en av salteplassene i Telemark for utsetting av personell som skal føre tilsyn med bruken av salt for husdyr. I tillegg ble det gitt tillatelse til inntil 2 flytimer med landing for oppfølging av uforutsette hendelser. Tillatelsen er gitt med hjemmel i naturmangfoldloven § 48 og gjelder i perioden 15.06.2022 – 01.12.2022.

Mattilsynet har i brev av 14.02.2022 og 04.04.2022 påklaget vedtakene fra tilsynsutvalgene.

Begrunnelser for klagen

For Vestland gjelder klagen bl.a. manglende dispensasjon for bruk av helikopter til detaljkartlegging av salteplasser, innflyging av personell og materiell til vedlikehold, tilsyn med beitebrukernes bruk av salt i beiteperioden og tilsyn med fjerning av salt og nedstengning av saltinnretningene etter beiteperioden. Det er heller ikke gitt dispensasjon til oppfølging av uforutsette hendelser. Mattilsynet klager også på at dispensasjonsperioden er avsluttet 01.11.2022.

For vedtaket fra Telemark tilsynsutvalg gjelder klagen tilsyn med gjerdeanlegg oppsatt i 2021, tilsyn med bruk av salt i beiteperioden og tilsyn med fjerning av salt og nedstengning av saltinnretningene etter beiteperioden.

Mattilsynet viser i sine klager til alvorligheten av CWD, og viktigheten av tiltakene som skal gjennomføres i nasjonalparken. Det er av internasjonal interesse at skrantesjuka ikke spres fra Norge til andre land, og av nasjonal interesse at skrantesjuka ikke spres videre til andre hjorteviltbestander.

Mattilsynet mener som ansvarlig myndighet for smittebekjempelse hos dyr, at den omsøkte bruken av helikopter er helt nødvendig for å sikre at bruken av salt ikke medfører uakseptabel høy risiko for spredning av CWD-smitte. For å kunne gjennomføre et effektivt tilsyn, må det benyttes helikopter i det omfanget det er søkt om.

Med unntak av oppstartsdato opprettholder derfor Mattilsynet søknadene i forhold til nødvendig omfang av lavtflyging og landing med helikopter. De mener det reelle behovet for bruk av helikopter er grundig vurdert. Mattilsynet mener de er helt avhengige av å få medhold i klagen for å kunne gjennomføre bekjempelsestiltakene mot CWD.

Mattilsynet hevder også at tilsyn til fots er en "tilsynsfaglig uholdbar løsning". Sannsynligheten for å oppdage regelbrudd med eventuell spredning av skrantesjuka vil bli kraftig redusert hvis de ikke kan benytte helikopter. Det vises bl.a. til erfaringene fra Nordfjella i 2020 og 2021. Det stilles

også spørsmål ved om et tilsyn til fots vil ha mindre innvirkning på dyrelivet enn bruk av helikopter.

Mattilsynet har også i eget brev av 04.04.2022 kommentert en mulig endring i CWD-forskriften som kan redusere bruken av helikopter. Det understrekes her at arbeidet med denne endringen er i en veldig tidlig fase og at det er meget usikkert om denne endringen vil få noen betydning for behovet for bruk av helikopter i 2022.

Tilsynsutvalgenes vurdering av klagen

Tilsynsutvalget i Vestland har gjennomgått de enkelte klagepunktene og imøtekommet punkt 2 i klagen (inntransport av utstyr og folk for inngjerding av gamle salteplasser nord for Hårteigen) og punkt 5 (bruk av helikopter for oppfølging av uforutsatte hendelser mv). Tilsynsutvalget har også imøtekommet ønsket om å forlenge løyveperioden frem til 01.12.2022. De øvrige punktene i vedtaket opprettholdes.

For punktet om lavtflyging /landing for kontroll av grindanlegg oppsatt i 2021 stilles det spørsmål ved om noen kan gå rundt og ha dette som en sommerjobb. Når det gjelder tilsyn med beitebrukerne sin bruk av salt i beiteperioden, stilles det på samme måte spørsmål ved om det kan være en løsning å be beitebrukerne selv dokumentere forholdene med bilde, eventuelt at noen med sommerjobb går rundt og dokumenterer at forholdene er i orden. Mattilsynet bør også vurdere om kontroll med stenging at salteautomatene kan gjøres ved at brukerne selv dokumenter at forholdene er i orden.

Tilsynsutvalget for Telemark har i sin oversendelse av klagen kun vist til at det ikke har kommet frem nye opplysninger som er relevante for vurderinga av tillatelsen. Nærmere vurdering av klagen fremkommer ikke. Dette er etter direktoratets oppfatning mangelfull saksutredning fra tilsynsutvalget og manglende tilrettelegging av klagen for klageinstansen. Tidshensyn gjør at vi likevel har valgt å ikke sende saken tilbake til tilsynsutvalget.

Vi ser av vedtaket til tilsynsutvalget Telemark at de er svært bekymret for omfanget av motorferdselen som Mattilsynet legger opp til og mulige skadevirkninger for dyrelivet. Tilsynsutvalget mener at deler av tilsynet med bruken av salt og gjerdeinnretninger kan gjennomføres til fots og uten bruk av helikopter. De mener også at effektivitet ved bruk av helikopter, i likhet med annen aktivitet på Hardangervidda, må avveies mot ulemper for dyrelivet og vernehensyn.

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.

Klagene fra Mattilsynet er svært like, selv om de omtaler to forskjellige vedtak. Vi har derfor funnet det riktig å behandle klagesakene fra Vestland og Telemark samlet.

Tilsynsutvalget i Vestland har etter klagebehandling gjort endringer i opprinnelig tillatelse. Dette medfører etter Miljødirektoratets vurdering et nytt vedtak i saken som utløser ny klageadgang og

ny klagefrist. Tilsynsutvalget har ikke sendt det nye vedtaket til Mattilsynet for vurdering av eventuell klage, men har oversendt saken til Miljødirektoratet for behandling. Miljødirektoratet som klageinstans har uansett myndighet til å omgjøre underinstansens vedtak etter forvaltningsloven § 35. Tilsynsutvalget i Telemark har ikke gjort endringer i opprinnelig vedtak.

Rettslig grunnlag

Vernebestemmelsene for nasjonalparken fremgår av forskrift 10. april 1981 nr. 4830 om vern av Hardangervidda nasjonalpark. Formålet med nasjonalparken er "å verne ein del av eit særleg verdfullt høg fjellsområde på ein slik måte at landskapet med planter, dyreliv, natur- og kulturminne og kulturmiljøet elles vert bevart, samstundes som området skal kunne nyttast for landbruk, naturvenleg friluftsliv og naturoppleving, jakt og fiske og undervisning og forskning", jf. verneforskriften § 2.

Det følger av punkt 4.6.1 at motorferdsel til lands og på vann, landing med luftfartøy og flyging under 300 meter er forbudt unntatt i forbindelse med militær operativ virksomhet, politi-, rednings-, brannvern-, skjøtsels-, oppsyns- og forvaltningsoppgaver. Forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til motorferdsel til bestemte formål.

Naturmangfoldloven § 48 gir forvaltningsmyndigheten hjemmel til å gjøre unntak fra vernebestemmelsene dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.

Det følger av verneforskriften § 4 punkt 4.6 at det er en målsetting å holde motorferdselen i nasjonalparken på et lavest mulig nivå. Motorfremkomstmiddel kan derfor bare brukes når transporten er nødvendig. Ved avgjørelsen av om noe er nødvendig må ulempene med motorferdselen holdes opp mot de enkelte transportbehovene.

Miljødirektoratets vurdering av klagen

Mattilsynet har i sin søknad vist til at hjortedyrsykdommen skrantesjuke (CWD) ble påvist i en villreinbukk på Hardangervidda i september 2020 og at sykdommen er en svært alvorlig sykdom hos hjortevilt. Sykdommen utvikler seg svært langsomt i en bestand i startfasen, hovedsakelig ved smitte mellom dyr. I Norge fryktes spredning til hjort og elg, og dersom det ikke lykkes å begrense smittespredningen på Hardangervidda er også tamreinpopulasjonen svært utsatt for smitte.

Etter påvisning av CWD hos villrein på Hardangervidda blir det nå gjennomført tiltak for å begrense smitte. Tiltakene som gjennomføres i forbindelse med salteplasser gjøres med hjemmel i matloven. Vitenskapskomiteen for Mat og Miljø (VKM) har vurdert risikofaktorer for spredning både innenfor Hardangervidda villreinområde og ut fra villreinområdet. En av risikofaktorene som vektlegges tungt er salteplasser for sau, samlingsplasser der også hjortevilt samles på søk etter salt og områder hvor smitte kan spres.

Effektive tiltak på salteplasser for husdyr er derfor viktige i områder med påvist CWD-smitte. Registrerte salteplasser er kartlagt, og det er satt opp grindanlegg på alle kjente salteplasser som har vært i bruk i hele eller deler av perioden fra 2015-2020. Salteplasser som har vært i bruk i

denne perioden blir ikke lenger tillatt brukt. I 2022 skal alle slike salteplasser være inngjerdet for å hindre at hjortedyr kommer inn på plassene.

Antall kartlagte salteplasser i Hardangervidda-sonen er i underkant av 300. Det ble satt opp grindanlegg på 130 av disse plassene i 2021. Det skal derfor settes opp ca. 170 grunder på de resterende plassene i 2022. Av disse ligger 58 lokaliteter innenfor Hardangervidda nasjonalpark. Det kan i tillegg finnes salteplasser både i og utenfor nasjonalparken som ikke er kartlagt enda.

Nødvendige tiltak varierer i omfang og mellom fylkene, men Mattilsynet mener det innenfor nasjonalparken er behov for bruk av helikopter til bl.a. detaljkartlegging av salteplasser, innflyging av materiell, vedlikehold av grunder og generelt tilsyn med beitebrukernes bruk av salt. Det tas også høyde for eventuelle uforutsette hendelser som kan medføre behov for ekstra tilsyn med anleggene. Erfaringene fra Nordfjella viser at skader i første rekke skjer sen høst og vinter.

Mattilsynet har i søknaden oppsummert behovet for flyging i de ulike delområdene, og søker unntak fra motorferdselsforbudet for perioden frem til 1. desember 2022. Det opplyses i søknadene at flyging i jakttida for villrein kun vil bli gjennomført ved alvorlige hendelser som må følges opp raskt.

Verneforskriften for Hardangervidda nasjonalpark har et generelt motorferdselsforbud i § 4 punkt 4.6.1. Omsøkt flyging og landing er knyttet til etablering, tilsyn og kontroll med salteplasser og anlegg for beitebruk. Miljødirektoratet mener søknaden må vurderes etter den generelle dispensasjonsbestemmelsen i naturmangfoldloven § 48.

Naturmangfoldloven § 48 åpner for at forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, eller dersom sikkerhetshensyn eller hensynet til vesentlige samfunnsinteresser gjør det nødvendig.

Gjennom verneprosessen er det tatt konkret stilling til hvilke vernebestemmelser og hvilket restriksjonsnivå som skal gjelde i nasjonalparken. Det er fastsatt spesifikt forbud mot motorferdsel, og hvilke formål det skal kunne gis tillatelse til motorferdsel for. Normalt bør det derfor være en streng praksis med å gi tillatelse til motorferdsel for andre formål.

CWD er imidlertid en svært alvorlig sykdom hos hjortevilt, og å hindre smittespredning må etter Miljødirektoratets vurdering anses som et sikkerhetshensyn etter naturmangfoldloven § 48. Det følger av forarbeidene til naturmangfoldloven (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009)) at "med alternativet sikkerhetshensyn siktes det bl.a. til sikkerhet for liv og helse, smittsomme sykdommer fra dyr og sikkerhet mot omfattende og direkte skade på eiendom". Ut fra erfaringer fra Nordfjella, hvor hele villreinstammen ble avlivet for å hindre smittespredning, anser Miljødirektoratet at tiltak for å hindre spredning på Hardangervidda også vil være en vesentlig samfunnsinteresse etter § 48.

Det er en klar målsetning å holde motorferdselen på Hardangervidda på et lavest mulig nivå. Samtidig står vi ovenfor en situasjon der forebygging og bekjempelse av en svært smittefarlig sykdom må gis sterk prioritet. Det krever at vi for en periode må akseptere at motorferdselen i

forbindelse med igangsatte tiltak mot CWD blir mer omfattende enn ønskelig for dyreliv og friluftsliv.

Vi må likevel avveie praktiske og effektive nyttehensyn ved bruk av helikopter opp mot de ulemper og skadevirkninger det medfører. Det er et faktum at den svært omfattende bruken av helikopter er en belastning på dyrelivet og de verneverdiene som nasjonalparken skal ivareta. Dette fremkommer også tydelig av tilsynsutvalgenes søknads- og klagebehandling. Det er også et faktum at tiltakene og belastningen på området vil fortsette over flere år.

Miljødirektoratet vil allerede nå signalisere at Mattilsynet fra beitesesongen 2023 bør etablere alternative løsninger for tilsyn og kontroll som vesentlig vil redusere nåværende bruk av helikopter. Vi viser bl.a. til de forslag som er fremsatt av tilsynsutvalgene. Tidsaspektet gjør imidlertid at vi ikke vil kreve at så vidt store endringer av det planlagte opplegget blir gjennomført for beitesesongen 2022.

Miljødirektoratet tar derfor klagen for Vestland og Telemark til følge og gir Mattilsynet tillatelse til lavtflyging og nødvendig landing med helikopter som omsøkt i perioden frem til 01.12.2022. Denne tillatelsen forutsetter at det innen årsskiftet 2022/2023 rapporteres til Miljødirektoratet og tilsynsutvalgene om når, hvor og til hvilket formål det er brukt helikopter.

Vi forutsetter at Mattilsynet gjør sitt ytterste for å begrense motorferdselen og for å finne alternative løsninger fra og med 2023. Det skal som tidligere være nær kontakt med SNO for generelt å redusere uheldig belastning for dyrelivet, og spesielt for villrein.

Klagerett

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

Hilsen Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ivar Myklebust
Avdelingsdirektør

Knut Fossum
seksjonsleder

Kopi:

Tilsynsutvalget for Hardangervidda, Telemark

Tilsynsutvalget for Hardangervidda, Vestland

Tilsynsutvalget for Hardangervidda, Viken

Statsforvalteren i Vestland

Statsforvalteren i Vestfold og Telemark

Statsforvalteren i Viken