

STIFTELSEN NORSK INSTITUTT FOR NATURFORSKNING NINA
Postboks 5685 Torgarden
7485 TRONDHEIM

Trondheim, 21.01.2025

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2025/204

Saksbehandler:
Pål Foss Digre

Vedtak i klagesak om helikopterlandinger og snøskuterkjøring i forbindelse med forskning på villrein i Hardangervidda nasjonalpark

Vi viser til klagen deres på vedtak fra Tilsynsutvalet for Hardangervidda nasjonalpark Telemark av 5. juni 2024. Klagesaken ble oversendt fra tilsynsutvalget 9. juli 2024.

Vedtak

Miljødirektoratet endrer tilsynsutvalgets vedtak og fatter nytt vedtak i saken.

Norsk institutt for naturforskning (NINA) får løyve til

- nødvendig lavtflyging og nødvendige landinger med helikopter for merking av rein og elg i den delen av Hardangervidda nasjonalpark som ligger i Telemark i perioden fra og med 1. januar til og med 31. mars 2025
- nødvendig kjøring med snøskuter for oppfølging av GPS-merkede dyr i perioden 1. desember 2024 til 20. april 2025

Vilkår for tillatelsen:

- Norsk institutt for naturforskning (NINA) skal innen 20. mai 2025 sende oversikt over utført motorferdsel vintersesongen 2024-2025 i prosjektene «Kartlegging av områdebruk hos hjortevilt som ledd i håndtering av skrantesjuka» og «Gevirgnaging hos villrein: utbredelse og mulige årsakssammenhenger» i Hardangervidda nasjonalpark til de tre tilsynsrådene for Hardangervidda nasjonalpark. Oversikten skal vise datoer og strekninger for landinger og lavtflyging med helikopter og kjøring med snøskuter, fortrinnsvis dokumentert ved GPS-logg.
- Kopi av dette løyvet skal medbringes under ferdsele, og framvises til politiet eller Statens naturoppsyn ved kontroll.

Vedtaket er fattet etter forskrift om vern av Hardangervidda nasjonalpark § 4 punkt 4.6.5 bokstav f og forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Dere kan ikke klage på vedtaket.

Bakgrunn for saken

Norsk institutt for naturforskning NINA søkte i brev av 2. november 2023 til de tre tilsynsutvalgene for Hardangervidda nasjonalpark om tillatelse til motorferdsel i sammenheng med forsknings- og overvåkningsprosjektene «Kartlegging av områdebruk hos hjortevilt som ledd i håndtering av skrantesjuka» og «Gevirgnaging hos villrein: utbredelse og mulige årsakssammenhenger» i perioden 2024-2027. NINA søker blant annet om

- ubegrenset antall landinger med helikopter i perioden 1. januar til 15. april for GPS-merking av villrein og elg
- opptil fem turer med opptil to snøskutere i perioden 1. desember til 20. april for oppfølging av GPS-merkede dyr

Dere søkte også om ca. 12 landinger med helikopter for oppfølging av GPS-merkede dyr med kamerasendere og innsamling av beiteplanter i perioden 1. juni til 31. oktober. Denne delen av søknaden er ikke tema i klagesaken.

Tilsynsutvalget i Buskerud ga så vidt vi forstår tillatelse i tråd med søknaden, mens tilsynsutvalget i Vestland ikke har fattet vedtak i saken.

Tilsynsutvalget for Hardangervidda nasjonalpark Telemark fattet 5. juni 2024 vedtak der de blant annet ga tillatelse til

- åtte landinger med helikopter i perioden «01.01.– 31.03.05» for GPS-merking av rein. Vi legger til grunn at årstallet her er feilskrift for 2025.
- fire landinger med helikopter i den samme perioden for GPS-merking av elg
- inntil tre dager med kjøring med opptil to snøskutere i perioden 1. desember 2024 til 20. april 2025 for oppfølging av GPS-merkede dyr

Det framkommer innledningsvis i brevet at søknaden er vurdert opp mot forskrift om Hardangervidda nasjonalpark § 4 punkt 4.6.5 bokstav f som gir forvaltningsmyndigheten mulighet til å gi løyve til «naudsynt transport i samband med forskning».

Når det gjelder helikopterflyginga for å GPS-merke rein, viser tilsynsutvalget til at helikoptermerking er så belastende for reinen at NINA eventuelt må merke færre individer. Av hensyn til simlene som skal kalve, gir styret videre ikke tillatelse til flyginger etter 31. mars.

Som begrunnelse for å begrense tillatelsen til snøskuterkjøring for å følge opp GPS-merkede dyr, viser tilsynsutvalget til at kjøringa medfører ei ekstra belastning på villreinene, og til at ising på radiohalsbåndene ikke er observert på Hardangervidda i de tjue årene merkinga har foregått. Utvalget mener derfor ulempene og risikoen for dyrene ved å gjennomføre tilsynet er større enn ved å la det være.

Det framkommer av vedtaket at løyvet er begrenset til én sesong etter instruks fra overordnet myndighet og at tilsynsutvalget vil vurdere løyver for følgende sesonger i 2025.

Avslutningsvis skriver tilsynsutvalget at løyvet også er hjemlet i motorferdselloven § 6 og i forskrift om motorferdsel i villreinen sitt leveområde i Tinn kommune sin del av Hardangervidda nasjonalpark § 2.

Klagers argumenter

Dere klagde på vedtaket i brev av 26. juni 2024. Dere peker innledningsvis i brevet på at forvaltningsmodellen der forskjellige forvaltningsmyndigheter fatter vedtak for de enkelte delene av Hardangervidda skaper utfordringer for arbeidet deres. Ettersom villreinstammen bruker området uavhengig av kommune- og fylkesgrenser også om vinteren, kan dere ikke planlegge på forhånd hvilket fylke eller hvilken kommune motorferdselen skal skje i. Når dere søker må dere dermed legge til grunn at all motorferdsel kan måtte skje i én kommune og ett fylke. Dette fører til at det samlede antallet turer dere søker om løyve til blir langt høyere enn det dere faktisk ønsker å gjennomføre. Dere peker videre på at det for dere hadde vært ønskelig med løyver som var like for hele Hardangervidda, uavhengig av kommune- og fylkestilhørighet og av om løyvet gjelder motorferdsel innenfor eller utenfor verneområdene.

Når det gjelder helikopterlandingen for å merke rein og elg, peker dere på at dere har et mål om at 10-20 bukker og inntil 20 simler skal være merket. Ved merkinga lander dere det normalt minst to ganger per dyr som merkes, enkelte ganger mer. Tillatelsen dere har fått fra Telemark tilsynsutvalg, innebærer dermed at dere bare har mulighet til å merke tre til fire villrein og én eller to elger. Dersom alle aktuelle dyr skulle befinne seg i Telemark i periodene dere har mulighet til å merke, vil dere dermed ikke kunne nå målet.

Når det gjelder skuterkjøringa peker dere på at dere trenger et handlingsrom for å kunne kontrollere dyr med sendere for eksempel om senderen står unormalt mye i ro, eller om det er andre indikasjoner på at det er noe galt med dyra. Dette er både nødvendig for å sikre faglige data, og noe dere er pålagt i tillatelsene dere har fra Mattilsynet. Dere ber derfor primært om at tillatelsen gis til «nødvendig» motorferdsel, uten begrensning til antall turer.

Tilsynsutvalgets merknader til klagen

Tilsynsutvalget har vurdert saken på nytt i tråd med regelen i forvaltningsloven § 33. De har ikke endret eller opphevet vedtaket sitt, og har derfor sendt saken til Miljødirektoratet for avgjørelse.

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 klagesaken gjelder

Dere har klaget på vedtak fra Tilsynsutvalet for Hardangervidda nasjonalpark Telemark som ga dere løyve til motorferdsel med snøskuter og helikopter de delene av Hardangervidda nasjonalpark som ligger i Telemark etter forskrift om Hardangervidda nasjonalpark. Vedtaket ga videre løyve til landing med helikopter i «leveområda for villreinen utenfor Hardangervidda, som ligg i Tinn kommune», etter motorferdselloven § 6 og løyve til bruk av snøskuter i de samme områdene i Tinn kommune etter forskrift om motorferdsel i villreinen sine leveområde i Tinn kommune sin del av Hardangervidda nasjonalpark § 2. Selv om søknaden deres gjaldt hele Hardangervidda villreinområde, legger vi da til grunn at klagesaken her bare gjelder områdene som er angitt i vedtaket.

Vedtaket gjaldt videre bare for vintersesongen 2024-2025 og tilsynsutvalget har gitt uttrykk for at de vil fatte vedtak for de øvrige sesongene søknaden gjaldt seinere. Vi legger derfor til grunn at klagesaken her bare gjelder motorferdselen i innværende sesong.

I vedtaket sitt begrenset tilsynsutvalget perioden dere fikk tillatelse til lavtflyging og landing med helikopter til t.o.m. 31. mars. Dere hadde søkt om å få lande for å merke bukker fram til 15. april. Tilsynsutvalget peker på at flyging i begynnelsen av april kan forstyrre simlene som skal kalve. Dere har ikke spesifikt tatt opp spørsmålet om sesonglengde i klagen og vi forstår det derfor slik at dere ikke klager på denne begrensninga. Dere har uttrykkelig gitt uttrykk for at dere ikke klager på begrensningene i antallet landinger for å samle inn planter sommeren/høsten 2024.

Vi vil først behandle spørsmålene etter verneforskriften for Hardangervidda nasjonalpark.

Løyve etter forskrift om vern av Hardangervidda nasjonalpark

Er vilkårene for å gi løyve oppfylt?

Etter forskrift om vern av Hardangervidda nasjonalpark § 4 punkt 4.6.1 er motorferdsel til lands og til vanns, landing med luftfartøy og lavtflyging under 300 meter forbudt. Etter forskrift om vern av Hardangervidda nasjonalpark § 4 punkt 4.6.5 bokstav f kan forvaltningsmyndigheten likevel gi løyve til «naudsynt transport i samband med forskning».

Søknaden gjelder transport i sammenheng med forskningsprosjekter. Miljødirektoratet mener eventuelle alternativer til bruk av helikopter og snøskuter vil være åpenbart mindre egnet for å utføre oppgavene, og at transporten dermed er «nødvendig». Vi anser dermed vilkåret om at transporten skal være «naudsynt transport i samband med forskning» som oppfylt. Vi kan dermed gi løyve.

Miljødirektoratet mener det ikke bør settes noen absolutt antallsbegrensning for landinger med helikopter eller for turer med snøskuter

Vi er videre enige med tilsynsutvalget i at det bør gis en tillatelse, men har kommet til at det ikke skal settes noen absolutt antallsbegrensning i antallet landinger med helikopter eller turer med snøskuter.

Kunnskapsgrunnlag om villreinen på Hardangervidda

Tilsynsutvalget har i sin begrunnelse pekt særlig på at motorferdselen kan ha negative virkninger for villreinen på Hardangervidda. Miljødirektoratet er enige i at dette er den dominerende negative virkningen av tiltaket.

Rein er i norsk rødliste for arter 2021 kategorisert som «nær truet (NT)». Omtrent halvparten av den europeiske bestanden av villrein, og nesten hele den europeiske bestanden av underarten fjellrein (*Rangifer tarandus tarandus*) lever i fastlands-Norge. Villreinen er derfor en norsk ansvarsart.

Med grunnlag i naturmangfoldloven § 13 er det fastsatt en kvalitetsnorm for villrein. Etter normen skal alle villreinområder klassifiseres etter gitte kriterier til kategoriene «dårlig»,

«middels» eller «god», se kvalitetsnorm for villrein artikkel 2. Av kvalitetsnorm for villrein vedlegg I framgår det at klassifiseringa skal bygge på de tre delnormene «bestandsforhold», «lavbeiter» og «leveområde og menneskelig påvirkning», som igjen består av flere måleparametere.

Måleparameteren med dårligst klassifisering bestemmer delnormens endelige tilstandsklassifisering, mens den dårligste delnormen bestemmer helhetsklassifiseringa for villreinområdet.

I den gjeldende klassifiseringa fra 2022 (Rolandsen m. fl. *Klassifisering av de ti nasjonale villreinområdene etter kvalitetsnorm for villrein. Første klassifisering – 2022*, Nina-rapport 2126) er kvaliteten på Hardangervidda villreinområdet klassifisert til «dårlig». De utslagsgivende parameterene var parameterene for «slaktevekt», «andel bukk» og «helsestatus – forekomst av alvorlig meldepliktig sykdom» under delnormen «bestandsforhold» og parameteren «funksjonell arealutnyttelse» under delnormen «leveområde og menneskelig påvirkning». Det framgår videre at årsaken til at Hardangervidda ikke oppnår godkjent vurdering på flere av delnormene trolig er flere samvirkende faktorer. Det blir blant annet pekt på økt ferdsel både til fots og med ulike former for motorisert ferdsel og til at det er registrert skrantesjuka på Hardangervidda.

Konkret vurdering

Som tilsynsutvalget, legger Miljødirektoratet til grunn at motorferdsel, og da kanskje særlig lavtflyging og landing med helikopter, generelt sett kan påvirke villreinen ved at dyrene forstyrres. Gjentatte lokale forstyrrelser av flokkene er også satt i sammenheng med redusert beitetid og økt energibruk, som videre kan virke inn på kondisjonen til dyra (Mathiesen m. fl. *Vurdering av vårforbud mot motorferdsel i utmark i Nord-Troms og Finnmark*, Nina-rapport 2248). Sett hen til den generelt dårlige tilstanden til og den høye samlede belastninga på villreinen på Hardangervidda tilsier føre-var-hensyn dermed at motorferdselen i nasjonalparken begrenses. Dette er også i tråd med føringene i forskrift om Hardangervidda nasjonalpark om at motorferdsel skal holdes på et «lågast mogleg nivå». Disse momentene tilsier normalt sett at tillatelser til motorferdsel på Hardangervidda bare gis til et avgrenset antall turer.

Når Miljødirektoratet likevel har kommet til at vi i dette tilfellet gir tillatelsene uten begrensning, skyldes at motorferdselen her skal bidra til å framskaffe kunnskap som vil kunne bidra til å forstå mekanismene for mulig smittespredning av skrantesjuka bedre. Det vil blant annet gi beslutningstakere og berørte en bedre forståelse av muligheter for tiltak for å forebygge spredning av eller utrydde skrantesjuka, og hvilken virkning og konsekvenser ulike tiltak kan ha. At prosjektene gjennomføres i tråd med forutsetningene kan dermed bidra til å forebygge spredning eller utrydde skrantesjuka. At prosjektene blir gjennomført som planlagt vil dermed kunne bidra til å bedre tilstanden for villreinen på Hardangervidda. Miljødirektoratet mener derfor at nyttevirkningene ved motorferdselen her oppveier ulempene.

Vi forstår det videre slik at det er vanskelig å forutse hva som vil være det nødvendige transportbehovet ved merking og oppfølging av dyrene i en gitt periode. Det er både usikkert hvor det vil være nødvendig med motorferdsel og hvor mange landinger som vil være nødvendige. Det er da lite hensiktsmessig at løyvet begrenser motorferdselen til et bestemt antall turer. Slik saken står nå, finner vi det heller ikke hensiktsmessig å begrense løyvet for den inneværende vintersesongen på andre måter, for eksempel ved å sette et tak for antall dager flyging kan skje.

Tilsynsutvalget har satt vilkår om at dere skal sende inn rapport om motorferdselen, uten at det framgår uttrykkelig hvor denne informasjonen skal sendes. Vi har valgt å tydeliggjøre dette i vedtaket ved å sette vilkår om at rapport som viser hvor og når dere har flydd helikopter og kjørt med snøskuter skal sendes til alle de tre tilsynsutvalgene. Hensikten med dette er at tilsynsutvalgene skal få et bedre bilde av den samlede belastninga av motorferdsel i nasjonalparken, til bruk ved vurdering av seinere saker.

Vurdering av vedtaket etter motorferdselregelverket

Tilsynsutvalget har som det framgår over også fattet vedtak etter motorferdselloven § 6 og etter forskrift om motorferdsel i Tinn kommune sin del av Hardangervidda § 2. Den sistnevnte forskriften er hjemlet i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 2 tredje ledd og § 3 tredje ledd, som igjen har hjemmel i motorferdselloven § 4a.

Etter de nevnte bestemmelsene i motorferdselloven § 6 og forskrift om motorferdsel i Tinn kommune sin del av Hardangervidda nasjonalpark § 2 kan *kommunen* gi tillatelser til motorferdsel. Tilsynsutvalet for Hardangervidda nasjonalpark Telemark er oppnevnt av Miljødirektoratet, og må dermed anses som et statlig organ. Tilsynsutvalget er dermed ikke en del av kommunen og kan dermed i utgangspunktet ikke fatte vedtak for kommunen.

Det er ikke opplyst at kommunen har delegert myndighet til tilsynsutvalget. Vi kan uansett ikke se at motorferdselregelverket åpner for at kommunen delegerer til et annet rettssubjekt, slik kommuneloven § 5-4 krever for at slik delegering skal være mulig. Vi kan dermed ikke se at tilsynsutvalget hadde myndighet til å fatte vedtak etter motorferdselregelverket.

Et vedtak fattet av en noen som ikke har myndighet på det aktuelle feltet, anses som en nullitet, det vil si at vedtaket ikke har rettslige virkninger. I den grad det kreves tillatelse etter motorferdselregelverket må de aktuelle kommunene dermed fatte vedtak i saken.

Vi understreker til slutt at løyvet etter forskrift for Hardangervidda nasjonalpark § 4 punkt 4.6.5 bokstav f bare gjør unntak fra forbudet mot motorferdsel i samme forskrift § 4.5.1. Eventuelle unntak fra forbudet i motorferdselloven § 3, må fattes med hjemmel i motorferdselregelverket. Dette gjelder også for motorferdsel innenfor Hardangervidda nasjonalpark.

Konklusjon og sakskostnader

Klagen har ført fram. Dersom dere har hatt vesentlige kostnader med arbeidet med å endre vedtaket, vil dere ha krav på å få disse dekket etter forvaltningsloven § 36. Et eventuelt krav om dekning av kostnader, må sendes seinest tre uker etter at dere mottok dette vedtaket.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Torfinn Sørensen
avdelingsdirektør

Pål Foss Digre
seniorrådgiver

Kopi til:

Tilsynsutvalet for Hardangervidda nasjonalpark Telemark
Statsforvalteren i Vestfold og Telemark
Tinn kommune
Vinje kommune