



Roy Kolmar Karlsen
Andsvatnveien 973
9310 Sørreisa

Trondheim, 06.04.2020

Deres ref.:
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2020/1764

Saksbehandler:
Pål Foss Digre

Avgjørelse i klagesak – klage på omgjøring av vedtak om dispensasjon til barmarkskjøring i Sørreisa kommune

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannens vedtak om å omgjøre dispensasjon fra forbudet mot motorferdsel i utmark for kjøring med ATV på barmark for transport av utstyr og bagasje til hytte og i forbindelse med hogst/transport av ved. Hovedregelen etter forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag, er at kjøring i utmark for transport av bagasje og utstyr til hytter og transport av ved til private formål skal skje på snødekt mark. Vi kan ikke se at de argumentene du gjør gjeldende for transport på barmark, innebærer at det foreligger "særlige behov" i forskriftens forstand for at transporten skal skje på barmark. Kommunens vedtak må dermed anses ugyldig og kan omgjøres etter forvaltningsloven § 35. Klager gis ikke medhold.

Vi viser til klagen din av 22. oktober 2019 på vedtak fra Fylkesmannen i Troms og Finnmark av 27. september 2019. Fylkesmannens vedtak omgjør Sørreisa kommunes vedtak av 27. august 2019, der kommunen gir deg dispensasjon fra forbudet mot motorferdsel i utmark for kjøring med ATV i forbindelse med hogst og for transport av bagasje og utstyr til hytte. Klagesaken ble oversendt til direktoratet fra Fylkesmannen i brev av 24. januar 2019. Saksdokumentene ble ettersendt i e-poster av 28. februar 2020 fra Fylkesmannen i Troms og Finnmark og 2. mars 2020 fra Sørreisa kommune.

Sakens bakgrunn

Du søkte 27. mai 2019 om dispensasjon fra forbudet mot motorferdsel i utmark ved å fylle ut skjemaet "Motorferdsel i utmark" på Sørreisa kommunes hjemmesider på Internett. Du har i skjemaet krysset av for at du søker i egenskap av privatperson. På spørsmål om kjøretøytype har du krysset av for "annet" og i fritekst beskrevet at søknaden både gjelder bruk av snøskuter på vinterføre og ATV på barmark. På spørsmål om søknaden gjelder barmark eller snødekt mark har du videre krysset av for "begge deler". Du har videre krysset av for at tillatelsen gjelder "transport av utstyr og bagasje til hytte" og "transport av ved". Du har i fritekst opplyst at du "Drifter og forvalter skogen med hogst av virke til brensel" og at dette også gjelder din brors eiendom. Du har til slutt opplyst at "Eiendommen er vanskelig å forvalte på en skånsom måte, så vinter med snøscooter er mest skånsomt samt bruk av ATV når forholdene tillater det". Det framgår avslutningsvis av kommunens skjema at "eventuell dokumentasjon av særlig behov" må legges ved søknaden. Du la ikke ved noe slikt vedlegg.

Sørreisa kommune ved Vilt- og utmarksnemnda fattet 29. august 2019 vedtak om å gi deg dispensasjon fra forbudet mot motorferdsel i utmark for å benytte ATV eller traktor i forbindelse med "transport av ved, bagasje og utstyr til hytte på gnr 18 bnr 17 og hogst/transport av hogst fra egen eiendom gnr 18/6 og eiendommene gnr 18/17, 19/4 og 19/5, som tilhører hans bror". Det fremgår av dispensasjonen at det gis tillatelse til opptil 8 turer hvert år i perioden 1. august 2019 til 30. oktober 2022. Det framgår av vedtaket at kjøringa "skal følge eksisterende skogsvei/eldre kjørespor". Som hjemmel for dispensasjonen blir det vist til "lov om motorferdsel § 6" og "forskrift til lov om motorferdsel § 6".

I brev av 13. september 2019 varslet Fylkesmannen i Troms og Finnmark at de ville vurdere om kommunens vedtak var ugyldig og dermed burde omgjøres etter regelen i forvaltningsloven § 35. Fylkesmannen viser i brevet til at kommunen i vedtaket ikke har vist hvordan du oppfyller vilkårene i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 6 (heretter i hovedsak omtalt som "forskriften"), og at de heller ikke har vurdert transportbehovet opp mot mulige skader og ulemper for natur og mennesker opp mot målet om å redusere motorferdselen til et minimum slik det står i forskriften at de skal. Fylkesmannen vurderer det videre slik at vilkårene for å gi tillatelse etter § 6 ikke er oppfylt.

Du kommenterte varselet i brev av 23. september 2019. Du viser i brevet til at du ønsker å ta ut skog til brensel for å ivareta skogen på eiendommen. For å slippe å lage ny trase, vil du benytte de gamle traseene som faren og bestefaren din har benyttet siden 1960-tallet. Du anfører at bruk av ATV er den mest skånsomme metoden å frakte skogen ut med. Hytta di ligger på eiendommen til broren din, ca. 150 meter fra din eiendom. Du ønsker å kjøre veden direkte fra hogstfeltet til hytta, framfor å først transportere den ned til boligen din og deretter tilbake til hytta. Du skal videre hogge ved på eiendommene gnr./bnr. 19/4 og 19/5 som tilhører din bror. Du ønsker her å frakte skogsvirke fram til veggen opp til Rustafjellet. Terrenget her er ikke egnet til bruk av snøskuter. Du understreker videre at du kun ønsker å bruke ATV i forbindelse med hogst og ikke for transport av bagasje og utstyr til bruk av hytta. Du mener at saken gjelder et unntakstilfelle fordi hogstfeltet ved hytta ligger langt fra veg, men nær hytta. Du mener videre at du har et særlig behov fordi det er viktig å ta ut skog for å ivareta skogen på eiendommen, og at vinterdrift ikke er hensiktsmessig på grunn av snødybde og vårløsning. Du mener videre behovet ikke kan dekkes på annen måte.

Fylkesmannen fattet 27. september 2019 vedtak om å oppheve kommunens vedtak. I vedtaket viser Fylkesmannen blant annet til at verken du eller kommunen har påvist at du har et "særlig behov" for barmarkskjøring og at det heller ikke dreier seg om et unntakstilfelle. Fylkesmannen mener videre at transportbehovet kan dekkes på annen måte, ved at veden transporteres på vinterføre. Det vises videre blant annet til at kommunens vurdering av vilkårene i forskriften § 6 ikke framgår av vedtaket. Fylkesmannen skriver avslutningsvis at kommunen ikke har hjemmel til å innvilge dispensasjon til barmarkskjøring "i forbindelse med hyttebygging".

Klagers anførsler

Du påklagde vedtaket i brev av 22. oktober 2019. Du skriver i brevet at du benytter vinterhogst der det er mulig, men at en på flere steder ikke kommer til og at snømengden gjør at det blir stående igjen stubber på 0,5 til 1,5 meter. Du anfører videre at snøskutertransport vil gi større kjøreskader enn ATV fordi du da må kjøre på vår eller høst med dårlig tele. Ved kjøring med ATV kan du følge gamle traseer, uten skader eller spor. Du påpeker videre at søknaden ikke gjaldt "kjøring i forbindelse med hyttebygging", slik Fylkesmannen skrev i sitt vedtak.

Fylkesmannens vurdering av klagen

Fylkesmannen har vurdert saken på nytt i tråd med regelen i forvaltningsloven § 33. Fylkesmannen har ikke funnet grunn til å andre eller oppheve vedtaket sitt, og sender derfor saken til Miljødirektoratet. I oversendelsesbrevet viser Fylkesmannen til at forskriften § 5 bokstav e gir kommunen adgang til å gi dispensasjon til transport av ved til hytta på *vinterføre*, men at forskriften § 6 er den eneste mulige hjemmelen for transport av ved på barmark. Fylkesmannen viser til at bestemmelsen i forskriften § 6 er en sikkerhetsventil som skal fange opp spesielle

tilfeller. Det stilles dermed strenge krav at søker kan påvise et særlig behov og til hva som regnes som nødvendig kjøring. Fylkesmannen mener vedtaket i den foreliggende saken ikke gjelder et unntakstilfelle.

Fylkesmannen mener videre det må være mulig å transportere ut veden fra hogstområdene på vinterføre. Dispensasjonen gjelder kun transport på eksisterende kjørespor/traktorveger. Fylkesmannen mener de samme traseene må kunne brukes på vinterføre. Fylkesmannen mener ulempene du får ved å måtte transportere ut veden på vinterføre ikke er mer enn du må akseptere ut ifra de klare føringene som er gitt om at regelverket skal praktiseres strengt.

Lovgrunnlaget

Etter forvaltningsloven § 35 andre ledd, jf. første ledd, kan et klageorgan omgjøre underordnet organs vedtak blant annet når underinstansens vedtak er ugyldig. Ugyldighet kan for eksempel skyldes at underinstansen har fattet et vedtak regelverket ikke åpner for at de kan fatte, eller at det er gjort feil i saksbehandlinga som kan ha påvirket resultatet i saken.

Etter motorferdselloven § 3 er motorferdsel i utmark ikke tillatt med mindre annet følger av loven selv eller av vedtak med hjemmel i loven. Av lovens § 4a første ledd framgår det at for tillatelser til bruk av *motorkjøretøyer* (det vil si biler, ATV-er, snøskutere og lignende) følger av forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag.

Etter forskriften § 6 kan kommunen "i unntakstilfeller" gi tillatelse til kjøring "utover § 2 - § 5". Vilklårene for at kommunen skal kunne gi slik tillatelse er at "søker påviser et særlig behov som ikke knytter seg til turkjøring og som ikke kan dekkes på annen måte". Selv om vilklårene for å gi dispensasjon er oppfylt, søker ikke noe rettskrav på å få dispensasjon. Kommunen skal i slike tilfelle foreta et skjønn der den vurderer transportbehovet opp mot mulige skader og ulemper i forhold til et mål om å redusere motorferdselen til et minimum, når den avgjør om den skal gi tillatelse eller ikke.

Ved alle vedtak som kan påvirke naturmangfoldet, skal miljørettsprinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer. Hvordan prinsippene er vurdert skal gå fram av begrunnelsen for vedtaket.

Miljødirektoratets vurdering

Miljødirektoratet er klageinstans i saken etter forvaltningsloven § 28 første ledd. Klageinstansen skal etter forvaltningsloven § 34 avvise klagen, dersom vilklårene for å ta den til behandling ikke er oppfylt. Tas klagen under behandling, kan klageinstansen prøve alle sider av saken og herunder ta hensyn til nye omstendigheter. Klageinstansen kan selv treffe nytt vedtak i saken, eller oppheve underinstansens vedtak og sende saken tilbake til underinstansen for ny behandling.

Miljødirektoratet vil bemerke at det ut ifra dateringene på Fylkesmannens vedtak og klagen fremstår som usikkert om klagen er rettidig. Vi finner imidlertid ikke grunn til å gå nærmere inn på dette, da vi uansett finner at det av særlige grunner er rimelig at realiteten i klagen blir prøvd. Vi legger da vekt på et vedtak om å omgjøre en dispensasjon gitt av kommunen uten klage, må regnes som et relativt ekstraordinært skritt. Både hensynet til kommunen og hensynet til parter som har fått rettigheter ved kommunens vedtak tilsier da at spørsmålet om omgjøring prøves i to instanser. Det er videre ingen andre parter som ville ha blitt skadelidende ved en endring av Fylkesmannens vedtak i denne saken.

De øvrige vilklårene i forvaltningsloven §§ 28-32 er oppfylt og Miljødirektoratet tar dermed saken til behandling.

Fylkesmannen har opphevet kommunens vedtak under henvisning til at vedtaket er ugyldig, jf. forvaltningsloven § 35 første ledd bokstav c. Miljødirektoratet legger til grunn at den klare hovedregelen er at ugyldige tillatelser etter motorferdselloven bør omgjøres. Det første spørsmålet Miljødirektoratet må ta stilling til er dermed om kommunens vedtak er ugyldig. Dersom vedtaket må

anses ugyldig, blir det deretter et spørsmål om Miljødirektoratet selv skal fatte nytt vedtak om å avslå søknaden, eller om saken skal sendes tilbake til kommunen for ny behandling. Det sistnevnte vil være aktuelt der ugyldigheten skyldes en feil som kommunen kan rette ved å behandle søknaden på nytt. Vi vil her bemerke at det er en svakhet ved Fylkesmannens vedtak at det ikke fremgår helt klart om de mener at kommunen skal behandle søknaden på nytt eller ikke. Ut ifra begrunnelsen Fylkesmannen gir, legger vi imidlertid til grunn at Fylkesmannen ikke mente at kommunen skulle behandle saken på nytt. Fylkesmannens vedtak dermed må forstås som et *avslag* på søknaden din.

Kjøring med ATV på kjørespor og traktorveg er i utgangspunktet i strid med forbudet mot motorferdsel i utmark i motorferdselloven § 3. Kommunen kan bare gjøre unntak fra dette forbudet der vilkårene i en av unntaksbestemmelsene i motorferdselloven eller forskriften er oppfylt. Kommunen har i sitt vedtak vist til motorferdselloven § 6 og forskriften § 6 som de bestemmelsene som gir adgang til å gjøre unntak fra motorferdselforbudet i denne saken.

Bestemmelsen i motorferdselloven § 6 gir kommunen adgang til å gi tillatelse til bruk av "motorfartøy", det vil si motorbåt, eller "luftfartøy", det vil si fly eller helikopter. Denne bestemmelsen gir dermed ikke kommunen adgang til å gi en tillatelse bruk av ATV, som etter motorferdsellovens ordbruk er å regne som et "motorkjøretøy".

Den aktuelle bestemmelsen for å gjøre unntak fra motorferdselforbudet i denne saken er dermed *forskriften* § 6. Bestemmelsen gir kommunen adgang til å gi tillatelse til kjøring med motorkjøretøy. Bestemmelsen angir fire vilkår som alle må være oppfylt for at kommunen skal ha anledning til å gi dispensasjon:

- Det må dreie seg om et unntakstilfelle
- Søker må påvise et særlig behov
- Behovet må ikke knytte seg til turkjøring
- Behovet må ikke kunne dekkes på en annen måte enn ved den omsøkte motorferdselen

Miljøverndepartementet understreker i rundskriv T-1996-1 at bestemmelsen skal tolkes og anvendes strengt. Det skal stilles meget strenge krav til "særlig behov" og til at behovet ikke kan dekkes på annen måte. Hva som i det enkelte tilfelle kan være et "unntakstilfelle", et "særlig behov som ikke knytter seg til turkjøring" og hva "som ikke kan dekkes på annen måte", beror på en konkret vurdering. Lokale forhold kan spille inn ved lovanvendelsen, men likevel slik at bestemmelsens strenghet ivaretas. Departementet understreker videre at forskriften § 6 skal praktiseres enda strengere for barmarkskjøring enn for kjøring på vinterføre. Kan det komme på tale å gi dispensasjon til barmarkskjøring, skal det skje en meget streng vurdering av vilkårene.

At det kun kan gis dispensasjoner *i unntakstilfeller* tilsier etter ordlyden at det i utgangspunktet ikke kan gis dispensasjon på grunnlag behov for motorferdsel som også mange andre kan gjøre gjeldende. Noe av det samme ligger i det at søker må påvise et *særlig* behov. At det skal være et "særlig" behov tilsier imidlertid også at behovet må ha en viss tyngde eller viktighet. Ut ifra uttalelsene om at vilkårene skal praktiseres meget strengt ved vurdering av søknader om kjøring på barmark, legger vi til grunn at bare er behov som ut ifra en objektiv vurdering må anses som svært viktige for søkeren som faller inn under vilkåret "særlig behov".

Verken kommunens vedtak eller innstillinga fra kommuneadministrasjonen sier noe om hvorfor kommunen mener at vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt i denne saken. Kommunen har heller ikke gitt noen nærmere begrunnelse for vedtaket etter at Fylkesmannen varslet omgjøring. I utgangspunktet er det da mest nærliggende å legge til grunn at kommunen ikke vurderte om vilkårene for å gi dispensasjon var oppfylt før den ga dispensasjon. At kommunen ikke har vurdert om vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt er en saksbehandlingsfeil som åpenbart kan ha påvirket innholdet i vedtaket. Denne feilen innebærer dermed i seg selv at vedtaket er ugyldig og at kommunens vedtak kan og bør omgjøres.

Vi vil her for ordens skyld påpeke at det heller ikke framgår hvordan kommunen har vurdert søknaden opp mot retningslinjene i kommunal forskrift av 16. desember 2006 til lov om

motorferdsel i utmark § 1, der det blant annet framgår at kommunen spesielt skal påse at barmarkskjøring ikke skjer over myr, våtmarksområder eller andre slitesvake områder. Ut ifra luftfoto/kart kan det se ut som enkelte av kjøresporene i området går over myrområder. Selv om det er opp til kommunens skjønn å avgjøre hvor stor vekt den skal legge på sin egen retningslinje, kan det at et slikt relevant moment ikke i det hele tatt er vurdert være en feil som leder til ugyldighet.

Slik saken ligger an finner vi det likevel hensiktsmessig å også ta stilling til om kommunen i det hele tatt kunne gi dispensasjonen.

Kommunen har gitt deg dispensasjon for åtte turer med ATV hvert år i perioden 1. august 2019 til 30. oktober 2022 for formålene "transport av bagasje og utstyr til hytte" og "hogst/transport av hogst". Vedtaket gir ingen anvisning av hvordan turene skal fordeles på de to formålene. I utgangspunktet kan du dermed fordele dem slik du vil uten å komme i strid med vedtaket. Vedtaket viser til kart som angir eiendommene det skal kjøres på. Kartet angir ikke nøyaktige traseer for kjøringa, men det framgår av vedtaket at kjøringa skal følge eksisterende veier/kjørespor.

Ut ifra korrespondansen i saken forstår vi det slik at kommunens vedtak ikke helt samsvarer med det du mente å søke om. Selv om utfyllinga di av søknadsskjemaet kunne tolkes slik at du søkte om tillatelse til bruk av både ATV både for transport av bagasje og utstyr og for vedhogst, mente du så vidt vi forstår å søke om bruk av ATV bare til vedhogst.

Vi kan ikke se at det at kommunens vedtak ga deg større rettigheter enn det du i utgangspunktet ønsket, er et argument *mot* å omgjøre kommunens vedtak. Tvert imot legger vi til grunn at du heller ikke selv mener at du har et "særskilt behov" for å transportere bagasje og utstyr med ATV. Det synes derfor klart vilkårene for å gi dispensasjon etter forskriften § 6 til dette formålet ikke var oppfylt, og at kommunens vedtak dermed er ugyldig så langt den gjaldt transport av bagasje og utstyr.

Det siste spørsmålet blir da om kommunen kunne gi deg tillatelse til kjøring med ATV i forbindelse med hogst og transport av ved. Ut ifra at du har krysset av for at du søker som privatperson, legger vi til grunn at søknaden gjelder hogst av ved til egen privat bruk. Vi vil her innledningsvis påpeke det at du har et ønske om å ta ut ved fra egen skog til privat bruk i seg selv ikke kan betegnes som noe "særlig" behov, eller er noe som kan omtales som et "unntakstilfelle". Tvert imot vil tilsvarende behov kunne gjøres gjeldende av et svært stort antall personer i Norge. Den klare hovedregelen må være at transporten i knyttet til slik vedhogst må skje på vinterføre, slik forskriften §§ 3 bokstav g og 5 bokstav e åpner for.

Vi kan ikke se at kjøring med snøskuter på snødekt mark vil gi større kjøreskader enn bruk av ATV på sommerføre, slik du anfører i klagen. Som Fylkesmannen peker kan vi vanskelig se du ikke kan bruke de samme kjøretraseene vinterstid som du ønsker å benytte på sommerstid også om vinteren, dersom forholdene skulle tilsi at kjøring andre steder vil gi større kjøreskader. Vi kan dermed ikke se at dette argumentet tilsier du har et "særskilt behov" for å kjøre på barmark.

Du har imidlertid anført at vinterdrift ikke er hensiktsmessig i området. Det er flere plasser man ikke kommer til og snømengden gjør at det blir stående igjen stubber på ca. 0,5 til 1,5 meter. Det framkommer imidlertid både av klagen og av søknaden din at du også driver hogst om vinteren. Vi har en viss forståelse for at du kan utnytte skogressursene på eiendommen bedre, dersom du også kan kjøre på sommerstid. Som nevnt over er imidlertid føringene fra departementet at vilkårene i forskriften § 6 skal anvendes strengt ved søknader om kjøring på sommerføre. Vi kan da vanskelig se at det at en ved vinterdrift ikke kommer til overalt, og at det ved hogst når det er større snømengder ikke får optimal utnyttelse av hogsten, innebærer at det foreligger et "særlig behov" for å transportere ved på barmark, når hogsten skal dekke behovet for ved til privat bruk. Vi kan dermed heller ikke se at vilkåret for å gi dispensasjon etter forskriften § 6 var oppfylt for transporten i forbindelse med hogst.

Ut ifra det ovennevnte legger vi til grunn at kommunen i denne saken ikke har anledning til å innvilge søknaden din om dispensasjon. Det framstår da ikke hensiktsmessig å sende saken tilbake til kommunen for ny behandling. Som nevnt over legger vi til grunn at dette også er det Fylkesmannen har ment å gi uttrykk for og vi stadfester dermed Fylkesmannens vedtak. Vi finner det likevel mest riktig å endre vedtaket slik at det tydeligere kommer fram at Miljødirektoratets vedtak endelig avgjør saken. Vi avslår dermed søknaden din.

Vedtak

Miljødirektoratet stadfester Fylkesmannens vedtak om å omgjøre vedtak fra Sørreisa kommune av 29. august 2019. Vi avslår dermed søknaden fra Roy Kalmar Karlsen av 27. mai 2019 om dispensasjon fra forbudet mot motorferdsel i utmark og på islagte vassdrag i motorferdselloven § 3 for bruk av ATV for transport av utstyr og bagasje til hytte på gnr./bnr. 18/17 i Sørreisa kommune og for transport av ved på eiendommene gnr./bnr. 18/6, 18/17, 19/4 og 19/5.

Denne avgjørelsen er fattet med hjemmel i forvaltningsloven § 34 fjerde ledd og forskrift for bruk av motoriserte kjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag.

Direktoratets vedtak er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Hilsen

Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent og har derfor ingen signatur

Ivar Myklebust
avdelingsdirektør

Terje Qvam
seksjonsleder

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på www.norge.no.

Kopi til:

Fylkesmannen i Troms og Finnmark / Romssa ja Finnmárkku
fylkkamánni
Sørreisa kommune

Statens hus 9815 Vadsø

Storveien 9310 Sørreisa
20