

Forsvaret/HV-11
Setnesmoen
6310 VEBLUNGSNES

Trondheim, 27.01.2021

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2021/1361

Saksbehandler:
Pål Foss Digre

Vedtak i klagesak om motorferdsel i Reinheimen nasjonalpark og Lordalen landskapsvernområde i forbindelse med vintertrening for Royal Marines

Vi viser til klagen på vedtak fra Reinheimen nasjonalparkstyre av 9. desember 2020. Klagesaken ble oversendt fra nasjonalparkstyret 18. desember 2021. Vi viser videre til e-post fra Møre og Fjordane heimevernsdistrikt 11 v/major Stig Hjellset av 19. januar 2021 med ytterligere kommentarer i saken.

1. Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder vedtaket fra Reinheimen 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 Reinheimen nasjonalpark og Lordalen landskapsvernområde.

Vedtaket er fattet etter forskrift om Reinheimen nasjonalpark § 3 punkt 6.3 bokstav a og forskrift om Lordalen landskapsvernområde § 3 punkt 5.3 bokstav a, jf. forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

2. Kort om bakgrunnen for saken

Møre og Fjordane heimevernsdistrikt 11 ved major Stig Hjellset søkte 4. november 2020 om dispensasjon fra forbudene mot motorisert ferdsel i Reinheimen nasjonalpark og Lordalen landskapsvernområde. Motorferdselen skal skje i forbindelse med vinterøvelse for den britiske militæravdelinga Royal Marines. Det framgår av søknaden at Royal Marines planlegger å gjennomføre en skimarsj fra Bismo til Lesjaskog i perioden 1. -12. februar. I forbindelse med skimarsjen ønsker de å kjøre med tre snøskutere for å transportere personell og utstyr inn til støttepunkt ved Lordalshytta/Nysætra i Lordalen landskapsvernområde. Fra dette støttepunktet ønsker de å kjøre to turer med to snøskutere videre inn til støttepunkt ved Grønbu i Reinheimen nasjonalpark.

Det framgår av søknaden at skimarsjen er en del av Royal Marines Mountain Leader Training-kurs. Kurset er en del av britenes 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 opplæring 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.

I vedtak av 9. desember 2020 av slo Reinheimen nasjonalparkstyre å gi dispensasjon til motorferdselen. Styret vurderte søknaden opp mot de likelydende bestemmelsene i forskrift om Reinheimen nasjonalpark 3 nr. 6.3 bokstav a og forskrift om Lordalen landskapsvernområde § 3 nr. 5.3 bokstav a, som begge sier at styret kan gi dispensasjon til "øvingskøyring" for blant annet militær virksomhet.

Som begrunnelse for avslaget viser nasjonalparkstyret til at forvaltningsplanen for Reinheimen og tilliggende landskapsvernområder angir at motorisert ferdsel i forbindelse med militærøvinger skal vurderes strengt. I prinsippet skal planlagte øvingsaktiviteter som krever motorisert ferdsel legges utenfor verneområdene. Styret viser i den anledning også til brev fra Klima- og miljødepartement av 3. april 2019 (vedlegg 1). Nasjonalparkstyret viser også til at militær trening er en ny virksomhet i verneområdene. Å åpne opp for en slik virksomhet vil over tid kunne påvirke villreinen negativt i strid med verneformålet for områdene.

Begrunnelse for klagen

Møre og Fjordane heimevernsdistrikt 11 v/major Hjellset klagde på vedtaket 24. 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 langs de samme traseene. 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 opplæring 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 Porsangermoen 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

Reinheimen 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 Reinheimen nasjonalpark og Lordalen landskapsvernområde i forbindelse med militær aktivitet. 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. Reinheimen nasjonalparkstyre ga dispensasjon til motorferdsel i forbindelse med Royal Marines tilsvarende øvelse i januar/februar 2020.

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 Reinheimen nasjonalpark § 2 er formålet med opprettelsen av denne nasjonalparken blant annet å

- ta vare på et stort, sammenhengende og villmarksprega fjellområde
- ta vare på et høgfjellsøkosystem med et egenarta og variert biologisk mangfold
- ta vare på sentrale leveområder til villreinstammen i Ottadalen nord

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. Formålet med opprettelsen av Lordalen landskapsvernområde er etter forskrift om Lordalen landskapsvernområde § 2 blant annet å ta vare på leveområder og trekkområder for villreinen, og annet biologisk mangfold som preger landskapet.

Etter forskrift for Reinheimen nasjonalpark § 3 punkt 6.1 og forskrift for Lordalen landskapsvernområde § 3 punkt 5.1 er motorferdsel til lands forbudt i verneområdene. De to forskriftene har likelydende bestemmelser i henholdsvis §§ 3 punkt 6.2 bokstav a og 3 nr. 5.2 bokstav a om at motorferdselsforbudet 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 dermed 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 for Reinheimen nasjonalpark § 3 punkt 6.3 bokstav a framgår det at

Forvaltningsstyresmakta kan gje løyve til:

a) *Øvingskøyning til formål nemnt i punkt 6.2:*

Tilsvarende bestemmelse finner vi i forskrift for Lordalen landskapsvernområde § 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 det vedlagte brevet av 3. april 2019 har Klima- og miljødepartementet, i samarbeid med Forsvarsdepartementet, gitt retningslinjer for skjønnsutøvelsen ved behandling av søknader knyttet til militær øvingsvirksomhet når søknaden behandles 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 ikke er basert på en konkret vurdering av forsvarets behov i Reinheimen og Lordalen. 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 derfor 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 Reinheimen nasjonalpark og Lordalen landskapsvernområde. Dette er også i samsvar med retningslinjene i forvaltningsplanen for Reinheimen punkt 4.7.2 der det står:

Søknad om motorisert ferdsel under øvingar for Forsvaret skal vurderast strengt, og løyve vil normalt ikkje gjevast om ein kan bruke alternative øvingsområde. Dette skal vere vurdert i søknaden.

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 i Norge, 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 (vedlegg 2), der departementet understreker også klagemyndigheten i alle saker skal være tilbakeholden med å overprøve nasjonalpark- eller verneområdestyrets skjønnsutøvelse.

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 Reinheimen nasjonalpark og Lordalen 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 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 høyfjellområder som ikke er vernet i Sør-Norge.

Vi vil her også peke på at styret klart ga uttrykk for at utgangspunktet var at øvinger som innebærer motorferdsel skal skje utenfor verneområdene, da de ga tillatelse til tilsvarende kjøring i januar/februar 2020. Det var en uttalt forutsetning for tillatelsen at det ikke var mulig å endre planene samme vinter. Vi kan dermed vanskelig se at dere hadde en berettiget forventning om at tilsvarende søknad for 2021 skulle innvilges. Vi finner derfor ikke grunn til å legge avgjørende vekt på at det nå er kort tid til den planlagte skimarsjen.

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

Dere kan ikke klage på dette vedtaket.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Ivar Myklebust
avdelingsdirektør

Knut Fossum
seksjonsleder

Kopi til:
Nasjonalparkstyret for Reinheimen

Postboks 987

2626

LILLEHAMMER

Vedlegg:

1. Klima- og miljødepartementets brev 3. april 2019
2. Klima- og miljødepartementets brev 15. juni 2015