



Trondheim, 22.06.2020

Offl. § 13 jf. fvl. § 13 første ledd nr. 1)

Deres ref.:  
[Deres ref.]

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):  
2019/6736

Saksbehandler:  
Elisabeth Mo Berg

## Avgjørelse i klagesak - klage på vedtak om å oppheve dispensasjon for bruk av ATV/skuter til frakt av utstyr i forbindelse med elgjakt

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannens vedtak. Sørreisa kommune har i dispensasjon om bruk av ATV/snøskuter til frakt av utstyr i forbindelse med elgjakt, i sak 19/2018, ikke vurdert og begrunnet vedtaket etter forskriften § 6. Klager gis ikke medhold.

Miljødirektoratet viser til klage av 02.01.2019 fra [redacted] på Fylkesmannen i Troms og Finnmark sitt vedtak av 06.12.2018. Opphevingsvedtaket ble oversendt til direktoratet fra Fylkesmannen i brev av 20.05.2019. Sakens dokumenter ble ettersendt og mottatt av direktoratet den 28.11.2019.

Direktoratet beklager den lange saksbehandlingstiden.

### Sakens bakgrunn

[redacted] søker den 25.5.2018 om transport mellom bilveg og hytte ved Matvannet i forbindelse med elgjakt. Det opplyses at den aktuelle strekningen er på 16 km tur/retur, og at det søkes om bruk av ATV/scooter i tidsrommet 20. september til 23. desember (årstall er ikke angitt). Siden søknaden er signert 25.5.2018 legger vi til grunn at søknaden gjelder for perioden 20. september til 23. desember i 2018. Søknaden er begrunnet i helsemessige årsaker, og lege [redacted] bekrefter i legeerklæring av 29.05.2018 at søker "...har to kroniske alvorlige sykdommer. Disse gir han nedsatt fysisk yteevne. Han kan av den grunn ikke ta seg frem i ulendt terreng, og heller ikke frakte med seg utstyr. Sykdommene er kroniske, langvarige."

Den 10.7.2018 innvilget Sørreisa kommune dispensasjon til [redacted] i sak 19/2018, til å bruke ATV/scooter for å frakte utstyr mellom bilveg og [redacted] til en hytte [redacted] i forbindelse med elgjakt. Kart av trase er lagt ved. I tillatelsen vises det til søkers legeerklæring og dispensasjon innvilges i perioden 01.06.2018 - 30.10.2020. Dispensasjonen er gitt etter motorferdselloven § 6 og forskrift for bruk av motorkjøretøy i utmark og på islagte vassdrag (heretter benevnt som forskriften) § 6.

Dispensasjon for bruk av ATV/snøskuter ble innvilget i perioden 01.06.2018-30.10.2020, som er en annen og lengre periode enn omsøkt. Kommunen fatter vedtak om dispensasjon, herunder på vinterføre og barmark. Fylkesmannen opphever vedtaket.

#### Klagers anførsler

I brev av 02.01.2019 klager søker på omgjøring av kommunens dispensasjonsvedtak. Klager viser til legeerklæringen som grunnlag for søknaden og opplyser at legen ikke ville gå nærmere inn på de fysiske plagene som er forbundet med [REDACTED] på grunn av taushetsplikten. Klager velger derfor å utdype sine fysiske plager som er [REDACTED]. Han forklarer at han ikke kan ha noe rundt magen, ikke engang belte. På grunn av risikoen for brokk, så skal han heller ikke løfte eller bære tungt. Videre viser han kort til problematikk [REDACTED]

#### Fylkesmannens vurdering av klagen

Fylkesmannen foretok lovlighetskontroll av vedtaket, og viser til at vedtaket mangler tilstrekkelig vurdering etter nasjonal forskrift § 6 og naturmangfoldlovens prinsipper. I tillegg viser Fylkesmannen til at forvaltningslovens krav til begrunnelse ikke er oppfylt. Kommunen har heller ikke påvist at søker har et særlig behov, og om deler av behovet kan dekkes på annen måte. Dispensasjonen er videre i strid med målet i motorferdselloven, om å redusere motorferdselen til et minimum, slik Fylkesmannen vurderer det. Ut ifra dette har Fylkesmannen vurdert at kommunens vedtak er ugyldig.

Fylkesmannen i Troms og Finnmark har foretatt forberedende klagesaksbehandling i tråd med forvaltningsloven § 33. Fylkesmannen har i brev av 20.5.2019 ikke funnet grunn til å endre eller oppheve vedtaket sitt.

#### Lovgrunnlaget

Motorferdsel i utmark er i utgangspunktet forbudt med mindre annet følger av loven eller med hjemmel i loven, jf. motorferdselloven § 3. Bruk av motorkjøretøyer, som ATV og snøscooter, kan bare brukes i utmark og på islagte vassdrag i den grad reglene i forskriften åpner for det. Kommunen har hjemlet sitt vedtak om bruk av ATV/snøskuter i forskriften § 6 og motorferdselloven § 6. Direktoratet vil med dette presisere at motorferdselloven hjemler bruk av motorfartøy og luftfartøy. Bruk av ATV og snøskuter, dvs. motorkjøretøy, er hjemlet i forskriften.

Etter forskriften § 6 kan kommunestyret i unntakstilfelle gi tillatelse til bruk av motorkjøretøy i utmark. De rettslige vilkårene for at kommunestyret skal kunne fatte et slikt vedtak er at søkeren påviser et "særlig behov", og at dette behovet ikke knytter seg til "turkjøring", og at "behovet ikke kan dekkes på en annen måte" enn den omsøkte motorferdselen.

Vi vil her bemerke at det å anvende en regel på et bestemt tilfelle i henhold til juridisk teori kan ses på som en treleddet prosess. Lovanvenderen må:

- Fastslå hva innholdet i regelen som skal anvendes er, i vår sak blir det avgjørende spørsmålet her, hva som ligger i vilkårene i forskriften § 6.

- Foreta en bedømming av hvilket faktum som skal legges til grunn i saken.
- Vurdere konkret om faktumet som legges til grunn innebærer at vilkårene i regelen er oppfylt.

Spørsmål om hvordan vilkårene for å gi dispensasjon etter forskriften skal forstås, er ikke overlatt til kommunens frie skjønn. En kommune har ikke frihet til å tolke begrepet "særlig grunn" liberalt eller strengt - vilkåret for å gi dispensasjon skal forstås likt i hele Norge. Forskriftens vilkår er minimumskrav for å gi dispensasjoner. Kommunen har adgang til å bestemme at dispensasjonspraksis skal være strengere enn det forskriften krever, eller at den kun forholder seg til minimumskravene. Kommunen kan derimot ikke bestemme at praksis skal være mer liberal enn det forskriften korrekt fortolket tillater.

Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 6 er en sikkerhetsventil som skal fange opp spesielle tilfeller. Det skal stilles strenge krav til at søkeren kan påvise et særlig behov, noe som er tydelig presisert i Rundskriv T-1/96. Ved vurderingen av om formålet med transporten er et "særlig behov" vil det være av betydning om kjøringen er nødvendig og har et akseptert nytteformål eller bærer preg av unødvendig kjøring. Det er formålet med transporten som er avgjørende i denne sammenhengen. Det er ikke avgjørende om søker ser transporten som lønnsom dersom transporten isolert sett ikke dekker et reelt og nødvendig behov. Rundskrivet gir klare føringer som tilsier at vilkårene i forskriften § 6 i alle tilfeller skal vurderes strengt, og at de skal vurderes strengere for barmarkskjøring enn kjøring på vinterføre. Barmarkskjøring kan kun tillates i helt spesielle tilfeller.

Videre må den enkelte søknad ses i sammenheng med forventet antall tilsvarende søknader. Selv om den enkelte tillatelse ikke vil by på vesentlige ulemper, kan en søknad avslås av hensyn til de samlede konsekvenser av å innvilge tilsvarende søknader.

På grunn av den sterke økningen i barmarkskjøring, og de store terrengskadene slik kjøring kan gi, skal forskriftens § 6 praktiseres enda strengere for barmarkskjøring enn for kjøring på vinterføre. Barmarkskjøring kan kun tillates i helt spesielle tilfeller og etter en meget streng vurdering av vilkårene. Det vil derfor ha betydning om kjøringen kan skje langs veg som regnes som utmark etter lovens § 2, etter opparbeidet trasè o.l. På den måten vil motorferdsel være til minst mulig skade og ulempe for natur og friluftsliv.

#### Miljødirektoratets vurdering

Miljødirektoratet er det nærmeste overordnede organet over Fylkesmannen i motorferdselsaker. Vi er dermed klagemyndighet for Fylkesmannens vedtak etter forvaltningsloven § 28.

Miljødirektoratet finner at vilkårene for å behandle klagen foreligger, og tar derfor klagen under behandling. Vi kan da etter forvaltningsloven § 34 andre ledd prøve alle sider av saken, herunder ta hensyn til nye omstendigheter.

Klagen gjelder omgjøringsvedtak etter forvaltningsloven § 35 andre ledd, jf. første ledd bokstav c. Etter disse bestemmelsene kan et klageorgan eller annet overordnet organ

omgjøre førsteinstansens vedtak dersom vedtaket lider av feil som medfører at det må anses ugyldig. Hovedspørsmålet i saken blir dermed om kommunens vedtak må anses ugyldig. Dette betyr at vi skal foreta en vurdering av vilkårene i forskriftens § 6 og hvorvidt denne bestemmelsen kan anvendes som hjemmelsgrunnlag i kommunens dispensasjonsvedtak.

*Ugyldighet* er et juridisk samlebegrep. Et vedtak kan være ugyldig som følge av en rekke forskjelligartede rettslige feil, både ved innholdet i vedtaket og ved hvordan vedtaket har blitt til. Miljødirektoratet vil understreke at det ikke er slik at et vedtak alltid er ugyldig dersom det foreligger avvik fra korrekt saksbehandling. Om avviket fører til ugyldighet beror både på hvilken type regel man har avveket fra, og på om feilen kan antas å ha virket inn på resultatet i saken. Dersom det er fattet et vedtak som regelverket - korrekt tolket - ikke åpner for, vil imidlertid den klare hovedregelen være at vedtaket er ugyldig.

Som kjent har klager behov for å frakte utstyr med ATV/snøscooter i forbindelse med elgjakt og kommunen har gitt dispensasjon til dette i perioden 01.06.2018- 30.10.2020. Kommunen har innvilget dispensasjon etter forskriften § 6. Fylkesmannen legger hovedsakelig til grunn at kommunen verken har vurdert vilkårene etter forskriften § 6 eller begrunnet dispensasjonsvedtaket. I tillegg mener Fylkesmannen at dispensasjonen er lite kontrollerbar.

#### Frakt av personer og utstyr i forbindelse med elgjakt

Klager opplyser å ha behov for å frakte utstyr med ATV/snøscooter i forbindelse med elgjakt.

Bruk av motorkjøretøy er tillatt i forbindelse med transport av jaktutbytte ved jakt på elg og hjort etter forskriften § 2, første ledd, bokstav b). Bestemmelsen gir likevel bare adgang til transport av jaktutbytte. Det gis ikke adgang til transport av jegere og utstyr ut i jaktterreng, eller under utøvelse av jakten. Dersom det er behov for transport av annet enn jaktutbytte, må det søkes om tillatelse. Det vil imidlertid være adgang til samtidig transport av jegere og utstyr dersom turen likevel er nødvendig for å kunne transportere ut jaktutbyttet når dette er skutt.

Dette betyr at transport av jegere og utstyr ut i jaktterreng ikke er tillatt direkte etter loven og må derfor vurderes etter forskriften § 6. Når det gjelder transport av utstyr og utbytte ved jakt, fangst eller fiske fremgår det klart av rundskrivet at kjøring til dette formål som hovedregel ikke oppfyller kriteriene i forskriftens § 6.

#### Transport av bevegelseshemmede/funksjonshemmede som har særlig behov

Ut ifra legeerklæringen legger vi til grunn at klager verken har evne til å gå i ulendt terreng eller bære utstyr i forbindelse med elgjakt uten motorisert hjelp. Det er ellers noe uklart om transportens formål er å komme seg til hytta som camp/base under jakta eller om han trenger transport for å komme seg ut på post for å jakte.

Søknad om tillatelse til bruk av motorkjøretøy i utmark, for "personer som på grunn av alder eller midlertidig sykdom er bevegelseshemmede, eller det gjelder transport av annet enn snøscooter", skal vurderes etter forskriften § 6, jfr. rundskriv T-1/96. Dette gjelder både ved barmarkskjøring og kjøring på vinterføre.

Bevegelseshemmede/funksjonshemmede stiller i en gruppe for seg som har større behov for, og må gis større muligheter enn andre til å bruke motoriserte fremkomstmidler. De kan således ha et "særlig behov" for motorferdsel etter forskriften § 6. Om den enkeltes bevegelseshemming er av en slik art at det foreligger "særlig behov", må vurderes konkret i hvert enkelt tilfelle. I denne forbindelse kan det være aktuelt å legge vekt på legeerklæring.

Slik kjøring kan ikke sies å være turkjøring som ikke kan tillates. Ved vurderingen av om lovens kriterier for å gi tillatelse er oppfylt, må det legges vekt på graden av funksjonshemming/bevegelseshemming og hva slags kjøring det søkes om. Det kan gis tillatelse til transport til bestemte steder etter en nærmere vurdering, f.eks hytte eller utfartssted, mens kjøring ut over dette bør man være restriktiv med å tillate.

Før det eventuelt gis dispensasjon, skal søkerens behov for transport vurderes mot mulige skader og ulemper i forhold til et mål om å redusere motorferdsel til et minimum. Det bør i tillatelsen presiseres hvilken rute tillatelsen gjelder for og fastsettes et bestemt antall turer.

Ifølge rundskrivet kan det være aktuelt å legge vekt på legeerklæringa. I denne saken kan det, for direktoratet, virke som kommunen har lagt avgjørende vekt på legeerklæringa uten at vilkårene i forskriften § 6 er nærmere vurdert og begrunnet.

Selv om Miljødirektoratet mener man bør være forsiktige med å overprøve den medisinskfaglige vurderingene som gjøres i en legeerklæring, vil vi bemerke at denne vurderingene skal være en beskrivelse av faktum. Hva begrepet "funksjonshemmede" i forskriftens og rundskrivets forstand betyr, og om klagers tilstand innebærer at han er funksjonshemmet i forskriftens forstand, er ikke medisinskfaglige vurderinger, men juridiske vurderinger som kommunen må foreta.

I legeerklæringa av 29.05.2018 bekreftes at klager *"har to kroniske alvorlige sykdommer. Disse gir han nedsatt fysisk yteevne. Han kan av den grunn ikke ta seg frem i ulendt terreng, og heller ikke frakte med seg utstyr. Sykdommene er kroniske, langvarige."* At det i legeerklæringa er oppgitt at klager har *"nedsatt fysisk yteevne"* er ikke ensbetydende med at klager oppfyller vilkåret "bevegelseshemmet/funksjonshemmet" etter forskriftens og rundskrivets forstand og kan således ikke binde myndighetene ved disse juridiske vurderingene.

Det første spørsmålet vi må ta stilling til i saken, blir dermed hva som ligger i begrepet "bevegelseshemmede/funksjonshemmede" i forskriften og rundskrivets forstand. Svaret på spørsmålet beror på ei tolkning ut ifra vanlige juridiske tolkningsprinsipper.

Miljødirektoratet vil understreke at motorferdselloven ikke gir kommunen noe skjønnsrom ved *tolking* og rettsanvendelse av bestemmelsene i regelverket.

Miljødirektoratet tar utgangspunkt i at begrepet "bevegelseshemmet/funksjonshemmet" i normal språkbruk betegner en person som av fysiske, psykologiske eller sosiale grunner har vesentlige begrensninger i sin funksjonsevne sammenlignet med det som oppfattes som normal funksjonsevne. Begrepet brukes om personer med nedsatt funksjonsevne av en rekke til dels svært forskjelligartede tilstander. Ettersom både graden av funksjonsnedsettelse og hva som oppfattes som "normal funksjonsevne" kan være svært varierende, legger vi imidlertid til grunn at den konkrete avgrensninga mellom "funksjonshemmede" og "funksjonsfriske" for den normale språkbruker vil være svært uklar. Grensene kan til dels være situasjonsbestemte ut ifra hvilket livsområde det er snakk om. For eksempel vil personer med dysleksi kunne regnes som funksjonshemmede i skole- og jobbsammenheng, men som funksjonsfriske idrettssammenheng.

Ved tolkning av begrepet "bevegelseshemmede/funksjonshemmede" må det ellers ses hen til at formålet med motorferdselloven tilsier at omfanget av motorferdsel skal være mest mulig begrenset.

Dette tilsier at vilkåret "bevegelseshemmede/funksjonshemmede" tolkes relativt strengt. For at man i det hele tatt skal kunne komme inn under bestemmelsen må funksjonsnedsettelsen eller sykdommen føre til redusert mobilitet av et slikt omfang at man kan karakteriseres som funksjonshemmet. I dette ligger det at ikke enhver reduksjon av mobiliteten fører til at man faller inn under bestemmelsen. Hvor alvorlig funksjonshemmingen eller lidelsen og følgen av denne skal være før man faller inn under bestemmelsene må vurderes i den konkrete rettsanvendelsen det enkelte tilfellet.

Kommunen har ikke vurdert om klager er å anse som bevegelseshemmet/funksjonshemmet og om vilkåret om særlig behov er oppfylt.

#### Behovet kan ikke dekkes på en annen måte

Dersom klager kan anses som bevegelseshemmet/funksjonshemmet etter § 6 må kjøring i tillegg begrunnes i at behovet ikke kan dekkes på annen måte, jf forskriften § 6.

Saken gir ingen opplysninger om hvilken type og omfang utstyr som skal fraktes og da er det vanskelig å ta stilling til om behovet for kjøring ikke kan dekkes på annen måte. I tillegg er det vanskelig å ha en klar oppfatning av hva som bør anses som eventuelt nødvendig utstyr i forbindelse med jakt. Dersom det er lett og lite omfang på utstyret, kan klagers behov enkelt avhjelpes ved at andre i jaktlaget bærer hans utstyr. Dersom utstyret både er tungt og av større omfang vil behovet for kjøring av utstyr være større.

Kommunen har ikke vurdert om behovet for kjøring kan dekkes på annen måte.

#### Uheldig presedensvirkning

Denne klagen må dessuten ses i sammenheng med forventet antall tilsvarende søknader om kjøring for å frakt av utstyr i forbindelse med elgjakt. Selv om den enkelte tillatelse ikke

vil by på vesentlige ulemper, kan en søknad avslås av hensyn til de samlede konsekvenser av å innvilge tilsvarende søknader. Dette er presisert i T-96/1.

Kommunen har ikke vurdert om dispensasjonsvedtaket kan føre til uheldig presedensvirkning for tilsvarende søknader i fremtiden.

#### Ugyldighet som følge av mangelfull vurdering av miljørettsprinsippene eller mangelfull begrunnelse

Etter naturmangfoldloven § 7 skal miljørettsprinsippene i naturmangfoldloven §§ 8-12 legges til grunn som retningslinjer ved utøving av offentlig myndighet. Det framkommer uttrykkelig av ordlyden i § 7 andre punktum at "vurderingene" av miljørettsprinsippene skal framgå av beslutninga. Av forarbeidene til bestemmelsen (Ot. prp. nr. 52 (2008-2009) s. 378) framgår det videre at "§ 7 innebærer [...] at begrunnelsen for offentlige myndighetsbeslutninger skal vise hvordan prinsippene er kommet inn i den konkrete saken og hvilken vekt de er tillagt". Det må gis en begrunnelse etter § 7 selv om det ikke er begrunnelsesplikt for vedtaket etter alminnelige forvaltningsrettslige regler.

Sivilombudsmannen har i sin uttalelse med referanse (SOMB-2018-1279) lagt til grunn at manglende vurdering av prinsippene i naturmangfoldloven er en saksbehandlingsfeil som normalt vil føre til ugyldighet, så lenge det er "en ikke helt fjerntliggende mulighet" for at feilen har påvirket vedtakets innhold.

Det framgår ikke av kommunens vedtak hvordan prinsippene er vurdert, eller hvilken vekt de er tillagt. Begrunnelsen oppfyller da ikke kravene etter naturmangfoldloven § 7. Ut ifra opplysningene i saken, er det ikke en helt fjerntliggende mulighet for at manglende vurdering av miljørettsprinsippene har påvirket vedtakets innhold. Vedtaket er dermed ugyldig også på dette grunnlaget.

Fylkesmannen har også anført at vedtaket er ugyldig som følge av brudd på regelen om begrunnelses innhold i forvaltningsloven § 25. Denne bestemmelsen stiller relativt beskjedne krav til begrunnelse. Direktoratet legger til grunn at denne bestemmelsen ikke medfører krav til begrunnelse for kommunens skjønnsvurderinger utover det som følger av naturmangfoldloven § 7. Vi går derfor ikke inn på om brudd på kravene etter forvaltningsloven § 25 kan være et selvstendig grunnlag for ugyldighet i saken her.

Miljødirektoratet støtter i hovedsak Fylkesmannens vurderinger. I tillegg til våre vurderinger over, vil vi ellers påpeke at dispensasjonen ikke er regulert i antall turer, gjelder for flere år, gjelder på snødekt mark og på barmark og i tillegg er dispensasjonen gitt for en lengre/annen periode enn omsøkt. Kommunen har ikke vurdert mulige skader og ulemper ut fra målet om å redusere motorferdselen til et minimum, herunder de særskilte ulemper forbundet med barmarkskjøring. Det står heller ikke spesifisert hva klager skal transportere, annet enn "utstyr", noe som vanskeliggjør kontroll av kjøringen da utformingen av dispensasjonsvedtaket gir klager adgang til omfattende kjøring.

#### **Konklusjon**

Fylkesmannens vedtak går ut på å oppheve kommunens vedtak. At et vedtak oppheves innebærer i utgangspunktet at saken ikke har fått noen realitetsavgjørelse, det vil si at saken står slik den var før kommunen fattet sitt vedtak. En person som søker forvaltningen om en tillatelse har i utgangspunktet krav på å få søknaden realitetsbehandlet. I denne saken innebar dermed Fylkesmannens vedtak at kommunen måtte behandle søknaden på nytt og fatte nytt vedtak i saken. Vi vil her påpeke at Fylkesmannen bør skrive dette uttrykkelig når de opphever et vedtak, ut ifra hensynet til at vedtaket skal være lett forståelig for partene.

Med bakgrunn i dette legger Miljødirektoratet til grunn at kommunen ikke har vurdert og begrunnet sitt vedtak i sak 19/2018 om innvilgelse av dispensasjon etter nasjonal forskrift § 6. De manglende vurderinger i kommunens vedtak kan ha virket inn på vedtakets innhold og direktoratet anser kommunens vedtak som ugyldig, jfr fvl. § 41. Dette betyr at vilkårene for Fylkesmannen til å oppheve kommunes vedtak etter fvl. § 35 annet ledd, jfr første ledd bokstav c, er tilstede.

Miljødirektoratet vurderer det som mest hensiktsmessig å sende saken tilbake til kommunen for ny realitetsbehandling med grunnlag i direktoratets vurdering over.

Vi gjør for øvrig oppmerksom på at det i Miljøverndepartementets veileder T-2009-6 gis nærmere veiledning om vurderinga etter naturmangfoldloven § 7 i motorferdselsaker, mens veilederen T-2016-1554 gir generell veiledning om bruk av prinsippene.

Vi fatter dermed følgende

#### **Vedtak**

Miljødirektoratet opprettholder Fylkesmannens vedtak, jf. forvaltningsloven § 34, annet ledd.

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

Hilsen  
Miljødirektoratet

*Dette dokumentet er elektronisk godkjent*



Terje Qvam  
seksjonsleder

Elisabeth Mo Berg  
seniorrådgiver

Tenk miljø - velg digital postkasse fra e-Boks eller Digipost på [www.norge.no](http://www.norge.no).

Likelydene brev er sendt til:  
Sørreisa kommune



Kopi til:  
Sørreisa kommune   Storveien 20   9310   Sørreisa