



Omgjøring av tillatelse til motorferdsel i utmark - formannskapets vedtak i sak 14/19 - Tjeldsund

Fylkesmannen viser til vårt forhåndsvarsel om omgjøring datert 4. april 2019. Vi viser også til mottatte uttalelser i saken fra dere i e-poster av 16. og 17. april 2019.

Fylkesmannen omgjør og opphever Tjeldsund kommunes vedtak i formannskapets sak 14/19 om å gi tillatelse etter motorferdselsforskriften §§ 5a og 6 for bruk av snøscooter til transport av turister og utstyr til villmarkscamp.

Vi kan som klageinstans omgjøre kommunens vedtak dersom vedtaket må anses ugyldig. Dette følger av forvaltningsloven § 35 andre ledd, jf. første ledd bokstav c).

Formannskapet i Tjeldsund kommune fattet den 6. februar 2019 i sak 14/19, følgende enstemmige vedtak:

«Tjeldsund kommune har arbeidet aktivt for å få næringsetableringer innen besøk og turisme. Kommunen har få andre utviklingsmuligheter, men har flott natur å by på. De mest attraktive «nordlys-stedene» er dog utilgjengelig for folk flest på vinteren grunnet avstand fra kjøre-, tur- eller gangvei.

Kommunen har gitt tillatelse til scooterkjøring som en testperiode i 2018 for å se om dette kunne gi positiv utvikling. Selskapet har fått god respons i markedet og har avtaler om å levere opplevelsesturer for hoteller i Narvik og Tjeldsundbrua kro- og hotell. Det er ikke innkommet klager i perioden. Tvert imot, er det kommet positive signaler fra blant andre Reindriftsnæringen på at samarbeidet med de lokale aktørene og derved deres drift er betydelig bedret.

Miljøet er godt i varetatt på Tjeldøya. Dette er søker svært bevisst da de selv er grunneier. Det kjøres aldri på barmark, kun på godt snødekket mark og hvor trær eller busker heller ikke berøres. Når snøen forsvinner, er det ikke spor etter scooteraktivitet.

I hht. Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag, paragraf 5 a, gis det tillatelse til transport av utstyr i 2 år.



I hh.t samme forskrift paragraf 6, gis det tillatelse til transport av besøkende/turister på dispensasjon for 2 år, da transport ikke kan ansees mulig dekket på annen måte til besøksmålet.

Trasé for fast drift, bes tatt opp i form av en planprosess for regulering av egnet løype. Firmaet har organisasjonsnr, og kommunen ber om at det fremlegges dokumentasjon/regnskap for driften.»

I opprinnelig søknad av 18.10.2018 var det søkt om en trasé for å frakte turister fra lavvocamp til utkikkspunkt på fjellet, samt trasé til grillbu tilhørende Tor Breivik. Så vidt vi kan se av saksdokumentene, er søknad og trasé endret i e-post til kommunen 20.12.2018 til kun å omfatte transport til lavvocamp.

Det framgår av søknaden at dere har etablert et selskap som skal drive med vinterturisme som tilleggsnæring på gården, hvor dere ønsker å utnytte gårdens ressurser. Det er per i dag etablert en villmarkscamp bestående av to lavvoer og ett sanitærbygg/toalett på del av innmark som ikke er drivverdig på annen måte. Kjøring vil foregå fra gården og stort sett på egen innmark, samt på felles privat ubrøytet vei. Det er opplyst at kjøringen på ca. 2 kilomener er å anse som nødvendig del av drift av denne næringen. Transport av ved, mat, serveringspersonell er nødvendig da det markedsføres komplette pakker for turister, firma, arrangementer osv. Transport av turister er en del av totalpakken/opplevelsen.

Fylkesmannens vurdering

Lov av 10. juni 1977 om motorisert ferdsel i utmark og vassdrag har som formål «ut fra et samfunnsmessig helhetssyn å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen», jf. § 1. Lovens utgangspunkt er at motorisert ferdsel i utmark og vassdrag er forbudt, dersom ikke annet følger av loven selv eller vedtak gjort med hjemmel i loven, jf. § 3. I utmark og på islagt vassdrag kan motorkjøretøyer i henhold til lovens § 4 a bare brukes i samsvar med forskrift gitt av departementet.

Transport av turister etter motorferdselsforskriften § 6, særlig behov

Motorferdselsforskriften § 6 åpner for at kommunestyret – eller et annet folkevalgt organ som kommunestyret bestemmer – i unntakstilfeller kan gi tillatelse til kjøring utover §§ 2, 3, 4 og 5 dersom søkeren påviser et særlig behov som ikke knytter seg til turkjøring, og som ikke kan dekkes på annet måte.

Rundskriv T-1/96 presiserer at før eventuell tillatelse gis, skal transportbehovet vurderes mot mulige skader og ulemper i forhold til et mål om å redusere motorferdselen til et minimum. For at kommunen skal kunne gi tillatelse må alle disse betingelsene være oppfylt;

- a) Søkeren må påvise et særlig behov.
- b) Behovet må ikke knyttes til turkjøring.
- c) Behovet må ikke kunne dekkes på annen måte.
- d) Behovet må vurderes opp mot mulige skader og ulemper og ut fra målet om å redusere motorferdselen til et minimum.

Vi viste i vårt forhåndsvarsel om omgjøring datert 4. april 2019 til en klageavgjørelse i Miljødirektoratet fra 2015 som omhandlet transport av turister til hytte i reiselivssammenheng i forbindelse med nordlysturisme, samt som et utgangspunkt for sightseeing/vandring. Direktoratet skriver i denne klageavgjørelsen at regelverket er svært restriktivt med hensyn til ren persontransport, og etter direktoratets vurdering kan de vanskelig se at det er i tråd med



intensjonen i loven å etablere nye turistanlegg eller turistkonsept på fjellet under forutsetning av at kommunen gir dispensasjon for å frakte folk dit med motorkjøretøy. Dispensasjon vil også skape presedens for utvikling av økt motorferdsel i forbindelse med turistnæring, noe som etter direktoratets vurdering også vil være i strid med målet om å redusere motorferdsel til et minimum.

Etter vår vurdering tilsier direktoratets uttalelser i den nevnte klageavgjørelsen at det heller ikke i din sak er anledning å gi tillatelse til transport av turister med hjemmel i forskriftens § 6. Vi vurderer at bruk av snøscooter for å transportere gjester til lavvocampen ikke er et *særlig behov som ikke knytter seg til turkjøring*, jf. vilkår gitt i § 6 i forskriften.

Fylkesmannens vurderer med bakgrunn i det overnevnte at § 6 i motorferdselforskriften ikke åpner for transport av verken utstyr, bagasje eller personer til etablert lavvocamp. Fylkesmannen omgjør og opphever derfor tillatelsen som formannskapet har gitt til transport av turister i sak 14/2019.

Motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring

Etter motorferdselforskriften § 5a kan kommunen gi tillatelse til bruk av motorkjøretøy til transport av materiell og utstyr i forbindelse med utmarksnæring. Som utmarksnæring regnes drift av utleiehytter, næringsmessig høsting av naturgoder, turist- og reiselivsnæring, leting og undersøkelse av mineralske ressurser mv., forutsatt at virksomheten er registrert i Enhetsregisteret.

Det framgår av rundskriv T-6/09 at det etter § 5a første ledd kun er transport av «materiell og utstyr» som kan tillates. Det innebærer at det ikke er åpning for å gi tillatelse til motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring som baserer seg på transport av personer. Såkalt snøskuttersafari er det dermed ikke hjemmel til å gi tillatelse til etter denne bestemmelsen. Dette gjelder uavhengig av om den næringsdrivende anser slik transport som økonomisk lønnsom. Dette innebærer blant annet at kommunen må vurdere hvilken form for fremkomstmiddel det eventuelt skal gis tillatelse til. Kommunen må også vurdere om transporten på grunn av vekt, størrelse, omfang, avstand og lignende er strengt nødvendig. Det skal ikke gis tillatelse til transport av materiell og utstyr dersom transportbehovet er av så lite omfang at det lett kan løses uten motorisert transport.

Formannskapet har gitt tillatelse til transport av utstyr etter motorferdselforskriften § 5a som en del av vedtaket i sak 14/2019. Behovet for transport av utstyr er i denne saken knyttet direkte til at turister skal transporteres til en villmarkscamp med hjemmel i forskriftens § 6 (omtalt ovenfor). Vår vurdering er derfor at grunnlaget for transport av utstyr faller bort når det ikke er hjemmel til transport av turister slik formannskapet har vedtatt i denne saken. Fylkesmannen omgjør og opphever derfor tillatelsen som formannskapet har gitt til transport av utstyr i sak 14/2019. Dersom det er behov for transport av materiell og utstyr i forbindelse med utmarksnæring, som ikke baserer seg på transport av personer, må det fremmes ny søknad om dette til kommunen.

Fylkesmannen har også vurdert om kommunen i denne saken kan innvilge dispensasjon til bruk av snøscooter for kjøring i utmarksnæring etter motorferdselforskriften § 5 første ledd bokstav d). Denne bestemmelsen er noe forskjellig fra motorferdselforskriften § 5a, bl.a. ved at den også åpner for noe persontransport. Ifølge Rundskriv T-6/09 var intensjonen å oppheve § 5 første ledd bokstav d) etter innføring av § 5a, men det har ikke skjedd og disse bestemmelsene er begge gjeldende per i dag.

Forskriftens § 5 første ledd bokstav d) åpner for at kommunen kan gi tillatelse til kjøring i utmarksnæring for fastboende. Det framgår av rundskriv T-1/96 at bestemmelsen er ment for fastboende som kan ha behov for motorisert transport i forbindelse med utmarksnæring. Det må



dreie seg om ren næringsmessig virksomhet, for salg og videreforedling. Kommunen kan eventuelt kreve dette dokumentert ved framleggelse av næringsoppgave.

Ifølge rundskriv T-1/96 vil bestemmelsen f.eks. kunne gi hjemmel for bruk av snøscooter i forbindelse med drift av utleiehytter som drives som en del av næringsgrunnlaget for et gårdsbruk, herunder nødvendig tilsyn med og transport av gjester til hyttene. Videre vil nødvendig transport i forbindelse med næringsmessig jakt og fiske kunne tillates, der jakten/fisket drives som attåtnæring av en viss inntektsmessig betydning. Begrepet utmarksnæring må tolkes restriktivt slik at biinntekter, som f.eks. turtransport av turister m.v., ikke vil komme inn under bestemmelsen. I rundskrivet presiseres det at snøscootersafari og liknende ikke kan tillates etter forskriftens § 5 første ledd bokstav d. Det er ikke tilstrekkelig til å betegne det som utmarksnæring at selve transporten er lønnsom for transportøren.

Ifølge saksdokumentene skal det transporteres ved, mat, serveringspersonell og turister til en villmarkscamp bestående av to lavvoer og sanitærbygg/toalett. Fylkesmannen vurderer at § 5 første ledd bokstav d) neppe kan brukes som hjemmelsgrunnlag for transport av turister i denne saken. Vi vurderer at transport av turister til en lavvocamp ikke kan sammenlignes med drift av utleiehytter som omtalt i rundskriv T-1/96. Dette selv om aktiviteten drives som en del av næringsgrunnlaget for et gårdsbruk. Vi viser til at det i rundskrivet presiseres at begrepet utmarksnæring må tolkes restriktivt slik at biinntekter, som f.eks. turtransport av turister m.v., ikke vil komme inn under bestemmelsen.

Vurdering av mottatte uttalelser i saken

Fylkesmannen har mottatt uttalelser i saken fra deg i e-poster av 16. og 17. april 2019.

I den ene e-posten viser du til en informasjonsbrosjyre fra Miljødirektoratet – «*M108-2014, Kjenner du reglene? Motorferdsel i utmark*», og da spesielt til et punkt om kjøring for nødvendig transport for drift av turistanlegg som ikke ligger til brøytet bilveg. Dette punktet omhandler motorferdselsforskriftens § 3 første ledd bokstav c), om at snøscooter uten nærmere søknad nyttes til «transport som er nødvendig for drift av turistanlegg (overnattings- og serveringssteder, skiheiser m.v.) som ikke ligger til brøytet bilveg».

Det framkommer av ordlyden i bestemmelsen at det med «turistanlegg» menes serverings- og overnattingssteder, skiheiser med videre. Utover det er begrepet «turistanlegg» ikke definert nærmere i ordlyden, men det framkommer av rundskrivet at det her tenkes på fast etablerte turistanlegg uten veg. I vurderingen av hva som menes med «turistanlegg», legger vi vekt på at Miljødirektoratet i en klageavgjørelse datert 14. september 2015 (Malangen Resort) bl.a. har lagt til grunn at lovgiver ikke kan ha ment at mindre private hytter med noen få overnattingsplasser, og som kan benyttes til bespisning i forbindelse med faste turkonsept og liknende, skal kunne regnes som «turistanlegg». Miljødirektoratet mener også i denne klagesaken at reelle hensyn taler mot en slik forståelse av ordlyden. En slik fortolkning vil gjøre det lett å omgå loven, og samtidig skape presedens for mange små og store turistbedrifter som tilbyr liknende konsepter innenfor naturbasert reiseliv.

Vi vurderer med bakgrunn i det overnevnte at lavvocampen i denne saken ikke kan regnes som «turistanlegg» som hjemler snøskutertransport etter § 3 første ledd bokstav c) i forskriften.

Adgangen til bruk av motorkjøretøy på vinterføre etter § 3 c) er knyttet til transport som er nødvendig for drift av turistanlegg. Det er presisert i Rundskriv T-1/96 at bestemmelsen først og



fremst gir hjemmel for nødvendig transport av varer, gods og personale til slike steder. Rundskrivet påpeker videre at det i noen grad vil være adgang til transport av gjester til overnattingssteder som ligger langt unna veg, dersom transporten er nødvendig for å opprettholde driften av stedet. Etter Fylkesmannens vurdering vil dette ikke gjelde i denne saken, hvor det er snakk om en liten lavvocamp nært veg.

I den andre e-posten er det sendt ved lenker til ulike tilbydere av snøscootersafari. Vi kjenner ikke til de konkrete sakene som det er lenker til, men antar at dette er aktiviteter knyttet til etablerte snøscooterløyper. Se mer informasjon om dette i avsnittet under.

Planprosess for etablering av snøscooterløype

Formannskapet har i vedtaket bedt om at det igangsettes en planprosess for regulering av løypetrasé for fast drift.

Kommunestyret har myndighet til å fastsette snøskuterløyper på vinterføre med hjemmel i § 4a i motorferdselloven og § 4a i motorferdsselforskrifta. Kommunen fastsetter snøskuterløyper ved å vedta et kart over snøskuterløypene og bestemmelser for bruken av løypene. Krav til prosess for å fastsette snøskuterløyper følger av nasjonal forskrift § 4 a tredje ledd.

I regelverket som åpner for at kommunene kan etablere snøskuterløyper er det satt en rekke begrensninger i adgangen til å fastsette slike løype, og flere hensyn som kommunen plikter å ta i arbeidet. Det er også satt flere krav til prosess og utredninger. Vi anbefaler at kommunen bruker tilgjengelig veiledning på Miljøkommune i dette arbeidet;
<http://www.miljokommune.no/Temaoversikt/Motorferdsel/Motorferdsel/Fastsette-snoskuterloyper/>.

Vedtak

Med hjemmel i forvaltningsloven § 35 andre ledd, jf. første ledd bokstav c), omgjør og opphever Fylkesmannen formannskapets vedtak av 6. februar 2019 i sak 14/19. Formannskapets vedtak i sak 14/19 er ugyldig da motorferdsselforskriftens § 6 ikke åpner for transport av turister slik det er gitt tillatelse til, samt at motorferdsselforskriftens § 5a ikke åpner for transport av materiell og utstyr som baserer seg på transport av personer.

Klagerett

Dette vedtaket kan innen tre uker fra mottak påklages til Miljødirektoratet. En eventuell klage sendes Fylkesmannen. Se for øvrig vedlagte orientering om retten til å klage over forvaltningsvedtak.

Med hilsen

Tom Cato Karlsen

Torfinn Sørensen
fylkesmiljøvernsjef

Dokumentet er elektronisk godkjent

Kopi til:
Tjeldsund kommune

9444 Hol I Tjeldsund