

STATSFORVALTEREN I INNLANDET
Postboks 987
2604 LILLEHAMMER

Trondheim, 03.05.2022

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2021/13382

Saksbehandler:
Marte Eliasson

Vedtak i klagesak om inngjerding av seterhus og oppføring av platting på gnr./bnr. 159/1/59 i Finndalen landskapsvernområde.

Vi viser til klagen på Nasjonalparkstyret for Reinheimen sitt vedtak 30. september 2021. Klagesaken ble oversendt fra nasjonalparkstyret 3. desember 2021. Det vises i tillegg til e-post av 10. desember 2021 fra Ola Stubrud Teigen med supplerende merknader til klagen.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder Nasjonalparkstyret i Reinheimen sitt vedtak om tillatelse til inngjerding av seterhus og oppføring av platting på gnr/bnr. 159/1/59 i Finndalen landskapsvernområde.

Vedtaket er fattet etter forskrift om vern av Finndalen landskapsvernområde og naturmangfoldloven § 48, jf. § 34 fjerde ledd.

Dere kan ikke klage på vedtaket.

Bakgrunn for saken

Ola Stubrud Teigen søkte om tillatelse til å gjerde inn seterhus og å bygge platting på nord- og vestsida av seterhuset på gnr/bnr. 159/1/59 i Finndalen landskapsvernområde. Behovet for å gjerde inn seterhuset skyldes at det er ønskelige å holde beitedyr unna husveggen, særlig hester som gjør skade på både kledning og vinduslister. Finndalen fjellstyre har vurdert søknaden og omsøkte tiltak etter seterforskriften.

Forvalter innstilte på at Teigen skulle få tillatelse til å gjerde inn seterhuset med et areal på 43 m², og ca. 27 løpemeter med gjerde. For søknaden om platting innstilte forvalter på avslag. I vurderingen fra forvalter pekes det på at det er et forholdsvis stort beitetrykk i hele landskapsvernområdet.

Det vises videre til at det i verneforskriften er åpnet for å imøtekomme behov for inngjerding i landbruksnæringen, og ved hensyn til skjøtsel i kulturlandskapet. Inngjerding av hytter er imidlertid konfliktfylt fordi det kan være en ulempe for beitebruk, fri ferdsel og for landskapet. På den andre siden kan mangel på gjerde også være konfliktfylt i områder med høyt beitetrykk og der beitedyr bruker uteområder inntil hytter og seterhus.

Forvalter pekte på at selv om forvaltningsplanen har retningslinjer som ikke åpner for å gjerde inn hytter og buer, så kan det være forhold som gjør at inngjerding er nødvendig. På Sterringen hvor søker har seter, er det en konsentrasjon av beitedyr, og det er et dokumentert behov for inngjerding. Forvalter mener det på sikt bør innarbeides retningslinjer i forvaltningsplanen for inngjerding av seterhus og hytter, da det etter hvert er gode erfaringer med avgrenset inngjerding for å unngå konflikter med beiteinteresser. Fordelen ved å gjerde inn et avgrenset areal inntil hytte og uthus i beitepåvirket område vil være stor, mens ulempene er vurdert å være små. Beitetrykket i setergrendene er relativt høyt og med økende storfe- og ammekubesetninger vil det være aksept for inngjerding av hytter og seterhus. Dette er forhold som har endret seg noe etter vernetidspunktet, og tiltaket vurderes å ikke være i strid med verneformålet eller påvirke verneverdiene nevneverdig.

For søknaden om platting peker forvalter på at sannsynligheten for at det vil komme mange liknende søknader er store, da setrene i området i økende grad blir brukt til fritidsformål. Av forvaltningsplanen går det frem at det er registrert 96 byggverk i verneområdet der 35 er seterhus og ca. 10 hytter. En slik utvikling vil kunne føre til at det verdifulle setermiljøet i Finndalen endrer seg og får en annen karakter, noe som er i strid med verneformålet. Platting, terrasse og veranda er vurdert i forvaltningsplanen, og der definert som et fremmedelement i den lokale byggeskikken som ikke skal være tillatt.

I møte 1. juli 2021 ga nasjonalparkstyret tillatelse til inngjerding av seterhuset og til platting på vestsiden av seterhuset på ca. 9 m². I begrunnelsen for tillatelsene uttalte styret at inngjerdingen skal forhindre at beitedyr gjør skade på seterhus og er til unødig ulempe. For plattingen ble det pekt på at Teigen har fått tillatelse fra Finndalen fjellstyre. Det ble i tillegg vektlagt at plattingen innenfor gjerdet på bakkenivå ikke vil være skjemmende eller føre til nevneverdig ulempe for verneverdiene i området.

Klagers argumenter

Statsforvalteren peker på at ivaretagelse av et verdifullt seterlandskap er et av formålene med vern av Finndalen landskapsvernområde, og platting, terrasse og veranda er i forvaltningsplanen nevnt konkret som et fremmedelement i den lokale byggeskikken som det ikke skal gis tillatelse til. Det vises i tillegg til at nasjonalparkstyret i tidligere saker har gitt avslag på søknader om platting med denne begrunnelsen.

Det påpekes at forvalters argument om presedensvirkninger ikke er vurdert i vedtaket fra styret. I tillegg vises det til at fjellstyrene og nasjonalparkstyret forvalter ulike lovverk med ulike formål. Fjellstyrenes vedtak er ikke bindende for nasjonalparkstyret. At fjellstyret har gitt en tillatelse etter sitt lovverk, er ikke en tilstrekkelig begrunnelse for tillatelsen.

Statsforvalteren mener vedtaket er en ulempe for verneformålet, og at det kan gi en utvikling som på sikt kan påvirke verneverdiene negativt. Det hevdes også at det ikke er gitt en tilstrekkelig begrunnelse for vedtaket.

Merknader til klagen

I brev av 10. desember 2021 har Teigen kommet med merknader til klagen fra Statsforvalteren i Innlandet. Det påpekes at klagen fra statsforvalteren bygger på et annet utfall enn det vedtaket det er gitt tillatelse til. Vedtaket fra styret er i tråd med det fjellstyret ga tillatelse til og innebærer en tillatelse til platting på vestsida, og inngjerding som omsøkt.

Det bemerkes at Teigen er enig i at fjellstyrevedtaket ikke er bindende for nasjonalparkstyret, men at vurderingen og skjønnnet som fjellstyret har utvist ikke bør være uten interesse ved behandling av setersaker.

Nasjonalparkstyrets merknader

Nasjonalparkstyret viste i vurderingen av klagen til at det er feil at plattingen har en størrelse på 35 m², og at gitte tillatelse gjelder en platting på ca. 9 m² innenfor et gjerde som det i samme sak har blitt gitt tillatelse til å sette opp. Gjerdet er ganske tett og gir lite eller intet innsyn. Skal en se plattingen fra utsiden må man gå helt inntil gjerdet. Styret la til grunn at det ikke kan se at tiltakene endrer landskapsbildet og går utover verneverdiene i Finndalen.

Styret peker videre på at de er oppmerksomme på spørsmålet om presedens, men at dette ut ifra sakens karakter ikke er tungtveiende nok. Nasjonalparkstyret tar imidlertid med seg innspillene fra statsforvalteren dersom liknende saker skulle komme opp.

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.

Hva gjelder saken?

Spørsmålet i saken er om det skal gis tillatelse til å gjerde inn seterhus på gnr/bnr. 159/1/59. I tillegg er det spørsmål om det skal gis tillatelse til etablering av en platting på vestsiden av seterhuset på ca. 9 m².



Foto: seterhuset sett fra vest

Hvilke regler er aktuelle?

Forskrift om vern av Finndalen landskapsvernområde setter begrensninger på hvilke tiltak som kan gjennomføres i verneområdet. Forskriften har f.eks. forbud mot oppføring, påbygging og ombygging av bygninger eller anlegg og andre faste eller midlertidige innretninger, inngjerding av utmarksareal med mer.

I forskriftens § 3 pkt. 1.3 bokstav h) er det åpnet for at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til "gjerding i utmark og bygging av sankekveer". Forskriften har ingen bestemmelser som åpner for å gi tillatelse til etablering av plattinger, og søknad om platting må derfor vurderes etter naturmangfoldloven § 48 første ledd, første alternativ.

Denne bestemmelsen åpner for at forvaltningsmyndigheten kan gi tillatelse til tiltak dersom "det ikke strider mot vernevedtakets formål" og "ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig". Begge vilkårene må være oppfylt for at det skal kunne gis dispensasjon.

Av forarbeidene til naturmangfoldloven følger det at den generelle dispensasjonsbestemmelsen i § 48 ikke kan anvendes for å utvide den rammen som er trukket opp i vernevedtaket. Bestemmelsen skal være en sikkerhetsventil for tiltak som ikke kunne forutses eller spesielle/særskilte tilfeller som ikke ble vurdert på vernetidspunktet. Den er ment for bagatellmessige inngrep eller forbigående forstyrrelser som er av stor betydning for søker.

Kravet om at tiltaket ikke skal påvirke verneverdiene nevneverdig innebærer at dispensasjon i mange tilfeller ikke er aktuelt. Selv om vilkårene for en eventuell dispensasjon er oppfylt, har søker likevel ikke krav på å få en tillatelse. Forvaltningsmyndigheten må foreta en konkret og individuell vurdering av om dispensasjon skal gis ut fra en vurdering av behovet for tiltaket og påvirkning på verneverdiene. Det er i tillegg særlig pekt på at forvaltningsmyndigheten bør vurdere konsekvensene av en dispensasjon, f.eks. om andre kan tenkes å søke dispensasjon på samme grunnlag

I forvaltningsplanen for verneområdene i Reinheimen er det i pkt. 9.3.2 på s. 128 retningslinjer for gjerde- og sanketrøer. Her heter det: *"Etter søknad kan forvaltningsstyresmakta gje løyve til gjerding i utmark i den grad det er nødvendig for landbruksdrifta eller skjøtsel av kulturlandskapet. Gjerding skal kunne skje med tradisjonelle gjerdetypar som skigard, stakitt, steingjerde eller einergjerde. Det skal også kunne nyttast nettinggjerde eller straumgjerde. Sanketrøer bør plasserast innåt anna inngjerd område.*

Det blir ikkje opna for å gjerde inn hytter og buer."

Konkret vurdering

Landskapsvernområder opprettes for å ivareta natur- eller kulturlandskap av økologisk, kulturell eller opplevelsesmessig verdi, eller som er identitetsskapende. I landskapsvernområder må det ikke iverksettes tiltak som kan endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig. Til landskapet regnes også kulturminner som bidrar til landskapets egenart.

Formålet med Finndalen landskapsvernområde er blant annet å ta vare på et egenartet og vakkert natur- og kulturlandskap der verdifullt setermiljø, vegetasjon og kulturminner utgjør en vesentlig del av landskapets egenart. Formålet er videre å ta vare på leveområder og trekkområder for villreinen og annet biologisk mangfold som preger landskapet, ta vare på geologiske forekomster og landskapsformer, og å ta vare på vakker og særpreget vassdragsnatur.

I verneområdene føres det en streng praksis med hensyn til byggetiltak, nettopp for å unngå nedbygging og for å unngå tiltak som vil være negative for verneverdiene både på kort og på lang sikt. Små eller enkeltvise tiltak vil ofte hver for seg ikke ha stor betydning for den samlede belastningen på naturmangfoldet. Over tid, og med summen av alle gjennomførte tiltak vil dette likevel kunne få stor betydning for landskapsbildet og naturmangfoldet.

I klagen er det anført at ivaretagelse av et verdifullt seterlandskap er et av formålene med vern av Finndalen landskapsvernområde, og at platting, terrasse og veranda er konkret nevnt i forvaltningsplanen som et fremmedelement i den lokale byggeskikken som det ikke skal gis tillatelse til. Det vises i tillegg til at nasjonalparkstyret i tidligere saker har gitt avslag på søknader om platting med denne begrunnelsen. Det er videre anført at det som begrunnelse for tillatelsen ikke er tilstrekkelig å vise til at Finndalen fjellstyre har gitt en tillatelse etter sitt lovverk, da fjellstyrene og nasjonalparkstyret forvalter ulike lovverk med ulike formål.

Tillatelsen som gjelder gjerdet, er ikke spesielt problematisert i klagen og direktoratet legger til grunn at det er et akseptert behov for gjerdet som følge av at beitedyr gjør skade på seterhuset. Direktoratet er enig i at begrunnelsen må vise hvilke hensyn som er vektlagt etter det lowerket som gjelder for verneområdet, og at det ikke kan legges avgjørende vekt på at det er gitt tillatelser etter annet lovverk som er laget for å ivareta andre formål. I begrunnelsen har styret imidlertid også uttalt at det er lagt vekt på at plattingen blir liggende innenfor gjerdet på bakkenivå slik at den ikke vil være skjemmende eller føre til nevneverdig ulempe for verneverdiene i Finndalen. Styret har i sin vurdering av klagen også uttalt at en er oppmerksom på spørsmålet om presedens, og at en tar med seg innspillene fra statsforvalteren.

Direktoratet er enig med statsforvalteren i at plattinger kan oppfattes som et fremmedelement i et setermiljø og det som betegnes som den lokale byggeskikken i verneområdet. Det er opplyst om at det er registrert 96 byggverk i verneområdet og at det av dette er 35 seterhus og ca. 10 hytter. Det er videre pekt på at setrene i økende grad blir brukt til fritidsformål, og direktoratet går derfor ut fra at det ikke er usannsynlig at det er flere som vil ønske å oppføre platting i tilknytning til sine bygninger. En tillatelse til platting vil kunne føre til flere liknende søknader og dermed legge til rette for en utvikling som kan bidra til en gradvis endring av setermiljøet.

For å ivareta verneformålet både på kort og lang sikt er og for å unngå at det legges til rette for en utvikling som på sikt bidrar til en gradvis endring av landskapsbildet, er nødvendig at forvaltningsmyndigheten fører en streng praksis ved behandling av dispensasjonssøknader for bygninger og andre faste innretninger. Det er derfor viktig at utfallet av denne saken ikke danner grunnlag for en generell praksis i verneområdet. Vi vil også bemerke at vi, når det gjelder omsøkte plattingen, stiller spørsmål ved behovet når det omsøkte gjerdet vil holde beitedyr unna seterhuset.

Vi finner imidlertid ikke grunnlag for å overprøve vurderingen som styret har gjort, og viser også i den anledning til at Klima- og miljødepartementet i brev av 2. mars 2015 har bedt Miljødirektoratet om å vise tilbakeholdenhet med å overprøve nasjonalpark- og verneområdestyrets skjønn der styret har vurdert saker om bygging i verneområder etter naturmangfoldloven § 48.

Ut fra det ovennevnte stadfester vi vedtaket fra nasjonalparkstyret.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Knut Fossum
seksjonsleder

Marte Eliasson
seniorrådgiver

Kopi til:

Ola Stubrud Teigen	81/1, Flatmovegen 59	2686	Lom
Nasjonalparkstyret for Reinheimen	Postboks 987	2626	LILLEHAMMER
LOM KOMMUNE	Sognefjellsvegen 6	2686	LOM
FINNDALEN FJELLSTYRE	Postboks 16	2684	VÅGÅ
Statens naturoppsyn	Postboks 5672 Sluppen	7485	TRONDHEIM