

Dalan advokatfirma v/advokat Jon-Andreas Lange

Trondheim, 02.02.2021

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2020/13293

Saksbehandler:
Marit Doseth

Avgjørelse i klagesak - klage på tillatelse gitt av Femundsmarka og Gutulia nasjonalparkstyre til guidede turer

Miljødirektoratet tar ikke klagen til følge. Nasjonalparkforvalter hadde myndighet til å fatte vedtak i henhold til nasjonalparkstyrets vedtektsbestemmelser. Miljødirektoratet kan heller ikke se at det er begått noen saksbehandlingsfeil som har virket bestemmende på vedtakets innhold.

Det vises til din klage på vegne av Svahken Sjite av 21. august 2020 på Femundsmarka og Gutulia nasjonalparkstyres vedtak av 3. august 2020. Saken ble sendt til Miljødirektoratet for klagebehandling den 28. september 2020.

Bakgrunn for saken

Lars Monsen Femund Lodge søkte den 24. juli 2020 om tillatelse til å drive guidede turer i Femundsmarka nasjonalpark, Gutulia nasjonalpark og Femundslia landskapsvernområde i perioden 10. august til 31. oktober 2020.

I søknaden opplyser Lars Monsen at han har kjøpt Femund Fjellstue (heretter kalt Femund Lodge) hvor det planlegges å arrangeres ulike kurs. Mye av aktiviteten vil foregå på lodgen og Femunden, men i nasjonalparkene Femundsmarka og Gutulia, samt naturreservatene rundt, ønskes det også å kunne avholdes guidede turer. Det skal benyttes godt kvalifiserte guider og turene vil ha ulik varighet, fra 3-7 døgn. Formålet er å tilby fantastiske naturopplevelser og sikre sunn drift av Femund Lodge, med positive ringvirkninger for lokalmiljøet og regionen.

Det opplyses i søknaden at sporløs ferdsel vil vektlegges og at kundene vil få opplæring i dette. Turene ønskes gjennomført hele året, men sommersesongen fra starten av juni til slutten av september vil være viktigst. Det vil bli tatt hensyn til reindrifta og man vil forsøke å unngå områder der reinsdyrflokkene beiter, spesielt der de kalver. Monsen opplyser at han ønsker dialog med samene før planlegging av turtraseer. På vinterstid vil det etter hvert være aktuelt med hundekjøring og ski- og pulkturer.

Monsen ønsker å ivareta det samiske, blant annet vil det være naturlig at kursdeltakerne handler reinkjøtt fra de lokale samene og at det på enkelte turer benyttes samisk guide.

Det søkes om følgende turer:

1. Turer langs vassdragene Røa og Mugga på sommerføre (Båt til utløpet, gå inn til grensa, packraft eller kano ned elva, båt tilbake til lodgen).
2. Fotturer til toppen av Store Svuku, via Svukuriset hele året hvor det er fokus på sikkerheten for deltakerne.
3. Fottur i Gutulia nasjonalpark, typisk dagstur.

Det vil søkes om å få gjennomført guidede turer langs de allerede etablerte scooterløypene inn i retning utleiekoiene ved Øvre Roasten og Grøtåa senere og i samråd med reindrifta.

Søknaden ble behandlet av nasjonalparkstyret ved delegert myndighet til forvalter. Det ble fattet følgende vedtak den 3. august 2020:

Nasjonalparkstyret for Femundsmarka og Gutulia vil ved delegert myndighet gi dispensasjon til Lars Monsen Femund Lodge for guidede turer i henhold til § 3 punkt 4.2 i vernebestemmelsene for Femundslia landskapsvernområde, Femundsmarka nasjonalpark av 21.02.2003 og Gutulia nasjonalpark av 10.09.2004. Tillatelsen må medbringes og kunne fremvises under turene. Dispensasjonen gjelder denne sesongen på barmark fra 10.08.2020 og er gyldig fram til 31.10.2020.

Vilkår for vedtak:

- Opplegget forutsettes å være i tråd med det som er angitt i søknaden og med fokus på sporløs ferdsel.
- Ferdselen må foregå hensynsfullt og varsomt slik at det ikke skjer skade på naturmiljø eller kulturminner. Dyrelivet må ikke forstyrres.
- Det må tas nødvendige hensyn til at det er beiteområder for tamrein. Ved observasjon av tamrein er arrangør ansvarlig for at den enkelte deltaker og gruppa samlet opptrer på en slik måte at reinen ikke forstyrres.
- Det er ønskelig med en rapportering etter sesongen. Denne må inneholde informasjon om omfanget/antall turer, hvor mange deltakere det har vært og hvilke områder/traseer som er benyttet.
- Brudd på vernebestemmelse, retningslinjene i forvaltningsplan og vilkårene i dette vedtaket vil kunne medføre at tillatelsen trekkes med umiddelbar virkning.

Svahken Sjite ved Jon Anders Mortensson kontaktet nasjonalparkstyret i e-post datert 17. august 2020. Som representant for den største brukeren av området mener han at Svahken Sjite burde ha fått uttalt seg før vedtaket ble fattet. Den endring av arealbruken som tillatelsen innebærer, burde vært behandlet av styret og ikke av forvalter. Det bes om at reindriften for ettertiden blir hørt i alle saker som berører deres drift og det reises spørsmål om vekst og verdiskapning veier tyngre enn verneformål og lokal bruk av områdene.

Vedtaket ble påklaget i brev datert 21. august 2020 av advokat Jo-Andreas Lange på vegne av Svahken Sijte. Det hevdes at vedtaket lider av flere mangler som medfører at vedtaket er ugyldig.

For det første hevdes det at forvalteren ikke hadde hjemmel til å fatte vedtaket og det vises til delegasjonsbestemmelsene i vedtektene. Vedtaket var ikke kurant.

Videre hevdes det at det er en saksbehandlingsfeil at Svahken Sjite ikke fikk anledning til å uttale seg før vedtaket ble fattet. Det hevdes at Svahken Sjite er part i saken, jf. fvl. § 2 og at saken på grunn av den manglende involveringen av distriktet ikke er tilstrekkelig opplyst, jf. fv. § 17. Dette har medført at det er satt vilkår som ikke er konkrete. Det påklagde vedtaket setter heller ingen begrensninger på omfanget/antallet guidede turer med utenlandske turister. Dette underbygger ifølge klagen at beslutningsgrunnlaget er mangelfullt.

Det bes om at vedtaket blir gitt oppsettende virkning.

I e-post datert 26. august 2020 svarer forvalter på henvendelsen fra Jon Anders Mortensson. Det presiseres at tillatelsen gjelder ferdsel til fots for mindre grupper i en begrenset periode i områder av parken hvor det allerede er mye ferdsel. Det opplyses at styret er positive til guidede turer, og vedtaket er i samsvar med eksisterende praksis. Adgangen til å forby ferdsel til fots er i nasjonalparken dessuten begrenset. Det opplyses at styret ikke har tatt stilling til andre organiserte aktiviteter vinterstid, men det er hensikten å involvere reindrifta når en detaljert søknad eventuelt foreligger.

Styret behandlet klagen i møte den 16. september 2020. Kravet om oppsettende virkning ble ikke tatt til følge med den begrunnelse at vedtaket gjaldt for en kort periode og at tiltaket ble vurdert til å ikke ha en nevneverdig negativ konsekvens for verneverdiene. Tillatelsen hadde dessuten allerede løpt én måned.

Nasjonalparkstyret mente at saken var kurant og at forvalter hadde myndighet til å behandle den. Det ble vist til lov, forskrift, forvaltningsplan, retningslinjer fra styret og presidens som er entydige i hva utfallet i saken skal være. Det vises til en entydig forvaltningspraksis for søknader om organisert ferdsel til fots hvor det blir gitt dispensasjon dersom det er utenfor sårbare områder/perioder, i korte tidsrom, utenfor vinterhalvåret. Aktuelle vedtak er i samsvar med tidligere praksis.

Det vises også til Miljødirektoratets presisering av at det er begrensede muligheter til å forby ferdsel til fots i nasjonalparken. Ferdsel til fots kan bare forbys dersom det er sårbare områder eller perioder på året. Perioden det er gitt dispensasjon for er ikke sårbar, heller ikke for reindrifta.

Nasjonalparkstyret minnet også om at tillatelsen bare gjaldt for en begrenset periode på 2,5 måned og at den i henhold til søknaden gjaldt for 8 personer ved bruk av kano og 16 personer til fots. Vilkåret om rapportering vil gi et bedre kunnskapsgrunnlag for å behandle fremtidige søknader. Vilkår om at det skal tas hensyn til reindrifta er i samsvar med formuleringene Miljødirektoratet har brukt ved avgjørelser i tilsvarende saker.

Det opplyses at det foreligger en praksis for å sende saker på høring til reindrifta dersom tiltaket har et visst omfang og vil berøre deres aktivitet. I denne sak ble det gitt tillatelse på et tidspunkt der det allerede er ferdsel av et betydelig omfang i et område som ikke er kalvingsområde.

For eventuelle aktiviteter på vinteren har nasjonalparkstyret varslet søker om at dette vil kreve nærmere avklaringer og dialog med reindrifta. Dette er strengere enn tilfellet er for andre dispensasjoner som er gitt.

Avslutningsvis opplyser nasjonalparkstyret at de tidligere har uttalt seg positivt til ansvarlige opplegg med guidede turer i nasjonalparken og at erfaringene er gode. Det vises til at man gjennom guidede turer kan sikre seg at det formidles god kunnskap om verneområdet og om hvordan man kan ivareta natur og dyreliv, reindrifta og sikkerheten.

Nasjonalparkstyret fant med fire mot to stemmer ikke grunnlag for å omgjøre tidligere vedtak og saken ble sendt til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Miljødirektoratet sin vurdering

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

Det framgår av vedtektene for nasjonalparkstyret at de kan delegere myndighet til forvalter i saker av kurant karakter, jf. vedtektenes punkt 6.2. Hva som menes med "saker av kurant karakter" blir nærmere angitt i bestemmelsen. Det er:

- Saker etter verneforskriftenes spesifiserte dispensasjonsbestemmelser om ferdsel og motorferdsel.
- Saker etter verneforskriftenes øvrige spesifiserte dispensasjonsbestemmelser og etter naturmangfoldloven § 48 der:
 - a) det dreier seg om fornying av dispensasjon gitt av styret eller arbeidsutvalget, og forutsetningene er tilnærmet uendret.
 - b) det foreligger etablert forvaltningspraksis fra saker behandlet av styret/AU i tilsvarende sak.
 - c) forvaltningsplanen gir entydige føringer for utfallet.

Nasjonalparkstyret opplyser at de er positive til guidede turer, og at det er etablert en praksis for å gi tillatelse til dette. Av forvaltningsplanen for Femundsmarka framgår det videre at det er et forvaltningsmål at nasjonalparken skal kunne benyttes til bærekraftig og miljøtilpasset turisme innenfor rammen av verneformålet og verneforskriften, og at dette vil kunne gi besøkende flotte naturopplevelser uten at naturmiljøet blir unødig påvirket gjennom slitasje og forstyrrelser. I foreliggende sak er det gitt tillatelse til guidede turer med opplæring i sporløs ferdsel, noe som er forenelig med nevnte forvaltningsmålet for nasjonalparken.

Miljødirektoratet legger til grunn at vedtak av 3. august 2020 er fattet i samsvar med vedtektenes delegasjonsreglement og at forvalter hadde myndighet til å fatte vedtak i saken.

Miljødirektoratet har sitt kunnskapsgrunnlag i saken fra søknad, klage, saksforberedelse og forvaltningsplan, jf. naturmangfoldloven § 8.

Femundsmarka nasjonalpark ble vernet ved kgl.res 9. juli 1971. Formålet med opprettelsen av nasjonalparken fremgår av verneforskriften § 2 og er:

- å bevare et stort, sammenhengende og i det vesentlige urørt skog- og fjellområde,
- å bevare landskapsformer med blant annet det særpregede dødislandskapet med blokkmark, morenerygger, sjøer og vannsystemer,
- å bevare det naturlige biologiske mangfoldet med et egenartet plante- og dyreliv.

Allmennheten skal gis anledning til naturopplevelse gjennom utøving av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging. Kulturminner i nasjonalparken skal sikres mot skade. Området skal kunne nyttes til reindrift. Ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor nasjonalparken er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse.

Gutulia nasjonalpark ble vernet ved kgl.res. 10 september 2004. Formålet med opprettelsen av nasjonalparken fremgår av verneforskriften § 2 og er:

- å bevare et i det vesentlige urørt skog-, myr- og fjellområde,
- å bevare det naturlige biologiske mangfoldet med et egenartet plante- og dyreliv.
- å verne om kulturminner.

Ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor nasjonalparken er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området skal kunne nyttes til reindrift.

Femundslia landskapsvernområde ble vernet ved kgl.res. 9. juli 2009. Formålet med landskapsvernområdet framgår av verneforskriften § 2 og er:

"... å ta vare på et særpregat naturlandskap i tilknytning til Femundsmarka nasjonalpark.

Allmennheten skal gis anledning til naturopplevelse gjennom utøvelse av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging. Området skal kunne nyttes til reindrift. Ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor landskapsvernområdet er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse".

Alle verneforskriftene for de tre områdene har bestemmelser i § 3 punkt 4 om ferdsel. Ifølge andre punkt i denne bestemmelsen så er vernet ikke til hinder for tradisjonell turvirksomhet til fots i regi av turistforeninger, skoler, barnehager, ideelle lag og foreninger. Slike turer kan altså gjennomføres i nasjonalparken uten søknad. Bestemmelsen sier noe om hvilken type ferdsel og omfanget av ferdselen som skal kunne tillates i verneområdene. Annen organisert ferdsel og ferdselsformer som kan skade naturmiljøet må ha særskilt tillatelse.

Det hevdes i klagen at det er en saksbehandlingsfeil at Svahken Sjite ikke har fått uttalt seg til søknaden før vedtaket ble fattet. Svahken Sjite hevdes å være part i saken og det at de ikke har fått anledning til å uttale seg før vedtak ble fattet har medført at saken ikke var tilstrekkelig opplyst, jf. fvl. § 17.

Forvaltningsloven § 2 e) gir en definisjon av hva som skal regnes som part. Ifølge denne bestemmelsen er part den som en avgjørelse retter seg mot eller saken direkte gjelder. Avgjørelsen i denne sak "retter seg mot" søker Lars Monsen, spørsmålet er om tillatelsen til guidede turer i verneområdene kan sies å "direkte gjelde" Svahken Sjite, som er den største brukeren av området.

Selv om vedtaket vil kunne innebære noe mer ferdsel i området, så vil det etter vår vurdering ikke påføre reindrifta noen direkte økonomiske, rettslige eller faktiske skadevirkninger. I nasjonalparker er ferdsel til fots tillatt i samsvar med friluftslovens regler, jf. naturmangfoldloven § 35, andre ledd, tredje punktum. Nasjonalparkstyret opplyser at det allerede er mye ferdsel i de aktuelle områdene, flere hundre mennesker benytter disse områdene i løpet av sommer/høst-sesongen. Reindriftas rettslige stilling vil ikke bli påvirket som følge av vedtaket. Det vises til uttalelse fra Lovavdelingen (jnr. 825/70E) hvor det for eksempel antas at det å eie grunn innenfor et større reguleringsområde i seg selv neppe er nok til å bli regnet som part. Miljødirektoratet legger til grunn at Svahken Sjite ikke er part i saken.

Målene for områdevern etter kapittel 5 i naturmangfoldloven er angitt i § 33 første ledd og er først og fremst knyttet til beskyttelse av naturverdier. I § 33 første ledd bokstav f) kan imidlertid "natur preget av menneskers bruk gjennom tidene (kulturlandskap) eller som også har kulturhistoriske verdier, og tilrettelegging for bruk som bidrar til å opprettholde naturverdiene" vernes. Det er natur preget av menneskers bruk som er nevnt i § 33 første ledd bokstav f). Vern av samisk kultur og næringsutøvelse i seg selv er både utenfor målene som nevnes i § 33 første ledd og formålet med naturmangfoldloven som helhet. Dette kan derfor ikke være et mål med opprettelsen av verneområder, noe som fremgår eksplisitt av forarbeidene. Departementet skriver her at områdevern ikke foreslås som "virkemiddel for å sikre visse former for bruk, næringsvirksomhet eller kulturutøvelse fremfor andre". Når samiske interesser er nevnt i verneformålet er det for å bevare natur som samisk kultur og næringsutøvelse er avhengig av. Med "naturgrunnlaget" forstås biologiske, landskapsmessige og geologiske elementer og økologiske prosesser som samisk kultur og næringsutøvelse er avhengig av.

Vern av samisk kultur og næringsutøvelse bør derfor fortrinnsvis ivaretas under annet lovverk. Reindriftsloven kapittel 8 gir for eksempel egne regler om forholdet til annen bruk i reinbeiteområder, herunder hjemmel for å regulere ferdsel av hensyn til reindriften.

Det framgår som overfor nevnt at ferdsel til fots i samsvar med friluftslovens regler er tillatt, jf. naturmangfoldloven § 35. Slik ferdsel kan bare begrenses eller forbys i avgrensede områder i nasjonalparker, og bare dersom det er nødvendig for å bevare planter eller dyr, kulturminner eller geologiske forekomster. Med "dyr" siktes det her til ville dyr. I nasjonalparker kan derfor søknad om organisert ferdsel ikke avslås av hensyn til reindriftsinteresser alene. I landskapsvernområder er ferdsel til fots tillatt og kan ikke forbys med hjemmel i naturmangfoldloven/verneforskriften, jf. naturmangfoldloven § 36 andre ledd, siste punktum jf. § 77 tredje punktum.

I klagen hevdes det også at den manglende involveringen av reindrifta medførte at saken ikke var tilstrekkelig opplyst da vedtaket ble fattet, jf. forvaltningsloven § 17. Ifølge forvaltningsloven § 17 skal forvaltningsmyndigheten påse at saken er så godt opplyst som mulig før vedtak treffes. Hvor omfattende undersøkelser og involveringer som må foretas i den enkelte sak, må sees i sammenheng med hva som hensiktsmessig innenfor rammen av akseptabel tids- og ressursbruk.

I det foreliggende tilfellet ville en involvering av Svahken Sjite med stor sannsynlighet ikke påvirket utfallet av saken. Det var dessuten en tillatelse med begrenset omfang både i tid og antall deltakere som antas vil påvirke reindrifta og andre brukere av området i beskjeden grad. Saken var etter vår vurdering ikke av en slik karakter og omfang at det var hensiktsmessig å involvere andre brukere og rettighetshavere før vedtak ble fattet. Miljødirektoratet kan derfor ikke se at det er begått noen saksbehandlingsfeil som har virket bestemmende på vedtakets innhold, jf. forvaltningsloven § 41.

Vedtak:

Miljødirektoratet tar ikke klagen til følge. Femundsmarka og Gutulia nasjonalparkstyre sitt vedtak datert 3. august 2020 stadfestes. Avgjørelse er endelig og kan ikke påklages videre, jf. forvaltningsloven § 28.

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:
Nasjonalparkstyret for Femundsmarka og Gutulia
Fylkesmannen i Trøndelag
Svahken Sjite