

Sans Senja as v/ Kjell Harald Horn
Strandveien 69, Postboks 322
9305 FINNSNES

Trondheim, 06.03.2019

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2018/13896

Saksbehandler:
Marit Doseth

Avgjørelse i klagesak - klage på avslag på søknad om å få arrangere deler av ultraløp i Ånderdalen nasjonalpark

Miljødirektoratet gir klager medhold. Det omsøkte terrengløpet på Den Norske Turistforenings merkede trase gjennom nasjonalparken medfører etter Miljødirektoratet sin vurdering med liten sannsynlighet nevneverdig skade eller ødeleggelse av verneformål eller verneverdiene.

Det vises til klage fra Sans Senja as på Ånderdalen nasjonalparkstyre sitt vedtak datert 29. september 2018. Saken ble oversendt i e-post datert 18. desember 2018 til Miljødirektoratet for endelig klagebehandling.

Bakgrunn for saken

Sans Senja as søkte den 4. september 2018 Ånderdalen nasjonalparkstyre om tillatelse til gjennomføring av ultraløp delvis gjennom Ånderdalen nasjonalpark. Det opplyses at ca. 38 km av løpetraseen skal gå langs en merket DNT-sti gjennom nasjonalparken. Det vil ikke være behov for merking utover det som allerede finnes. Arrangøren skal ha et sjekkpunkt ved Åndervatnet og straks løpet er ferdig vil løpetraseen bli gjennomgått for fjerning av eventuelt søppel. I følge søknaden skal deltakerne pålegges sporløs ferdsel, og forsøpling vil medføre direkte diskvalifikasjon.

Nasjonalparkstyret behandlet søknaden i møte den 29. september 2018. Søknaden ble avslått og avgjørelsen ble blant annet begrunnet med at det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om fuglelivet og hvilken effekt løpet vil kunne ha på dette i nasjonalparken. I tillegg vil reinen kunne bli negativt påvirket i en sårbar periode. Styret mente også at en tillatelse vil skape en uheldig presedens og anbefalte arrangøren å legge traseen utenfor nasjonalparken.

Klage

Vedtaket ble påklaget i e-post datert 11. oktober 2018.

I klagen ble det vist til at det skal være et begrenset antall løpere, maksimalt 30 stykker i 2019. Det ble også opplyst om at arrangøren ikke vil øke deltakerantallet til mer enn 50 stykker ved eventuelle senere arrangementer, da det satses mer på kvalitet fremfor kvantitet.

Det vises også til at traseen ikke vil bli merket, men at løperne vil følge eksisterende merking og GPS på sine egne klokker. Klager mener derfor at løpet vil medføre begrenset skade på miljøet.

I klagen hevdes det også at avslaget medfører usaklig forskjellsbehandling. Det vises til at Xreid fikk arrangere et løp med 200 deltakere. Etterfølgende evaluering av dette løpet viste liten effekt på miljøet. Også turene som Senja Turlag og Senja Ski har avholdt blir nevnt, og det stilles spørsmål ved om disse foreningene i det hele tatt søker om å få gjennomføre sine arrangementer i nasjonalparken.

Klager mener løperne ikke vil virke truende på eventuelle reinsdyr som måtte befinne seg langs traseen, siden løperne vil holde ulikt tempo og derfor vil være spredt utover i løypa.

Avslutningsvis hevder klager at styret har samtykket og/eller medvirket til tiltak som antas vil øke antall besøkende i nasjonalparken. Eksempel på dette er tilrettelegging for parkering og opparbeiding av vei utenfor nasjonalparken. Det hevdes også at det er utarbeidet en reklamefilm for nasjonalparken. Klager viser tilslutt til at det tillates årlige løp med betydelig flere deltakere i andre nasjonalparker.

Forberedende klagebehandling

Ånderdalen nasjonalparkstyre behandlet klagen i møte den 20. november 2018.

Nasjonalparkstyret viste til manglende kunnskap om naturmangfoldet langs løpetraseen, og at søknaden ble avslått under henvisning til føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9.

Det ble også vist til at tidspunktet for løpet, den 14. juni, er en sårbar periode for tamreinen og viltet. Forstyrrelser i denne perioden kan ifølge styret medføre mislykket/avbrutt yngling, og kalver og simler kan bli adskilt fra hverandre. Styret påpekte at deres anmodning til arrangøren om å avholde løpet sensommer/høst ble avvist.

I besøksstrategien som er under utarbeidelse, vil ønsket om å kanalisere ferdselen i tid og rom være sentralt ifølge styret. Det vises til at det er mange sårbare våtmarksområder i nasjonalparken og at det er dokumentert vegetasjonsslitasje på deler av de mest brukte stiene. Styret vil prioritere ferdselsreducerende tiltak inn i nasjonalparken.

Når det gjelder påstanden om forskjellsbehandling, så viser styret til at Xreid Senja ble arrangert senere på året, den 1.-3. juli 2016, det opplyses i e-post datert 28. februar 2019 at det var 120 deltakere og løpet fant sted på samme trase som er aktuell i foreliggende sak. I ettertid har det ifølge styret vært en stor økning i antall besøkende i nasjonalparken. Det opplyses at Senja Turlag og Senja Ski ikke har søkt om å få arrangere turer, deres aktivitet er ansett å falle inn under unntaksbestemmelsen i verneforskriften § 3 pkt. 5.2.

Styret mener at gjentatte forstyrrelser over tid har større negativ påvirkning på rein og vilt. Det er derfor ikke positivt at løperne er spredt når nasjonalparken passerer.

Styret tilbakeviser at det er en kommersialisering av nasjonalparken og det vises igjen til arbeidet med besøksstrategien hvor målsettingen er å balansere verneverdiene, besøkende og lokal

verdiskapning. Styret ønsker er å få en bevisst, målrettet og forutsigbar plan for hvordan de besøkende skal møtes.

Nasjonalparkstyret uttrykker at de ikke har kjennskap til hvorfor denne typen arrangementer tillates i andre nasjonalparker, men viser til at det også finnes eksempler på at det er gitt avslag. Styret mener de ulike parkene ikke forvaltes likt fordi verneforskriftene, verneverdiene og verneformål er forskjellig.

Nasjonalparkstyret fant ikke grunnlag for å omgjøre sitt vedtak og sendte saken til Miljødirektoratet for endelig avgjørelse.

Miljødirektoratet sine vurderinger

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.

Ånderdalen nasjonalpark ble vernet ved kgl.res 4. juni 2004 og formålet med Ånderdalen nasjonalpark er:

- å bevare et stort og tilnærmet urørt naturområde med opprinnelig furuskog, bjørkeskog og et fjell- og fjordlandskap som er karakteristisk for ytre deler av Troms. Landskapet og naturmiljøet med dyre- og plantelivet skal bevares.
- å bevare et naturområde med samiske og andre kulturminner.

Ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor nasjonalparken er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området skal kunne brukes til reindrift, naturopplevelse og utøvelse av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging.

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

Ifølge verneforskriften § 3 pkt. 5 skal all ferdsel skje varsomt og ta hensyn til vegetasjon, dyreliv og kulturminner. Forskriftsbestemmelsene er ikke til hinder for tradisjonell turvirksomhet til fots i regi av turlag, skoler, barnehager, ideelle lag og foreninger, jf. § 3 pkt. 5.1. Organisert ferdsel og ferdselsformer som kan skade naturmiljøet skal ha særskilt tillatelse av forvaltningsmyndigheten. Eksempel på tiltak som kan skade naturmiljøet er teltleirer, idrettsarrangement, jaktprøver eller andre større arrangement, jf. § 3 pkt. 5.2.

Nasjonalparkstyret opplyser at manglende kunnskap om naturmangfoldet, og da særlig fuglelivet langs løpetraseen, var med på å begrunne avslaget på søknaden. Det ble vist til føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9.

Det fremgår av naturmangfoldloven § 8 at offentlige beslutninger som berører naturmangfoldet, så langt det er rimelig, skal bygge på kunnskap om arters bestandssituasjon, naturtypers utbredelse og økologiske tilstand, samt effekten av påvirkninger. Kravet til kunnskapsgrunnlaget skal stå i et rimelig forhold til sakens karakter og risiko for skade på naturmangfoldet.

Det fremgår av verneforskriften at turlag, skoler, barnehager, ideelle lag og foreninger vil kunne utøve tradisjonell turvirksomhet uten søknad, jf. verneforskriften § 3 pkt. 5.1. Det er ikke satt noen begrensninger med hensyn til tid eller sted, heller ikke noen øvre grense for antall personer. Verneforskriften åpner i denne bestemmelsen altså opp for at et betydelig antall personer kan bruke nasjonalparken i friluftssammenheng uten å måtte søke om tillatelse til dette.

Det omsøkte ultraløpet er imidlertid et idrettsarrangement som faller inn under ordlyden i forskriftens § 3 pkt. 5.2 og som dermed er søknadspliktig. Hva som er et idrettsarrangement vil kunne variere, både med hensyn til hvilken aktivitet som utøves og deltakerantallet. Behov for tilretteleggingstiltak og forventet publikumstilstrømning vil også kunne være forskjellig. I verneforskriften er det valgt å gjøre idrettsarrangementene søknadspliktig, og dermed sikre at forvaltningsmyndigheten får muligheten til å vurdere hvert arrangement konkret. Forvaltningsmyndigheten har dermed muligheten ikke til bare å avslå arrangementer som vil skade verneverdier og/eller verneformålet, men også gi tillatelse og redusere eventuelle negative virkninger ved å sette vilkår. Eksempel på vilkår kan være trasevalg, antall deltakere, krav om opprydding med mer.

Miljødirektoratet mener det er naturlig å sammenlikne omsøkte arrangement med det som tillates uten søknad i første punktum. Dersom det ikke foreligger en berettiget grunn til å tro at ultraløpet vil medføre større og/eller andre skader enn det som må forventes av aktiviteter etter første ledd, bør arrangementet tillates. Det må være hensynet til verneformålet og verneverdiene som er det vesentlige for vurderingen av om en aktivitet skal tillates. Et idrettsarrangement med maksimalt 30 deltakere som løper langs oppmerket sti og som ikke krever noen form for merking eller annen tilrettelegging, vil vanligvis ikke ha større skadepotensiale enn turer som gjennomføres i regi av lag og foreninger.

All ferdsel vil kunne sette avtrykk, men etter vår vurdering er det ikke særlig sannsynlig at ferdsel fra 30 personer på en merket sti vil ha stor effekt. Ferdsel til fots vil også kunne være forstyrrende på dyrelivet, men vanligvis ikke mer forstyrrende enn at slik ferdsel tillates i verneområder med mindre det foreligger særlige forhold, typisk en særlig sårbar art. I følge naturmangfoldloven § 35 er ferdsel til fots som hovedregel tillatt i nasjonalparker.

Miljødirektoratet mener risikoen for skade ved det omsøkte terrengløpet er forholdsvis liten og at søknaden slik den er framsatt er av en slik karakter at det ikke kan stilles store krav til kartlegginger av naturforholdene, jf. naturmangfoldloven § 8.

Føre-var-prinsippet i naturmangfoldloven § 9 kommer til anvendelse dersom kunnskapsgrunnlaget er mangelfullt og for å unngå mulig vesentlig skade på naturmangfoldet som følge av tiltaket. Det må altså foreligge en viss sannsynlighet for en vesentlig skade. Hva som er vesentlig skade vil avhenge av flere forhold. Hvor mye økosystemet blir endret som følge av tiltaket, hvor varig tiltaket er og om truede eller sårbare arter blir påvirket kan være eksempler på forhold som kan medføre vesentlig skade. Miljødirektoratet mener at selv om det omsøkte terrengløp kan medføre kortvarig, forbigående forstyrrelser av dyrelivet og muligens gir noe terrengslitasje, er det ikke å betrakte som vesentlige skader. Miljødirektoratet har derfor ikke vektlagt føre-var-prinsippet.

Nasjonalparkstyret viser til at arrangøren ble oppfordret om å avholde løpet utenfor nasjonalparkgrensen. Miljødirektoratet er enig med styret i at aktiviteter og tiltak som kan skade eller ødelegge naturmangfoldet, skal legges utenfor vernegrensen dersom mulig.

Det fremgår av forarbeidene til naturmangfoldloven § 35 annet ledd, Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) s. 411, at et svært aktuelt alternativ til reguleringer er kanalisering av ferdselen til bestemte deler av verneområdet. En god besøksstrategi vil kunne bidra til å motvirke eventuelle negative presedensvirkninger som en tillatelse vil kunne gi, jf. naturmangfoldloven § 10.

Det vises i saksutredningen til uttalelse fra leder for Sør-Senja reinbeitedistrikt Anne-Berit Påve Kristiansen. Reinbeitedistriktet ønsker ikke at et slik løp skal arrangeres på våren/forsommeren. Begrunnelsen er at Ånderdalen er det eneste kalvingsområde i distriktet. Simlene kavler fra midten av april til medio juni. Uro kan medføre at dyrene forlater området og at simla i verste fall forlater kalven som da lett kan komme til skade.

Det fremgår av formålsbestemmelsen i verneforskriften § 2 at ivaretagelse av naturgrunnlaget innenfor nasjonalparken er viktig for samisk kultur og næringsutnyttelse. Området skal kunne brukes til reindrift, naturopplevelse og utøvelse av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging.

Naturmangfoldloven § 33 angir hvilke hensyn som kan være hovedformål med vern, og hensynet til reindrift er ikke nevnt her. Bestemmelsen utelukker likevel ikke at et verneområde også kan ivareta andre hensyn enn de nevnte, se også Backer; Naturmangfoldloven, kommentarutgave s. 296. Bestemmelsen og dens forarbeider er etter direktoratets mening ikke til hinder for at samenes næring og kulturelle tilknytning til områdene kan tillegges vekt i vedtak om tillatelse. Hensynet til næringsinteresser kan ikke begrunne ferdselsreguleringer eller ferdselsforbud, jf. naturmangfoldloven § 35 annet ledd, fjerde punktum.

Vedtak:

Miljødirektoratet gir klager medhold og tar klagen til følge. Sans Senja AS gis tillatelse til å arrangere deler av ultraløp på eksisterende trase i nasjonalparken i henhold til søknaden og i samsvar med de råd og anbefalinger som nasjonalparkstyret gir. Miljødirektoratet sin avgjørelse er endelig og kan ikke påklages.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Ivar Myklebust
Avdelingsdirektør

Knut Fossum
Seksjonsleder

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

Kopi til:

Ånderdalen nasjonalparkstyre	Postboks 6105	9291	TROMSØ
Fylkesmannen i Troms	Postboks 6105	9291	TROMSØ