

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
2023/6824Saksbehandler:  
Marit Doseth

## Klage på vedtak om tillatelse til fuglehundprøver i Saltfjellet og Gåsvatnan landskapsvernområder

Det vises til klage på Midtre Nordland nasjonalparkstyre sitt vedtak 21.04.2023. Klagen ble oversendt fra nasjonalparkstyret 12.07.2023.

### Vedtak

Miljødirektoratet tar klagen delvis til følge og opphever tillatelsen som er gitt til gjennomføring av hundepøver i Saltfjellet landskapsvernområde med biotopvern 21.04.2023 jf. forvaltningslovens §§ 25 jf. 41.

Søknad om å avholde hundepøver i Saltfjellet landskapsvernområde med biotopvern siste helg i april avslås. Vedtaket er fattet etter verneforskrift for Saltfjellet landskapsvernområde med biotopvern § 7 annet ledd.

Vedtaket kan ikke påklages.

### Bakgrunn for saken

Salten fuglehundklubb tok 15. september 2022 kontakt med nasjonalparkstyrets sekretariat for å diskutere mulighetene for å avholde hundepøver høst og vår i Saltfjellet og Gåsvatnan landskapsvernområde. Sekretariatet ba fuglehundklubben fremsette to separate søknader, en for vår og en for høst. Søknad om høstprøven ble framsatt samme dag og ble innvilget dagen etter.

15. desember søkte fuglehundklubben om tillatelse til å avholde hundepøver siste helg i april (fredag- søndag) i følgende verneområder: Saltfjellet landskapsvernområde, Gåsvatnan landskapsvernområde, Semska-Stødi naturreservat og Dypen naturreservat. Søknaden gjaldt for en lengst mulig periode. Det ble opplyst at hundene deles i tre klasser; ung hund, åpen klasse og vinnerklasse. I vinnerklassen er det inntil 20 hunder, 14 hunder i de to andre klassene. Det skal slippes to og to hunder om gangen, slippetid er 20-25 minutter.

Styret behandlet søknaden 24.02.2023. I saksframlegget ble det vist til at Saltfjellprøven er en av landet største og prestisjetunge jakthundprøver med 350 deltakere. Etter revisjonen av verneforskriftene i 2020, må store arrangementer ha tillatelse i verneområdene. Det er tidligere

ikke gitt tillatelse til å avholde omsøkte arrangement i naturreservatene Dypen, Stor-Graddis og Semska-Stødi.

Det opplyses at Bodø jeger & fiskeforening arrangerer hundepøver på Saltfjellet i mars. Ved tidligere behandling av søknader/klager har nasjonalparkstyret uttalt at eventuelle arrangører skal varsles om at styret ikke ønsker fuglehundpøver i båndtvangstiden.

Styret viste til at aktuelle tidspunkt er en sårbar tid for en rekke arter, blant annet rovfugl, ryer og fjellrev. Siden det ikke foreligger tilstrekkelig kunnskap om den påvirkningen den omsøkte aktiviteten har på dyre- og fuglelivet i prøve-områdene, ble føre-var-prinsippet tillagt stor vekt. Presedensvirkningen av en tillatelse ble også tillagt vekt. Nasjonalparkstyret avsto søknaden.

Avslaget ble påklagd av Salten Fuglehundklubb 03.03.2023. I klagen ble det vist til at de har arrangert Saltfjellprøven i mange år. Prøven har blitt en av de største prøvene i Nord-Norge og er veldig populær med deltakere fra hele landet. Det er mange fuglehundprøver gjennom vinteren/våren og prøvene må ikke kollideres med andre prøver til samme tid, i samme distrikt.

Det vises til at prøven gir en relativt stor inntekt til næringslivet i Saltdal. Siden stort sett alt av høyfjell er underlagt vern i områdene rundt Storjord så hevdes det at det er veldig lite egnede terreng tilgjengelig. Prøvene skal avholdes der hvor man ikke kommer i konflikt med sårbare arter. Arrangøren er godt kjent med hvor dette er. Blant annet er det avklart at man ikke avholder prøver i områder hvor man kan forstyrre fjellrev.

Nasjonalparkstyret tok klagen til følge og omgjorde vedtaket den 21.04. 2023, i strid med sekretariatets innstilling. Nasjonalparkstyrets skjønnsmessige vurdering var at arrangementet ikke vil komme i nevneverdig konflikt med verneverdiene i de to landskapsvernområdene. Salten Fuglehundklubb fikk tillatelse til å avholde fuglehundprøve 28. – 29. april 2023 i Gåsvatnan og Saltfjellet landskapsvernområder på følgende vilkår:

- Slippområder må avklares med Statskog og Saltfjellet reinbeitedistrikt.
- Prøven må ikke komme i konflikt med fjellrev i Saltfjellet landskapsvernområde. Øst for E6 skal slippene være nord for Dypenåga og utenfor Dypen naturreservat.
- Ved slipp i Viskisområdet kan deltakerne likevel gå gjennom Dypen naturreservat, men ikke slippe hunder.

Avslaget ble opprettholdt for hundepøver i Dypen og Semska-Stødi naturreservat.

### Klagen

BirdLife Norge og Naturvernforbundet i Nordland påklagde vedtaket 27.04.2023 og ba samtidig om at vedtaket ble gitt oppsettende virkning.

Klagerne viste til at alle hunder skal gå i bånd eller være forsvarlig inngjerdet i båndtvangsperioden. Hunder som jager husdyr, tamrein eller vilt kan gjøre skade selv om de ikke biter. Dyr blir stresset og skremt, og dør i verste fall.

Det ble anført at hekketiden med god grunn er godt beskyttet i regelverket, blant annet i hundeloven. Unntak fra båndtvang i dyrs ynglingstid og fuglenes hekketid er derfor svært uheldig. Arrangementet kan få følger for hele vår- og sommersesongen, siden dyr og fugler blir fortrent og oppgir levestedene sine. Hvis noen arter har unger eller har lagt egg, er farene for sekundæreffekter store. Predatorer som kråke og ravn følger godt med på hva som skjer, og en unaturlig høy predasjon kan være en effekt dersom egg og unger blir liggende ubeskyttet. Hunder utfører selv predasjon.

I klagen vises det også til litteratur fra Norsk Institutt for naturforskning hvor effekten av hund spesielt og forstyrrelser generelt er omtalt. I fremtiden bør denne kunnskapen inngå i vurderingsgrunnlaget mener klagerne. Vinteren er en vanskelig tid for mange arter, og denne type arrangement må legges utenom båndtvangsperioden.

### Midtre Nordland nasjonalparkstyre sin vurdering av klagen

Nasjonalparkstyret behandlet klagen 27.06.2023. Klagen ble avslått i strid med sekretariatets innstilling. Sekretariatet mente at Saltfjellprøven ikke bør arrangeres siste helga i april av hensyn til dyr i yngletid og fugler i hekketid, spesielt ikke etter en krevende vinter med beitekrise. Det ble vist til tidligere signaler om at det ikke ville bli gitt tillatelse til hundepøver i båndtvangstida.

Flertallet i nasjonalparkstyret mente imidlertid at en tillatelse til arrangementet var innenfor lov og forskrift. Det ble vist til at denne typen arrangementer avholdes i verneområder i andre deler av landet. Det legges til grunn en god dialog med reindriften, og enighet om hvilke områder som skal brukes til arrangementet.

### 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.

Parter og andre med rettslig klageinteresse har klagerett etter forvaltningsloven § 28. BirdLife Norge og Naturvernforbundet i Nordland er ikke part i saken. For å ha rettslig klageinteresse må klageren ha en viss tilknytning til saken, det vil si å ha interesser av slik art og styrke at det er rimelig å gi vedkommende et rettskrav på å få avgjort om et forvaltningsvedtak er gyldig.

Organisasjoner har i stor utstrekning rett til å klage for å fremme medlemmenes eller standens interesser, eller for å ivareta organisasjonens formål og ideelle interesser. Miljødirektoratet legger til grunn at BirdLife Norge og Naturvernforbundet i Nordland har rettslig klageinteresse i denne saken.

Miljødirektoratet har sin kunnskap fra foredraget til kongelig resolusjon, Norsk institutt for naturforskning (NINA) og saksforberedelsen ellers, jf. naturmangfoldloven § 8.

### Hva gjelder saken?

Spørsmålet i saken er hvorvidt det skal gis tillatelse til Salten fuglehundklubb til å gjennomføre hundepøver siste helg i april i Saltfjellet landskapsvernområde med biotopvern og Gåsvatnan landskapsvernområde.

### Aktuelle regler som gjelder for området

Saltfjellet og Gåsvatnan landskapsvernområde ble først vernet ved kgl.res. 8. september 1989. Verneforskriftene er senere revidert 16.oktober 2020.

Formålet med Saltfjellet landskapsvernområde med biotopvern er å ta vare på et egenartet natur- og kulturlandskap av stor naturhistorisk, økologisk, kulturell og opplevelsesmessig verdi.

Videre er formålet med forskriften å ta vare på

- a. et stort høyfjellsområde med særlig stor kvartærgeologisk verdi i avsetninger dannet i slutten av siste istid
- b. et identitetsskapende landskap preget av mange samiske og andre kulturminner
- c. et viktig økologisk funksjonsområde for fjellrev.

I tillegg skal forskriften sammen med forskriftene for Saltfjellet-Svartisen nasjonalpark, Gåsvatnan og Nattmoråga landskapsvernområder og Blakkådalen, Dypen, Fisktjønna og Semska-Stødi naturreservater bidra til å bevare et stort, sammenhengende naturområde som også inneholder mange samiske og andre kulturminner.

Forskriften skal gi allmennheten anledning til å oppleve naturen og landskapet gjennom naturvennlig og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging. Formålet omfatter også bevaring av det samiske naturgrunnlaget.

Verneforskriften har bestemmelser om ferdsel og aktiviteter i § 7. Organisert ferdsel og ferdselsformer som ikke skjer til fots må ha særskilt tillatelse fra forvaltningsmyndigheten dersom dette kan forstyrre fjellrev eller påvirke dens livsbetingelser, jf. § 1 annet ledd bokstav c. Nærmere retningslinjer gis i forvaltningsplanen. Også større arrangementer kan kun gjennomføres etter tillatelse fra forvaltningsmyndigheten.

Formålet med Gåsvatnan landskapsvernområde er å ta vare på et natur- og kulturlandskap av økologisk og opplevelsesmessig verdi, som Jarbudalen med Russåga, Norges største uregulerte underjordiske elv. Til landskapet regnes også kulturminner som bidrar til landskapets egenart.

I tillegg skal forskriften sammen med forskriftene om Saltfjellet-Svartisen nasjonalpark, Saltfjellet og Nattmoråga landskapsvernområder og Blakkådalen, Dypen og Fisktjønna naturreservater bidra til å bevare et stort, sammenhengende naturområde som også inneholder mange samiske og andre kulturminner.

Forskriften skal gi allmennheten anledning til å oppleve naturen og landskapet gjennom naturvennlig og enkelt friluftsliv med liten grad av teknisk tilrettelegging. Formålet omfatter også bevaring av det samiske naturgrunnlaget.

Også i verneforskriften for Gåsvatnan reguleres ferdsel og aktiviteter i § 7. På samme måte som i Saltfjellet landskapsvernområde må større arrangementer ha tillatelse fra forvaltningsmyndigheten for å kunne gjennomføres.

## Konkret vurdering

Utvidelsen og revisjonen av verneforskriftene for verneområdene på Saltfjellet ble vedtatt høsten 2020. De tidligere verneforskriftene for Saltfjellet og Gåsvatnan landskapsvernområder regulerte ikke annen ferdsel enn motorferdsel og organiserte hundepøver var da ikke søknadspiktig.

Gjeldende verneforskrifter for landskapsvernområdene er gitt med hjemmel i naturmangfoldloven § 36. Bestemmelsen setter rammene for hva som kan vernes som landskapsvernområder. Ifølge naturmangfoldloven § 36 andre ledd, siste setning kan det i forskrifter for landskapsvernområder gis bestemmelser om hva som alene eller sammen med andre tiltak kan endre landskapets særpreg eller karakter vesentlig, om krav til landskapsmessig tilpassing, og om ferdsel som ikke skjer til fots (vår understrekning). Dette innebærer at det i landskapsvernområder ikke er adgang til å regulere ferdsel så lenge den er til fots.

Det fremgår av verneforskriften for Gåsvatnan landskapsvernområde at større arrangementer må ha tillatelse fra forvaltningsmyndigheten for å kunne gjennomføres. De omsøkte hundepøvene har ca. 350 deltakere og er dermed et stort arrangement som trenger tillatelse etter verneforskriften. Ferdselen skjer imidlertid til fots, og verneforskriften har heller ikke noe forbud mot slipp av hund. Styrets skjønnsmessige vurdering er at arrangementet ikke vil komme i nevneverdig konflikt med verneverdiene, slik at det ikke er grunnlag for å avslå søknaden i Gåsvatnan landskapsvernområde. Miljødirektoratet har ikke merknader til denne vurderingen.

Saltfjellet landskapsvernområde er imidlertid ikke bare vernet som landskapsvernområde, men i tillegg også som biotopvernområde, jf. verneforskriften § 2 tredje ledd. Biotopvernområdet dekker hele landskapsvernområdet og er vedtatt for å ivareta fjellreven. I biotopvernområder som overlapper helt eller delvis med landskapsvernområder, kan det fastsettes bestemmelser om ferdsel til fots og organisert ferdsel til fots.

Ifølge verneforskriften for Saltfjellet landskapsvernområde må organisert ferdsel og ferdselsformer som ikke skjer til fots ha særskilt tillatelse fra forvaltningsmyndigheten dersom dette kan forstyrre fjellrev eller påvirke dens livsbetingelser, se § 7 annet ledd jf. § 1 annet ledd bokstav c. Det er et vilkår for å regulere ferdsel til fots etter denne bestemmelsen at ferdsel kan påvirke fjellreven og dens livsbetingelser. For å avgjøre søknaden må styret må derfor ta stilling til om omsøkte ferdsel kan ha innvirkning på fjellreven eller dennes leveområder,

Videre heter det i bestemmelsen at nærmere retningslinjer gis i forvaltningsplanen. Det er ikke utarbeidet forvaltningsplan. Ifølge foredraget til kgl.res for Saltfjellet landskapsvernområde med biotopvern uttalte Klima- og miljødepartementet heter det imidlertid at "... fjellrev med forslaget vil få bedre beskyttelse av sitt økologiske funksjonsområde innenfor verneområdet, noe fjellrev ikke har i verken i dagens verneforskrift eller i forskrift om fjellrev som prioritert art. Dette innebærer at forvaltningsmyndigheten i vurdering av dispensasjonssøknader må vektlegge at fjellrev er en del av verneformålet. Selv om motorferdsel i reindriften kan medføre støy og forstyrrelser, vil det fortsatt kunne gis tillatelse til dette, men det må gjøres en mer konkret vurdering av hvordan dette kan påvirke fjellreven og dens livsbetingelser. Departementet foreslår også bestemmelse om at annen støy som vesentlig kan forstyrre fjellrev er forbudt. Videre foreslås det bestemmelse om at større arrangementer, organisert ferdsel og ferdselsformer som ikke skjer til fots, må ha særskilt tillatelse fra forvaltningsmyndigheten, dersom dette utgjør en mulig fare for forstyrrelse av fjellrev."

Nasjonalparkstyret ga i vedtak 21.04. 2023 tillatelse til hundepøver. Det ble blant annet satt vilkår om at prøven ikke må komme i konflikt med fjellrev i Saltfjellet landskapsvernområde. Øst for E6 skal slippene være nord for Dypenåga og utenfor Dypen naturreservat. Styret begrunnet vedtaket med at arrangementet etter deres skjønnsmessige vurdering ikke ville komme i nevneverdig konflikt med verneverdiene. I forbindelse med klagen uttrykte styret at en tillatelse var innenfor lov og forskrift. Det ble vist til at denne typen arrangementer avholdes i verneområder i andre deler av landet. Det ble også lagt til grunn at det skulle være en god dialog med reindrifta, og enighet om hvilke områder som skal brukes til arrangementet.

NINA gir informasjon og råd om hvordan man skal unngå å forstyrre fjellreven ("Sett fjellrev? Meld fra om fjellrevobservasjoner" publisert 5. juli 2021) på sine hjemmesider. Her heter det at fjellreven kan bli stresset og urolig om vi kommer for nært. Mye ferdsel nært et hi kan føre til at fjellreven flytter til et annet hi av dårligere kvalitet. Fjellreven bruker hiet aktivt gjennom hele året, men det er to perioder da den er særlig sårbar for forstyrrelser: under etableringen i mars-april og i yngletiden mai-juni-juli.

Videre skriver NINA at for å forhindre at fjellreven blir forstyrret skal man unngå fjellrevens hiområder, spesielt under etableringen i mars-april og i fra midten av mai til midten av juli når valpene er særlig utsatte. Mennesker til fots bør holde en avstand til hiene på minst 300 meter, og gjerne enda lenger i åpent og flatt terreng. Avstanden bør økes dersom man er flere personer i gruppe. NINA gjør oppmerksom på at hunder kan overføre smittsomme sykdommer og parasitter til fjellreven. Hunder kan også ta livet av fjellrev.

Hvorvidt organisert ferdsel vil forstyrre fjellreven, må avgjøres ved en konkret vurdering hvor hvilken type organisert ferdsel det er, antall deltakere, hyppighet og varighet av aktiviteten og liknende vil være av betydning. Miljødirektoratet kan ikke se at nasjonalparkstyret har foretatt en slik vurdering. At liknende arrangement tillates i andre verneområder, kan ikke tillegges avgjørende vekt. Andre verneområder har andre verneformål og verneverdier. Likeledes har hundepøvearrangementer ulike antall deltakere, gjennomføres på ulike måter og avholdes på ulike tidsrom.

Miljødirektoratet mener at nasjonalparkstyrets vedtak er mangelfullt begrunnet jf. forvaltningsloven §§ 24 og 25. Begrunnelsen skal vise til de faktiske forhold som vedtaket bygger på og hovedhensynene som har vært avgjørende for forvaltningens skjønn. Vi kan ikke se at styret har foretatt en konkret vurdering av arrangementets påvirkning på fjellreven. Vi kan heller ikke se at styret har vurdert miljørettsprinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12. Begrunnelsen er i foreliggende tilfelle så mangelfull at vi er usikre på hvilke vurderinger styret har lagt til grunn og vi kan derfor ikke utelukke at vedtaket er fattet på feil grunnlag. Den mangelfulle begrunnelsen er etter vår oppfatning en saksbehandlingsfeil som kan ha virket inn på vedtaket. Den tillatelse som styret har gitt til å gjennomføre hundepøver i Saltfjellet landskapsvernområde med biotopvern er derfor ugyldig jf. forvaltningsloven § 41.

Omsøkte arrangementet finner sted i den mest sårbare perioden for fjellreven. Antall deltakere er stort, så stort at avstanden til hiene ifølge NINA bør være mer enn 300 meter. Videre utgjør hunder en vesentlig del av arrangementet og hundene vil, dersom kommunene gir dispensasjon

fra båndtvangen, løpe fritt. Forstyrrelsene vil være vesentlig mer omfattende enn at mennesker uten hund ferdes til fots og avstanden til fjellrevens leveområder bør være betydelig.

Hundene kan også påføre fjellreven sykdom. Fjellreven er et av Norges mest truede pattedyr og direkte utrydningstruet her til lands. En rekke forvaltningstiltak gjør at bestanden utvikler seg i riktig retning. Selv om det kan være vanskelig å fastslå nøyaktig hvor nært man kan komme fjellreven før den blir forstyrret og hvilke konkrete konsekvenser hundeprovne har for fjellreven, mener vi at det er en risiko for at prøvene kan medføre slik uro i en sårbar tid og dermed påføre fjellreven vesentlig skade. Vi tillegger derfor føre-var prinsippet vesentlig vekt i denne sak, jf. naturmangfoldloven § 9.

En tillatelse vil dessuten kunne skape presedens, jf. naturmangfoldloven § 10. Andre hundeklubber vil også kunne ønske å avholde sine prøver i fjellrevens yngletid og den samlede belastningen vil kunne bli for stor. Det vises til at arrangøren opplyser at det er viktig å avholde prøven på gitte tidspunkt fordi det er mange fuglehundprøver gjennom vinteren/våren og prøvene må ikke kolliderer med andre prøver til samme tid i samme distriktet.

Videre mener vi at det ikke er nødvendig å gjennomføre dette arrangementet i verneområdet. Det vises til et naturmangfoldloven § 12 som sier at man for å unngå eller begrense skader på naturmangfoldet skal det tas utgangspunkt i slike driftsmetoder og slik teknikk og lokalisering (vår understrekning) som, ut fra en samlet vurdering av tidligere, nåværende og fremtidig bruk av mangfoldet og økonomiske forhold, gir de beste samfunnsmessige resultater. Hensynet til naturmangfoldet skal veie tungt i vurderingen av hvilken lokalisering som skal velges. Vi mener derfor at hundeprovne bør utføres utenfor verneområdet i foreliggende tilfelle.

Miljødirektoratet omgjør derfor delvis Midtre Nordland nasjonalparkstyre sitt vedtak 21.04.2023 og opphever den tillatelse som er gitt til gjennomføring av hundeprovne i Saltfjellet landskapsvernområde med biotopvern, jf. forvaltningsloven §§ 25 jf. 41. Søknad om tillatelse til å avholde hundeprovne i Saltfjellet landskapsvernområde med biotopvern siste helga i april avslås av hensyn til fjellreven.

Hilsen  
Miljødirektoratet

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent*

Ivar Myklebust  
Avdelingsdirektør

Terje Qvam  
seksjonsleder

Kopi til:

STATSFORVALTEREN I NORDLAND

Postboks 1405

8002

BODØ