



BORGARTING LAGMANNSRETT

DOM

Avsagt: 14.10.2013 i Borgarting lagmannsrett,

Saksnr.: 11-067153ASD-BORG/01

Dommere:

Lagmann
Lagdommer
Lagdommer

Ellen Mo
Lars Ole Evensen
Sidsel B. Lindseth

Ankende part

Foreningen Bevar
Dovrefjell mellom Istidene

Advokat Anders
Dyrseth

Ankematpart

Staten
v/Miljødepartementet

Advokat Helge Røstum

Saken gjelder gyldigheten av Miljøverndepartementets vedtak om å tillate reetablering og utvidelse av Snøheim turisthytte i Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark.

Den nåværende Snøheim turisthytte ble oppført i 1952 og het den gang Reinheim. Hytta ble tegnet av arkitekt Henrik Biong og erstattet en tidligere turisthytte fra 1888 som lå ved foten av Snøhetta. Denne var opprinnelig i privat eie. Driften av denne hytta opphørte etter første verdenskrig, og den ble i 1922 kjøpt av Den Norske Turistforening, som satte hytta i stand og drev den fra 1923. Etter andre verdenskrig besluttet Turistforeningen å erstatte den gamle hytta med en ny og mer tidsmessig turisthytte, og bygningen som nå er Snøheim turisthytte, ble anlagt en times gange unna, på en liten åsrygg på sørsiden av Strindåtjønn, og hadde veiforbindelse til Hjerkinns gjennom Hjerkinns skytefelt. Snøheim var i bruk som turisthytte frem til 1958, da den ble overdratt til forsvaret som følge av utvidelsen av Hjerkinns skytefelt. Turistforeningen fikk deretter oppført en ny hytte, Reinheim, om lag en halv mil lengre nord, i Stroplesjødalen, hvor atkomsten er en sti fra Kongsvoll.

Dovrefjell nasjonalpark ble opprettet i juni 1974, og allerede fra midten av 1980-årene forelå det planer om å utvide nasjonalparken mot nordvest i retning Sunndalsfjella for å ta vare på de store biologiske verneverdiene i området. I 1999 besluttet Stortinget å avvikle Hjerkinns skytefelt for å la dette gå tilbake til nasjonalparken. Utvidelsen av Dovrefjell nasjonalpark, som i denne sammenheng skiftet navn til Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark, ble vedtatt ved Kronprinsregentens resolusjon 3. mai 2002, og det ble samtidig fastsatt en verneforskrift for nasjonalparken. Det fremgår av foredraget til resolusjonen at det i denne sammenheng var en forutsetning at driften av Snøheim som turisthytte skulle avvikles og at veien dit skulle tilbakeføres til naturen sammen med resten av skytefeltet.

Allerede kort tid etter utvidelsen av nasjonalparken var det kontakt mellom Turistforeningen og Miljøverndepartementet om den fremtidige bruken av Snøheim. Daværende miljøvernminister Børge Brende stilte seg ikke avvisende til dette, og Turistforeningen utredet deretter mulighetene for fremtidig drift av stedet som turisthytte. Også lokalt var det fra flere hold et ønske om at Snøheim skulle settes i stand igjen og at veiforbindelsen til Hjerkinns og E6 skulle beholdes. Dette førte til at Miljøverndepartementet revurderte sitt tidligere standpunkt, og i et brev til Forsvarsdepartementet 3. mars 2005 gav Miljøverndepartementet tillatelse til at forsvaret kunne overdra Snøheim til Turistforeningen. Det var en forutsetning for tillatelsen at veien inn til Snøheim skulle fjernes.

I januar 2007 søkte Turistforeningen Oslo og Omegn Dovrefjellrådet, som er forvaltningsorgan for nasjonalparken, om dispensasjon fra verneforskriften for å sette Snøheim i stand igjen, utvide hytta og gjenoppta driften. Dispensasjon ble innvilget i medhold av den alminnelige dispensasjonshjemmelen i verneforskriften § 4.

Direktoratet, etter kontakt med Miljøverndepartementet, fant det imidlertid tvilsomt om denne bestemmelsen kunne anvendes til å gi en slik dispensasjon. Av denne grunn ble verneforskriften endret ved Kongelig resolusjon 27. mars 2009, og det ble inntatt en egen tillatelseshjemmel i verneforskriften § 3, nytt pkt. 1.3 bokstav f, som uttrykkelig fastslo at forvaltningsmyndigheten kunne vurdere "nødvendig istandsetting/restaurering/utvidelse av Snøheim turisthytte". Deretter ble Dovrefjellrådets vedtak opphevet og saken sendt tilbake til rådet for ny behandling. Med hjemmel i verneforskriften § 3 pkt. 1.3 bokstav f traff Dovrefjellrådet 22. mai 2009 nytt vedtak i saken, og gav, på visse vilkår, tillatelse til istandsettelse, utvidelse og drift av Snøheim.

I mellomtiden, 5. februar 2009, hadde Riksantikvaren truffet vedtak om fredning av Snøheim. Fredningsvedtaket tar høyde for den planlagte utvidelsen av anlegget.

Dovrefjellrådets vedtak ble påklaget til Direktoratet for naturforvaltning av Foreningen Bevar Dovrefjell mellom Istidene og Snøhetta og Knutshø villreinnemnd. Som følge av sakens forhistorie videresendte direktoratet saken til Miljøverndepartementet for avgjørelse. Miljøverndepartementet traff sitt vedtak 4. februar 2010. Klagene ble ikke tatt til følge. Vedtaket ble truffet med hjemmel i naturmangfoldloven § 48.

Foreningen Bevar Dovrefjell mellom Istidene brakte deretter departementets vedtak inn for Oslo tingrett, som 18. februar 2011 avsa dom med slik domsslutning:

1. Staten ved Miljøverndepartementet frifinnes.
2. Foreningen Bevar Dovrefjell mellom Istidene dømmes til å betale sakskostnader med 143.664 – etthundreogførtitretusensekshundreogsekstifire – kroner til Staten ved Miljøverndepartementet. Betalingsfristen er 2 – to – uker fra dommens forkynnelse.

Det nærmere saksforholdet er beskrevet i tingrettens dom og vil fremgå av lagmannsrettens premisser i den grad det har betydning for avgjørelsen.

Foreningen Bevar Dovrefjell mellom Istidene ("foreningen") har anket dommen til Borgarting lagmannsrett. Ankeforhandling er holdt i dagene 8. – 10. oktober 2013 i Borgarting lagmannsretts hus. Representanter for partene møtte sammen med sine prosessfullmektiger og forklarte seg. I tillegg mottok lagmannsretten forklaring fra seks vitner og gjennomgikk dokumentbevis slik det fremgår av rettsboken.

Saken er noe forenklet for lagmannsretten ettersom staten ikke lenger gjør gjeldende at domstolens adgang til å prøve vedtaket er begrenset, og foreningen har frafalt sin anførsel om at vedtaket er ugyldig som følge av feil ved departementets saksbehandling. Hovedspørsmålet for lagmannsretten er etter dette om Miljøverndepartementets vedtak er hjemlet i naturmangfoldloven § 48.

Den ankende part, *Foreningen Bevar Dovrefjell mellom Istidene*, har i hovedtrekk anført at tingrettens dom bygger på en uriktig forståelse og anvendelse av vilkårene i naturmangfoldloven § 48.

Naturmangfoldloven (nml) trådte i kraft 1. juli 2009, etter at endringen i verneforskriften ble vedtatt 27. mars samme år, og loven må forstås slik at § 48 skal være den enerådende generelle dispensasjonshjemmelen etter ikrafttreddelsen. Det er også denne bestemmelsen departementet forankret sitt vedtak i. Det er derfor uten betydning for lovligheten av departementets vedtak at verneforskriften ble endret slik at det ble åpnet for dispensasjon til Snøheim. Adgangen til å gi dispensasjon må fullt ut reguleres av nml § 48.

Etter nml § 48 må to kumulative vilkår være oppfylt for at dispensasjon kan gis. Dispensasjonen må ikke stride mot formålet ved vernevedtaket, og det tiltaket som det er gitt dispensasjon for, må ikke kunne påvirke verneverdiene nevneverdig.

Selv om vernet av Dovrefjell-Sunddalsfjella nasjonalpark har flere formål, også vern av kulturminner og allmennhetens naturopplevelser og friluftsliv, er det klart at det overordnede formålet ved vernet er å ta vare på selve fjellområdet og økosystemet der, og ganske særlig leveområdet til villreinstammene i Snøhetta og Knutshø. Dette fremgår klart av verneforskriften og av foredraget til den Kongelige resolusjonen. Friluftinteressene må alltid være underordnet naturverninteressene.

Villreinen i dette området hører til den siste rest av stammene av vill fjellrein i Nord-Europa, og Norge har et særskilt internasjonalt ansvar for å bevare denne arten. Villreinen er svært sky, og enhver menneskelig ferdsel i villreinens område er en ulempe for reinen. Selve turisthytta som fysisk anlegg er i utgangspunkt ikke et problem, men ferdselen til og fra hytta utgjør en stor barriere for villreinens trekk i området. Dette er begrunnelsen for at Snøheim ble forutsatt nedlagt som turisthytte i forbindelse med utvidelsen av nasjonalparken i 2002. Forholdene har ikke endret seg siden den gang.

Dispensasjonshjemmelen i nml § 48 er ment å skulle være snever. I dette tilfellet ble spørsmålet om drift av Snøheim vurdert allerede i forbindelse med vedtakelsen av verneforskriften, og konklusjonen var at slik drift ville være i strid med verneverdiene. Da kan ikke nml § 48 brukes til å utvide den rammen verneforskriften har trukket opp. Tillatelsen til utvidelse og drift av Snøheim er dermed i strid med det overordnede formålet med vernevedtaket. Allerede dette fører til at Miljøverndepartementets vedtak er ugyldig.

Vedtaket er også ugyldig fordi den tillater en ferdsel til og fra Snøheim som klart vil påvirke verneverdiene negativt. Ferdselen skaper en usynlig barriere for villreinens trekk mot vinterbeitene, og er dermed til skade for reinen.

At Miljøverndepartementets vedtak er ugyldig, underbygges av at de retningslinjer for skjønnet som er trukket opp i nml §§ 8 – 10, ikke er fulgt. Når departementet, som i dette tilfellet, skal vurdere hvilken betydning dispensasjonen får for villreinen i fremtiden, skal denne vurderingen bygge på et vitenskapelig grunnlag (§ 8), det skal utvises forsiktighet (føre var-prinsippet i § 9), og det skal tas hensyn til den samlede belastningen på miljøet (§ 10). Departementet har her sett bort fra klare vitenskapelige tilrådinger, og man har tatt en risiko på bekostning av miljøet. Videre er begrunnelsesplikten skjerpet når dispensasjon gis etter nml § 48 fjerde ledd.

I dette tilfellet vil avgjørelsen av gyldighetsspørsmålet få stor betydning fremover. Det er et press fra flere hold for å få etablere seg i nasjonalparken.

Foreningen Bevar Dovrefjell mellom Istidene har lagt ned slik **påstand**:

1. Miljøverndepartementets vedtak i sak nr. 200501358 om dispensasjon til rehabilitering og utvidelse av Snøheim turisthytte er ugyldig.
2. Foreningen Bevar Dovrefjell mellom Istidene tilkjennes saksomkostninger for Oslo tingrett og Borgarting lagmannsrett.

Ankemoiparten **Staten v/Miljøverndepartementet** gjør i hovedtrekk gjeldende at departementets vedtak er gyldig, og at tingrettens dom bygger på en korrekt rettsanvendelse og bevisbedømmelse.

Innledningsvis understreker staten at retten må foreta en konkret vurdering av hele vedtaket, også de vilkår som er stilt, opp mot lovens vilkår for å gi dispensasjon.

Staten bestrider at vedtaket i dette tilfellet er i strid med vernevedtakets formål. Det følger av verneforskriften at vernet hadde flere formål, og at vern av kulturminner var et delformål, i tillegg til at friluftsinnteressene og mulighetene for naturopplevelse skulle tas vare på. Disse delformålene styrkes av vedtaket. Det kan etter statens syn ikke legges vekt på de generelle uttalelsene om Snøheim som fremgår av foredraget til Kronprinsregentens resolusjon i 2002. Behandlingen av disse spørsmål i vedtaket i 2010 er langt mer konkret. I tillegg var situasjonen endret fra 2002 til 2010. For det første var Snøheim blitt fredet av Riksantikvaren. For den andre var den rettslige situasjonen annerledes etter at det var vedtatt en uttrykkelig tillatelseshjemmel i verneforskriften i 2009. Denne var vedtatt på samme nivå som verneforskriften, ved Kongelig resolusjon 27. mars 2009, og denne tillatelseshjemmelen gjør at de generelle uttalelsene om Snøheim i resolusjonen fra 2002, ikke lenger har interesse.

Vedtaket som er truffet, er dermed ikke i strid med formålet med vernevedtaket i 2002. Det reelle spørsmålet i saken er om verneinteressene påvirkes nevneverdig av dispensasjonen. Etter bevisførselen er det ikke grunnlag for å hevde det.

For det første understreker staten at spørsmålet om Snøheimveiens fremtid, ennå ikke er avklart. Denne saken vil bli behandlet av Stortinget. For det andre må retten vurdere dagens situasjon i forhold til hva situasjonen ville vært dersom det ikke var gitt tillatelse til fortsatt drift av Snøheim. Det ville uansett vært ferdsel fra Hjerkinns og inn mot Snøhetta. Ved de begrensninger av driften og ferdselen som er satt som vilkår i vedtaket, blir trafikken inn til Snøheim kanalisert til bestemte tider, og Snøheim vil være stengt i de perioder av året hvor villreinen er særlig sårbar. Vedtaket stenger ikke for villreinens tilgang til vinterbeitene, som er minimumsfaktoren i Snøhetta-området.

Endelig påpeker staten at dispensasjonsvedtaket åpner for revurdering og ytterligere begrensninger i driften av turisthytta og ferdselen dit. Forholdene vil bli vurdert fortløpende, og det vil bli truffet tiltak dersom det skulle vise seg at villreinen på noen måte blir skadelidende.

Staten v/Miljøverndepartementet har nedlagt slik **påstand**:

1. Anken forkastes.
2. Staten tilkjennes sakskostnader for lagmannsretten.

Lagmannsretten er, riktignok under tvil, kommet til samme resultat som tingretten.

Naturmangfoldloven § 48 første ledd lyder slik:

Forvaltningsmyndigheten kan gjøre unntak fra et vernevedtak dersom det ikke strider mot vernevedtakets formål og ikke kan påvirke verneverdiene nevneverdig, [...].

Om denne dispensasjonshjemmelen heter det i forarbeidene (Ot.prp. nr. 52 (2008-2009) side 424, høyre spalte):

For det andre er det et vilkår at tiltaket ikke "påvirker verneverdiene nevneverdig". Ved at bestemmelsen bruker ordet "nevneverdig" vises at det skal være en ganske snever adgang til dispensasjon, og bare i de tilfeller tiltaket vil ha begrenset virkning for verneverdiene. Siktemålet med denne presiseringen er å sikre at vernevedtaket ikke uthules gjennom omfattende dispensasjoner. Bestemmelsen gir også en klar anvisning på at hensynet til verneverdiene skal være overordnet f.eks. næringsinteresser.
[...]

Denne dispensasjonsbestemmelsen kan ikke anvendes for å utvide den rammen som er trukket opp i vernevedtaket. Bestemmelsen er en sikkerhetsventil som skal fange opp uforutsette tilfeller eller spesielle/særlige tilfeller som ikke ble vurdert på vernetidspunktet. [...] Bestemmelsen gjelder i første rekke bagatellmessige inngrep eller forbigående forstyrrelser som er av stor betydning for søker sammenholdt med verneinteressene. Grensedragningen vil i noen grad avhenge av verneform. Dersom det er knyttet usikkerhet til hvilke virkninger et tiltak kan ha for naturmiljøet, bør føre-var-prinsippet tillegges stor vekt. Rimelig tvil om virkningene av et foreslått tiltak eller naturinngrep bør f.eks. kunne medføre at en søknad avslås eller at en avgjørelse utsettes inntil spørsmålet er nærmere avklart.

De verneinteresser det i dette tilfellet er tale om, er listet opp i verneforskriften § 2. Det heter her at formålet med Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark er å:

- ta vare på et stort, sammenhengende og i det vesentlige urørt fjellområde,
- ta vare på et høyfjellsøkosystem med det naturlige biologiske mangfoldet,
- ta vare på en viktig del av leveområdet til villreinstammene i Snøhetta og Knutshø,
- sikre variasjonsbredden i naturtyper,
- bevare landskapsformer og særpregede geologiske forekomster,
- verne om kulturminner.

Allmennheten skal ha adgang til naturopplevelse gjennom utøving av tradisjonelt og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging.

Lagmannsretten finner det ikke tvilsomt at det er hensynet til naturen, økosystemene og villreinsens leveområder som er ment å skulle være de overordnede hensynene. Det fremgår videre av foredraget til resolusjonen om vern at de kulturminner det er tale om, er spor etter jakt, fangst og annen virksomhet som vitner om tidlig bosetting i området, særlig fangstgroper og fangstsystemer i høyfjellet, hovedsakelig knyttet til villreinen. Det nevnes også bygninger og landskap knyttet til aktiv seterdrift i området, helt tilbake til 1600-tallet, og annen virksomhet som kullmiler, jernutvinningsplasser og klebersteinsbrudd. Turisthytter er ikke nevnt som eksempel på kulturminner som skal vernes.

Allmennhetens adgang til naturopplevelser gjennom et tradisjonelt og enkelt friluftsliv er ikke angitt som noe formål med vernet, men må oppfattes mer som en forutsetning om at et slikt enkelt friluftsliv ikke skal begrenses som følge av vernet.

Videre fremgår det av foredraget til resolusjonen at den videre bruken av Snøheim ble vurdert i forbindelse med avgrensningen og arealomfanget av nasjonalparken. I denne sammenheng uttaler Miljøverndepartementet følgende:

Miljøverndepartementet viser til at spørsmålet om Snøheims videre skjebne ble drøftet allerede på midten av 90-tallet med Forsvarsdepartementet (FD) som eier bygningen. MD la til grunn at områdets naturfaglige verdier burde styre den videre disponering av Snøheim med tilliggende områder. I brev av 25.09.96 konkluderte

derfor FD med at det ikke lenger var aktuelt å overdra Snøheim til kommunen for videre drift; at en eventuell overdragelse av bygningen til annen eier måtte betinge at den ble flyttet til et annet sted og at den måtte rives dersom det ikke skulle være aktuelt å flytte bygningen. Denne beslutningen står fast. En framtidig bruk av Snøheim som turisthytte eller andre former for overnattings- og bevertningssted vil komme i konflikt med verneverdiene i området. Departementet legger til grunn at slik aktivitet på stedet og bruk av veien inn til Snøheim tilrettelegger for stor ferdsel, i første rekke motorisert trafikk inn i nasjonalparken. [...]

Når Snøheims fremtid på denne måten ble drøftet som en del av arbeidet med verneplanen, vil utgangspunktet etter naturmangfoldloven være at dette stenger for en senere utvidelse av rammen gjennom dispensasjon. Det vises til det som er sitert foran fra forarbeidene til nml § 48.

Dette rettslige utgangspunktet endres imidlertid ved den endring av verneforskriften som skjedde ved Kongelig resolusjon 27. mars 2009. Ved denne endringen ble det inntatt en uttrykkelig tillatelsehjæmmel i verneforskriften § 3 pkt. 3.1 som ny bokstav f. Etter denne bestemmelsen kan forvaltningsmyndigheten gi tillatelse til "nødvendig istandsetting/restaurering/ utvidelse av Snøheim turisthytte". Om grunnlaget for denne tilføyelsen uttaler Miljøverndepartementet i sin vurdering og tilråding følgende:

Miljøverndepartementet har, på bakgrunn av forhistorien i denne saken og de politiske føringer/forutsetninger som foreligger, etter en samlet vurdering kommet til at man nå bør avklare hjemmelsprosjektet og snarest fremmes forslag om forskriftsendring slik at søknaden om istandsetting/restaurering/utvidelse av Snøheim turisthytte kan få en korrekt behandling etter vernebestemmelsene for Dovrefjell-Sundalsfjella nasjonalpark. Departementet vil understreke at fastsettelsen av behandlingshjemmelen ikke innebærer at forvaltningsmyndigheten har tatt standpunkt til søknaden slik den nå ligger som klagesak i departementet.

Den forhistorien det vises til, er det redegjort for innledningsvis i tilrådingen, og det er særlig Miljøverndepartementets positive holdning til Turistforeningens ønske om å overta og drive Snøheim, som kom til uttrykk i departementets brev til Turistforeningen 31. januar 2003, det siktes til. I tillegg viser departementet til et FOU-prosjekt som på det tidspunkt skal igangsettes med avslutning 2012, og som kan gi ny kunnskap om villreinenes behov og bruk i Snøhettaområdet. Departementet viser også til "at det i forbindelse med restaureringsprosjektet for Hjerkinns skytefelt ble utarbeidet egne fagrapporter om villreinen i området. Dette var fagmateriale som har vært med på å danne grunnlaget for departementets behandling av Snøheim og Snøheimvegen fram til nå. Det nye FOU-prosjektet kan komme opp med kunnskap som ikke bare vil være til nytte i vurderingen av Snøheimveiens videre skjebne, men som også kan bli nyttig i forbindelse med behandlingen av DNTs søknad". Departementet uttaler deretter:

Miljøverndepartementet antar imidlertid med stor grad av sannsynlighet at DNT vil føle seg ført bak lyset dersom saken blir utsatt til dette bakgrunns materialet foreligger.

Ved denne endringen i verneforskriften har staten dermed åpnet for at det – etter en konkret vurdering – kan gis tillatelse til utvidelse og fortsatt drift av Snøheim. Vurderingen av om det omstridte dispensasjonsvedtaket er i strid med vernevedtakets formål, må foretas på grunnlag av verneforskriften slik den lød på vedtakstidspunktet. På dette tidspunkt åpnet dermed verneforskriften uttrykkelig for at en utvidelse og drift av Snøheim kunne tillates etter en konkret og faglig vurdering. Dette inngår dermed som en del av forutsetningene for verneområdet, selv om bestemmelsen er inntatt i ettertid. – Lagmannsretten tilføyer at dette ikke er et spørsmål om valg av dispensasjonshjemmel, slik den ankende part hevder, men derimot et spørsmål om hva som utgjorde den totale rammen for vernet av nasjonalparken på det tidspunkt departementet traff sitt vedtak om dispensasjon etter nml § 48.

Etter dette er det ikke grunnlag for å si at dispensasjonsvedtaket i seg selv er "i strid med vernevedtakets formål". Spørsmålet blir da om vedtaket inneholder bestemmelser som kommer i strid med verneformålet, eller om verneinteressene påvirkes "nevneverdig" av dispensasjonen. Slik lagmannsretten ser det, glir disse spørsmålene over i hverandre.

Når det gjelder forståelsen av vilkåret "nevneverdig", viser lagmannsretten til det som er sitert foran fra forarbeidene. Det fremgår at man med dette uttrykket har ment å gjøre det tydelig at det er tale om en meget snever adgang til dispensasjon, og at utgangspunktet er at det er særlige eller uforutsette tilfeller, i første rekke i form av bagatellmessige inngrep eller midlertidige forstyrrelser, som er ment å kunne gi grunnlag for dispensasjon.

I denne saken er det den betydning driften av Snøheim måtte ha for villreinen, som er den avgjørende innvendingen mot dispensasjonen. Det er enighet om at selve bygningene er uten betydning, og det er også enighet om at ferdselen fra Snøheim og inn mot Snøhetta og de andre toppene i området, ikke er problematisk. Det er ferdselen fra Hjerkin, langs Snøheimveien og frem til Snøheim, som anføres å påvirke villreinen negativt.

Norge er i dag ansvarsnasjon for bevaring av villrein i Europa. Mer enn 90 % av den europeiske villreinen forvaltes i Norge innenfor 23 mer eller mindre atskilte områder i Sør-Norge. Utbyggingen av vei, jernbane og annen infrastruktur som vannkraftutbygging har ført til at stammene er blitt fragmentert, noe som igjen har ført til en skjev fordeling av beiteressursene. I Snøhetta-området er vinterbeite en minimumsfaktor, mens området har gode sommerbeiter. I Rondane er situasjonen den motsatte. Trafikken på E6 og Dovrebanen har imidlertid ført til at villreinen ikke lenger trekker mellom Dovre og Rondane.

Villreinen er en spesielt sky dyreart, antakelig som følge av jakt på villrein gjennom flere tusen år. Villreinen skiller ikke mellom rovdyr, turgåere og jegere, og dens reaksjon er flukt når den føler seg truet. Dette fører til at ferdsel av mennesker på tvers av reinens naturlige trekkemønster kan danne barrierer for villreinen og hindrer dens naturlige utnyttelse av beiteressursene der hvor de befinner seg.

Lagmannsretten er ikke i tvil om at det optimale for villreinen vil være en uhindret bruk av beiteressursene der de til enhver tid befinner seg, noe som betinger minst mulig påvirkning av mennesker i form av infrastruktur og ferdsel. Det er likevel slik at allmennhetens mulighet til friluftsliv i disse områdene er en legitim interesse som forutsettes å kunne dyrkes i en viss utstrekning uavhengig av vernet. Spørsmålet er om departementets vedtak om dispensasjon åpner for en større og mer intensiv bruk av områdene enn hva vernevedtaket fra 2002 forutsatte, og om denne er nevneverdig til skade for villreinen.

Dispensasjonen begrenser driften av Snøheim til ukene 26 – 40, hvilket innebærer at Snøheim kan holdes åpent fra rundt 1. juli til første helg i oktober. Hytta ble satt i drift fra 7. juli 2012 og har dermed vært åpen for turister i to sesonger foreløpig. I den første sesongen, 2012, var det 5700 overnattinger på Snøheim. I 2013 sank tallet til 5400 overnattinger på tross av at sesongen det året varte to uker lengre enn i 2012. Det er likevel tale om en bruk som klart overstiger de 2-3000 overnattingsdøgnene som ble antydnet i Turistforeningens planer, og som departementet har bygget på i dispensasjonsvedtaket. Dette kan skyldes flere forhold, som for eksempel at stedet var nyåpnet i 2012 slik at folk var nysgjerrige på å oppleve Snøheim. Det er også nevnt som en mulig forklaring at det såkalte Viewpoint Snøhetta åpnet på Tverrfjellet ved Hjerkin i 2011, og at fjernsynsserien "Ingen grenser" hadde Snøhetta som endelig mål. Alt dette kan til sammen ha ført til at turiststrømmen de to første driftsårene ble større enn det kan ha vært grunn til å regne med da vedtaket ble truffet.

Det foreligger et godt vitenskapelig grunnlag for å beskrive villreinens bruk av områdene rundt Snøhettamassivet i løpet av året. Kort oppsummert bruker villreinen områdene sør for Snøhetta og vest for Hjerkin fra brunstperioden om høsten og som beite gjennom vinteren. Det er godt vinterbeite i dette området, og ettersom vinterbeitet er den ressursen det er størst mangel av, er det vesentlig for villreinen at den har uhindret tilgang hit. Om våren trekker simlene mot nordvest, vest for Snøhetta, hvor kalvingen skjer, og etter kalvingsperioden dannes fostringsflokker med simler og kalver. Disse trekker etter hvert rundt Snøhettamassivet i retning "med klokken" mot sommerbeiter nord og nordøst for Snøhetta i Oppdal kommune, mens bukkene har en mer variert mønster. Fra midten av august og fremover trekker flokkene sørover mot vinterbeitet igjen. Disse flokkene skal da først passere Stropplsjødalen hvor stien fra Kongsvoll inn mot Reinheim går, og deretter Snøheimveien, før de på ny er fremme ved vinterbeitet.

Så vel ferdselen til fots i Stroplsjødalen som trafikken langs Snøheimveien utgjør hindringer for villreinenes trekk. Det avgjørende i saken er i hvor stor grad denne ferdselen hindrer reinen, og hvilke konsekvenser dette på sikt kan få, vurdert på grunnlag av de opplysninger man hadde på vedtakstidspunktet.

På oppdrag fra Miljøverndepartementet startet Norsk institutt for naturforskning, NINA, i 2008 et prosjekt kalt Horisont Snøhetta. Hensikten var å skape et godt forankret kunnskapsgrunnlag for fremtidige beslutninger knyttet til infrastruktur, bruk og vern av Dovrefjell-Sunndalsfjella. Ferdselen i området var ett av delprosjektene i dette arbeidet. Prosjektperioden løp over en fireårsperiode fra 2008 til 2012, og resultatene forelå derfor ennå ikke da Miljøverndepartementet gav dispensasjon for utvidelse og drift av Snøheim. Forskningsrapporten gir imidlertid godt grunnlag for å vurdere hvilken innvirkning ferdselen i området har og har hatt for villreinstammenes bruk av området.

I årene før Snøheim åpnet i 2012, var det ingen begrensninger i biltrafikken langs Snøheimveien. Trafikken langs veien synes å ha vært forholdsvis konstant i prosjektperioden med ca. 10 000 personer i året. I årene før Snøheim åpnet, var trafikken langs veien fordelt. Mange turister stoppet underveis og oppholdt seg i terrenget. Ferdselen forandret karakter etter at Snøheim åpnet i juli 2012. Det ble da samtidig, som et vilkår for driften, innført et regime med skyttelbusser mellom Hjerkinns og Snøheim, og veien ble stengt for privatbilister. Bussene kjører frem og tilbake til sammen fem ganger i løpet av dagen, og til tider er det flere busser som kjører i kolonne. De fleste turistene går videre fra Snøheim innover mot Snøhetta eller toppene i nærheten. Ferdselen av folk er dermed forskjøvet fra områdene langs Snøheimveien til områdene fra bussens endestasjon ved Snøheim og innover derfra. Det synes å være enighet mellom partene at ferdselen fra Snøheim og innover i fjellet ikke påvirker villreinen på noen nevneverdig måte. Ferdselen fra Hjerkinns og inn mot Snøheim har derimot gått markant ned når man ser på antall passerende enheter langs veien.

Samtidig som det har vært en stor, men uproblematisk økning av fotturister fra Snøheim og innover i fjellet, har det ikke vært noen endringer av betydning i overnattingstallene for de andre turisthyttene i området. Derimot er det en nedgang i ferdselen til fots langs Stroplsjødalen og inn mot Reinheim. Denne er redusert med ca. 10 %. Isolert sett innebærer dette dermed også at Stroplsjødalen kan være blitt mindre vanskelig for villreinen å passere.

Det synes etter bevisførselen likevel klart at ferdselen langs Snøheimveien utgjør en viss hindring for villreinenes trekk mot vinterbeitene. Lagmannsretten viser til forklaringen fra foreningens representant Sverre Løvaas, som er lokalkjent i området og som bruker fjellet mye, blant annet i forbindelse med villreinjakten, og til politioverbetjent Arne Granlund, som har vært oppsynsleder under villreinjakten i mange år. Begge har forklart at det har vært langt færre rein i Hjerkinns-Dovreområdet under jakten de siste to årene.

Problemet, slik disse to vitnene har observert, er at reinen vegrer seg for å krysse Stropplsjødalen og Snøheimveien. Flokker med villrein kan stå og "trykke" nærmest som de stanger mot en usynlig barriere. Når Stropplsjødalen er passert, blir reinen stående i området rundt Kolla nordøst for veien, og blir flokken skremt, flykter den tilbake over Stropplsjødalen mot Oppdal. Selv etter at flokken har klart å passere Snøheimveien kan den bli skremt og flykte tilbake den retningen den kom fra.

Det synes likevel klart at det ikke er blitt færre rein i nasjonalparken som følge av bruken av Snøheim, og stammen synes fortsatt å være i god hevd. Bevisførselen viser at det som skjer, er at villreinen blir forsinket i trekket mot vinterbeitet, men det er ikke noe som tyder på at dette i seg selv har negative effekter for reinen. Beitene på Oppdalsiden var tidligere nedbeitet, men er nå grodd til igjen, slik at det er nok næring for reinen her inntil den til slutt kommer til vinterbeitet. Hovedbruken av Snøheimveien skjer i skoleferien, men avtar betydelig utover høsten, og det er da i helgene den største trafikken skjer. Snøheim stenger den første helgen i oktober, og fra dette tidspunkt kommer også reinen etter hvert på plass på vinterbeitet. Det sakkyndige vitnet Sindre Eftestøl, som er atferdsbiolog og forsker ved Universitetet i Oslo, har forklart at denne forsinkelsen også kan ha sine fordeler, ettersom reinen da ikke rekker å trække ned vinterbeitet for tidlig. Etter hans syn var en forsinkelse av trekket først negativt dersom trekket enten stanser helt opp eller blir veldig forsinket. I det siste tilfellet kan for eksempel brunstperioden bli forstyrret.

Eftestøls syn er at villreinen vil ha tilstrekkelig med beiter sommer og høst, slik at det ikke nødvendigvis har negative effekter om reinen unnviker områdene rundt turveiene på denne tiden av året. Derimot vil uforutsigbare forstyrrelser som turgåere utenfor veiene ha større effekt på dyrene selv om de ikke skaper unnvikelsessoner. Dette skyldes at energikostnadene for reinen ved frykt og flukt, og tapt beitetid som følge av gjentatte frykt- og fluktreaksjoner, kan bli betydelige. På denne måten kan Snøheimveien, og da særlig med et regime med skyttelbusser, redusere de negative konsekvensene av uforutsigbar bruk av terrenget, og dermed – slik lagmannsretten forstår det – innebære en fordel fremfor den bruken av veien som skjedde tidligere.

Lagmannsretten tilføyer, som tidligere påpekt, at selve Snøheimveiens videre skjebne ennå ikke er avklart. Dette får imidlertid ikke noen betydning for lagmannsrettens avgjørelse, ettersom også ferdsel til fots inn mot Snøheim vil skape forstyrrelser for reinen – muligens større forstyrrelser enn hva skyttelbusstrafikken inn til Snøheim innebærer i dag.

Etter dette kan lagmannsretten ikke se at det er ført bevis for at gjenåpningen og driften av Snøheim har vært til nevneverdig skade for villreinen i området, eller for andre verneinteresser som leveområdene til fjellrev, jerv og kongeørn, som også har tilhold i nasjonalparken.

Jaktinteressene i området blir imidlertid berørt av reinens forsinkede trekkemønster. Jakten er en viktig del av forvaltningen av villreinstammen, men dette kan løses på andre måter som for eksempel ved å åpne områdene for jakt uavhengig av kommunegrensene. Lagmannsretten går ikke nærmere inn på dette, ettersom det ikke har vært gjort til noe tema under ankesaken.

Avslutningsvis viser lagmannsretten også til at departementets vedtak forutsetter en løpende evaluering av forholdet mellom turistferdselen og villreininteressene i området. Turistforeningen Oslo og Omegn er pålagt å samarbeide med villreinmyndighetene om en slik evaluering, og spørsmålet skal også vurderes i forbindelse med senere revisjoner av forvaltningsplanen for nasjonalparken. I Dovrefjellrådets vedtak, som Miljøverndepartementet stadfester, er det også satt som vilkår at åpningstiden for Snøheim turisthytte kan tas opp til revisjon senere. Samlet sett ivaretar dette, slik lagmannsretten ser det, lovens pålegg om å være føre var ved anvendelsen av dispensasjonshjemmelen i § 48. Lagmannsretten kan heller ikke finne tilstrekkelig grunnlag for å se at departementets vedtak ikke tar tilstrekkelig hensyn til at den samlede belastningen for området ikke skal bli for stor. Dette er også et spørsmål om samordningen mellom moskussafarier, fuglehundprøver og annen bruk av området som i så fall må vurderes særskilt, og som ikke kan føre til at dispensasjonsvedtaket må anses ugyldig.

Også ferdsele langs Snøheimveien kan om nødvendig reduseres ytterligere ved tiltak, som for eksempel å begrense antall busskolonner ytterligere, eller pålegge restriksjoner på den trafikken som skyldes vareleveranser og ansattes bruk av veien til og fra arbeidsstedet.

Lagmannsretten er etter dette blitt stående ved at departementets vedtak er tilstrekkelig hjemlet i nml § 48. Den dispensasjonen som er gitt, er ikke i strid med formålet med vernet av nasjonalparken, og den påvirker heller ikke villreininteressene i området i nevneverdig grad. Det er dermed ikke grunnlag for å underkjenne vedtaket som ugyldig.

Staten har etter dette vunnet saken. Som nevnt innledningsvis under lagmannsrettens bemerkninger, har lagmannsretten funnet saken tvilsom. Tvilen knytter seg til den konkrete vurderingen av i hvor stor grad villreinen påvirkes av den ferdsele som driften av Snøheim fører til, og hvor negativ denne påvirkningen er. Lagmannsretten er på dette grunnlag kommet til at den bør gjøre unntak fra hovedregelen om at den vinnende part skal ha erstattet sine sakskostnader for lagmannsretten, jf. tvisteloven § 20-2 tredje ledd bokstav a. Av samme grunn bør staten heller ikke tilkjennes sakskostnader for tingretten.

Dommen er enstemmig.

Domsslutning:

1. Anken forkastes.
2. Sakskostnader tilkjennes ikke, verken for tingretten eller for lagmannsretten.

Ellen Mo

Lars Ole Evensen

Sidsel B. Lindseth

Rett utskrift:



L. Saetad

