

SNØFJELLTJØNNIN VEI OG HYTTEEIERFORENING
c/o Trond Tronsgård
Aunevegen 56C
7340 OPPDAL

Trondheim, 21.02.2023

Deres ref.:

Vår ref. (bes oppgitt ved svar):
2022/12449

Saksbehandler:
Pål Foss Digre

Vedtak i klagesaker om omgjøring av tillatelser til motorferdsel langs Snøfjellstjønnevegen til private hytter

Vi viser til klagen på fire vedtak fra Statsforvalteren i Trøndelag av 28. juni 2022. Klagesakene ble oversendt samlet fra Statsforvalteren 8. desember 2022.

Vedtak

Miljødirektoratet opprettholder vedtakene fra Statsforvalteren i Trøndelag. Vi opphever dermed tillatelser fra Oppdal kommune til motorferdsel på barmark på kjøretrasé fram til Snøfjellstjønnevegen 704 for sesongene 2020-2022 til Ole Torbjørn Orkelbog, og for sesongen 2021-2022 til Kristine Orset Stene, Kjell Malvin Stensheim og Bjørn Steinar Smeby.

Vedtaket er fattet etter forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag, forvaltningsloven § 35 andre ledd jf. første ledd bokstav c og forvaltningsloven § 34 fjerde ledd.

Dere kan ikke klage på vedtaket.

Bakgrunn for saken

Statsforvalteren i Trøndelag fattet 28. juni 2022 en rekke vedtak om å omgjøre vedtak fra Oppdal kommune, der kommunen hadde gitt dispensasjon fra forbudet mot motorferdsel i utmark for kjøring med bil eller traktor på barmark langs kjøresporet til Snøfjellstjønnevegen 704.

Vedtaket fra kommunen

Bakgrunnen for saken er fire vedtak fattet av Oppdal kommune, der kommunen blant annet gir dispensasjon fra forbudet mot motorferdsel i utmark i motorferdselloven § 3 for kjøring på barmark etter kjørespor til Snøfjellstjønnevegen 704. Ett av vedtakene ble fattet 17. juni 2020 og gir dispensasjon for 4 turer i perioden 2020-2022 til Ole Torbjørn Orkelbog m. fl. De tre øvrige vedtakene ble fattet 7. juli 2021 og gir dispensasjon to turer i perioden 2021-2022 til Kristine Orset Stene, Kjell Malvin Stensheim og Bjørn Steinar Smeby.

I samtlige vedtak gir kommunen også dispensasjon til ytterligere turer til masseuttaket ved Pershøflata. Denne delen av vedtakene er ikke opphevet av Statsforvalteren og er ikke del av saken her.

I vedtaket til Ole Torbjørn Orkelbog framgår det ikke hva som skal transporteres, men transporten skal skje "til egen hytte". De tre siste vedtakene gir heller ingen anvisning om hva kommunen gir tillatelse til å transportere, men det framgår innledningsvis at søkerne har oppgitt formålet med kjøringa slik:

- Kristine Orset Stene: transport av brensel, utstyr og materialer, og proviant til egen hytte
- Kjell Malvin Stensheim: transport av ved, gass, innvendig panel til restaurering av kjøkken og transport av proviant til egen hytte
- Bjørn Steinar Smeby: materialtransport for rivning/ny oppføring av hytte

I samtlige vedtak er det vist til forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag (heretter stort sett omtalt som "forskriften") § 6 som hjemmel for dispensasjonen. I saksframlegg i saken til Bjørn Steinar Smeby framgår følgende om hvordan kommunedirektøren vurderer behovet:

Kommunedirektøren ser samtidig at hytteeierne har et transportbehov til sine hytter i barmakssesongen, og at det ut ifra deres situasjon er hensiktsmessig å få utført en del av transporten på sommerstid.

Vi forstår det slik at dette er dekkende som begrunnelse også for de andre vedtakene.

Statsforvalterens varsel om mulig omgjøring

I brev av 29. juni 2020 varslet Statsforvalteren i Trøndelag om at de vurderte å omgjøre vedtaket som ga dispensasjon til Ole Torbjørn Orkelbog etter regelen i forvaltningsloven § 35. I brev av 22. april 2022 varslet Statsforvalteren de øvrige klagerne i saken om at de ville vurdere å omgjøre vedtakene fra kommunen. Statsforvalterens vurdering i alle sakene var at vilkårene forskriften § 6 setter for å gi dispensasjon ikke var oppfylt.

Kommentarer til varselet

Oppdal kommune kommenterte varslene i brev av 16. juli 2020 og 22. april 2022. I kommentarene viser kommunen til at kjøringa er i tråd med forvaltningsplanen for Dovrefjell nasjonalpark som også er godkjent av Miljødirektoratet. Kommunen skriver at "verneforskriften skal være et strengere lovverk enn motorferdselloven". Kommunen mener videre søkerne har påvist et "særlig behov" siden de ikke kan gjennomføre transporten det er behov for i den tiden behovet oppstår.

Snøfjellstjønnin vei og hytteeierforening kommenterte varselet i brev av 13. mai 2022. I brevet anfører dere at vilkårene i forskriften § 6 er oppfylt. Dere viser blant annet til at søkerne har påvist et særlig behov for transport på barmark siden transporten ikke kan gjøres på annen måte på den tida transportbehovet oppstår.

Bjørn Steinar Smeby kommenterte varselet i brev av 20. mai 2022. Smeby viste i brevet til at søknaden var knyttet til transportbehov i forbindelse med byggearbeider som var søknadspliktige etter plan- og bygningsloven. Hytta ligger på 1202 m. o. h., og ut fra værforholdene anså han det ikke forsvarlig å foreta byggearbeidene på vinteren. Han anså det

ikke mulig å transportere inn alt utstyret på vinterføre og lagre det i hytta. Bruk av helikopter ville videre koste 80-120 000 kr, noe han anså som uforholdsmessig dyrt.

Omgjøringsvedtaket

Statsforvalteren fattet deretter 28. juni 2022 vedtaket om å omgjøre kommunens vedtak, som er nevnt over. Statsforvalteren legger til grunn at vedtakene er ugyldige fordi vilkårene for å gi dispensasjon etter forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 6 ikke er oppfylt. Statsforvalteren viser også til at det ut fra vedtakene i saken ser ut til at kommunen ikke i det hele tatt har vurdert om vilkårene er oppfylt. Kommunen ser ut til rutinemessig å gi alle et standard antall turer uten tanke på hvilket transportbehov som er beskrevet i søknaden.

Klagers argumenter

I brev av 18. juli 2022 klagde Snøfjellstjønningvei og hytteeierforening på vegne av sine medlemmer Bjørn Steinar Smeby, Kristine O. Stene, Kjell Malvin Stensheim og Ole Torbjørn Orkelbog. I klagen skriver dere at tillatelsene er helt nødvendige for å kunne bringe inn proviant, utstyr, brensel med mer i sommerhalvåret. Det går ikke an å basere seg på leiekjøring med snøskuter ettersom dette ikke vil dekke det nødvendige transportbehovet ellers i året. Dere viser særlig til at det kan være behov for å transportere inn ting som ikke tåler å lagres. Dere mener derfor at tillatelsene som kommunen gir må sies å dekke et "særlig behov". Dere peker også på at søker ikke vet hvilke behov som kan oppstå i løpet av sesongen. Praksisen som føres i Oppdal kommune, der en søker før barmarksesongen og dermed får tillatelser *før* eventuelle behov oppstår er derfor hensiktsmessig.

Merknader til klagen

Oppdal kommune sendte 2. september 2022 inn brev med kommentarer til klagen. Kommunen viser til at det har vært praksis i kommunen å gi dispensasjon til to turer på barmark, og mener det utgjør et stort inngrep i den kommunale forvaltninga, når Statsforvalteren griper inn mot praksisen. Kommunen viser i den anledning til at praksisen også framgår av "forvaltningsplanen i området", og at denne planen ble utarbeidet med omfattende lokal involvering. Kommunen mener videre at kjøringa ikke vil skade terrenget siden det er godt etablert spor i området.

Statsforvalterens merknader til klagen

Statsforvalteren i Trøndelag har behandlet saken på nytt i tråd med regelen i forvaltningsloven § 33. De har ikke endret eller opphevet vedtaket sitt og har derfor sendt saken til Miljødirektoratet for avgjørelse.

I oversendelsesbrevet skriver Statsforvalteren at de mener vilkåret i forskriften § 6 om at tillatelser bare kan gis i "unntakstilfeller" tilsier at kommunen må behandle hver søknad konkret, og at kommunen derfor ikke kan basere seg på en praksis der alle søkere rutinemessig får to turer uansett hvilket transportbehov søkeren har.

Statsforvalteren mener videre at vilkårene i forskriften ikke er oppfylt for de transportformålene kommunen har gitt tillatelse til. De legger i den anledning til grunn at spørsmålet om kjøring på vegen gir skader eller ikke er et spørsmål som hører inn under "kan"-vurderinga i bestemmelsen og ikke under vurderinga av om vilkårene for å gi dispensasjon er oppfylt.

Ytterligere kommentarer fra Snøfjellstjønnin vei og hytteeierforening

Dere kom med ytterligere kommentarer i brev av 24. januar 2023. Dere mener det er sterkt urimelig og uriktig overfor hytteeierne å innføre nye tolkninger og ny praktisering av regelverket. Dere mener videre at det er en fordel at ferdselen blir kanalisert på Snøfjellstjønnsvegen. Frakt sommerstid er etter deres mening også mindre forstyrrende for villreinen og dyrelivet ellers. Behov for transport av tyngre utstyr og materiell kan videre oppstå på kort varsel på grunn av akutte situasjoner. Kapasitetsutfordringer og sommerferie hos saksbehandler kan føre til at behandling av søknader i slike tilfeller ikke kan behandles innen rimelig tid.

Miljødirektoratets vurderinger

Miljødirektoratet har kommet til at vedtakene fra Oppdal kommune er ugyldige fordi de gir tillatelse til kjøring som ligger utenfor avgrensningene som framgår i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 6. Vi stadfester derfor Statsforvalterens vedtak.

Hva handler klagesaken om?

Saken handler om vedtak fra Statsforvalteren i Trøndelag om å *omgjøre* deler av fire vedtak fra Oppdal kommune. Den aktuelle delen av kommunens vedtak gir fire eiere av hytter ved Søndre Snøfjellstjønn dispensasjon fra forbudet mot motorferdsel i utmark i motorferdselloven § 3 for kjøring på barmark på Snøfjellstjønnvegen fram til Snøfjellstjønnvegen 704. Dispensasjonene begrenser ikke kjøringa til noe bestemt formål.

Én av dispensasjonene gjaldt fire turer i perioden 2020-2022, mens de tre øvrige gjaldt to turer hver i perioden 2021-2022. Samtidig som Statsforvalteren omgjorde dispensasjonene, besluttet de at vedtaket ikke skulle få virkning før saken var klagebehandlet. Klagerne har dermed kunnet benytte seg av de aktuelle dispensasjonene i hele perioden de gjaldt. Slik saken står har den dermed utelukkende prinsipiell betydning for kommunens behandling av eventuelle nye søknader.

Det framkommer ikke uttrykkelig av Statsforvalterens vedtak hva de omgjør kommunens vedtak *til*. I utgangspunktet kan ei omgjøring i en sak som dette enten bestå i at Statsforvalteren selv fatter nytt realitetsvedtak i saken, det vil si at de gir eller avslår å gi dispensasjon, eller i at Statsforvalteren opphever kommunens vedtak, og sender saken tilbake til kommunen for ny behandling. På bakgrunn av at tidsperioden for de aktuelle dispensasjonene uansett er utløpt, har spørsmålet om Statsforvalterens vedtak skal tolkes som et avslag eller ei oppheving ikke noen praktisk betydning. Det har heller ingen praktisk betydning om vedtakene eventuelt kunne ha vært opprettholdt med andre vilkår eller andre avgrensninger enn de kommunen satte ved vedtaket. Vi går dermed ikke nærmere inn på disse spørsmålene.

Kjernespørsmålet i saken er imidlertid om Statsforvalteren kunne gjøre om vedtakene fra kommunen slik det faktisk er utformet. Slik saken står begrenser vi oss derfor til å ta stilling til dette.

Når kan Statsforvalteren omgjøre et kommunalt vedtak?

Forvaltningsloven § 35 har bestemmelser om når et vedtak kan omgjøres uten at det er påklaget. Etter paragrafens andre ledd har et organ som er klageinstans myndighet til å omgjøre underordnet organs vedtak blant annet dersom vedtaket må anses *ugyldig*.

Et vedtak om å gjøre unntak fra et forbud vil i utgangspunktet måtte anses ugyldig, dersom vilkårene regelverket setter for å gjøre unntak ikke er oppfylt eller dersom innholdet i tillatelsen som er gitt ligger utenfor det regelverket åpner for. Mangelfull begrunnelse for et vedtak kan videre være noe som gjør vedtaket ugyldig, for eksempel dersom den mangelfulle begrunnelsen gir grunn til å mistenke at den som har fattet vedtaket har anvendt regelverket feil.

Aktuelle regler etter motorferdselloven

Utgangspunktet i motorferdselloven § 3 er at all motorferdsel i utmark er forbudt med mindre loven selv eller vedtak (enkeltvedtak eller forskrift) fattet etter loven åpner for motorferdselen. "Veg som ikke er opparbeid for kjøring med bil" regnes etter motorferdselloven som utmark.

Det følger videre av motorferdselloven § 4a at alle tillatelser til bruk av motorkjøretøy, det vil si biler, traktorer, ATV-er, snøskutere og lignende som er ment for å kjøre på bakken, må skje med grunnlag i tillatelse etter forskrift gitt av Klima og miljødepartementet. I denne saken er forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag den eneste aktuelle forskriften.

Forskriften § 5 bokstav c inneholder en bestemmelse om at kommunen kan gi tillatelse til transport av bagasje og utstyr til hytter. § 5 bokstav e har videre bestemmelser om at kommunen kan gi tillatelse til transport av ved. Bestemmelsene åpner imidlertid bare for slik transport med snøskuter på *vinterføre*.

Etter forskriften § 6 kan kommunen "i unntakstilfeller [...] gi tillatelse til kjøring utover §2-§5, dersom søker påviser et særlig behov som ikke knytter seg til turkjøring, og som ikke kan dekkes på annen måte".

Er ikke vilkårene for å gi dispensasjon oppfylt, har kommunen rettslig sett ikke andre muligheter enn å avslå søknaden.

Dersom vilkårene er oppfylt vil kommunen derimot ha en skjønnsmessig adgang til å avgjøre om den vil gi tillatelse eller ikke og eventuelt hvilke begrensninger og vilkår som skal gjelde. Tillatelsen må imidlertid ligge innenfor de føringene som ligger i vilkårene – tillatelsen kan ikke åpne for kjøring til andre formål enn det særlige behovet som er grunnlaget for tillatelsen.

Hva ligger i begrepet "særlig behov"?

Hva som nærmere ligger i begrepene forskriften bruker, er et spørsmål om rettsanvendelse og må løses ut fra juridisk metode. Det er dermed ikke opp til kommunen selv å bestemme hvordan forskriften skal tolkes ut fra politiske vurderinger av hva kommunen mener *bør* være tillatt motorferdsel. At hensynet til det kommunale selvstyret ikke kommer inn ved statsforvalterens overprøving av om det foreligger et "særlig behov" etter forskriften § 6 er også uttrykkelig uttalt i Kommunal- og regionaldepartementets rundskriv "Retningslinjer for statlig klagebehandling etter forvaltningsloven § 34" (H-1998-2103) kapittel 10.2.

Utgangspunktet i juridisk metode er at tolkninga må ta utgangspunkt i en vanlig språklig forståelse av ordlyden i regelverket – det vil si hvordan de som lagde regelen faktisk formulerte den.

Vi vil her først peke på at vilkårene, slik forskriften er formulert, er knyttet til hvilket *transportbehov* søker har, og ikke til hvilke *virknings* kjøringa har. Om kjøringa gir uakseptable kjøreskader eller ikke er dermed ei spørsmålsstilling som først kommer inn i den skjønnsmessige vurderinga kommunen skal gjøre i tilfeller der vilkårene er oppfylt.

Det er videre ikke slik at ethvert behov kan gi grunnlag for dispensasjon etter forskriften § 6. Den språklige betydninga av dette ordet er at det må dreie seg om et *spesielt* eller *usedvanlig stort* behov. Et *særlig* behov må ses i motsetning til *alminnelige* behov. En kommune kan dermed ikke gi dispensasjon etter § 6 der det dreier seg om alminnelige transportbehov som svært mange kan gjøre gjeldende. I utgangspunktet tilsier dette at det alminnelige transportbehovet i forbindelse med bruk av hytter ikke kan dekkes av denne bestemmelsen.

Bestemmelsen i forskriften § 6 må videre leses i sammenheng med de øvrige bestemmelsene i forskriften. Om den generelle dispensasjonsbestemmelsen i § 6 skulle kunne brukes til å omgå begrensninger og vilkår som framgår ellers i forskriften, ville det gjøre de øvrige bestemmelsene i forskriften overflødige. Alminnelige prinsipper om lov- og forskriftstolkning tilsier at en normalt ikke kan tolke en bestemmelse på en måte som direkte motvirker de hensynene andre bestemmelser i samme regelverk skal ivareta. Behov der forskriften har spesifikke bestemmelser om når kommunen kan og ikke kan gi dispensasjoner, vil derfor i seg selv ikke kunne anses som "*særlige behov*" som gir grunnlag for dispensasjon etter § 6.

Departementet tok et bevisst valg om hvordan behovet for motorisert transport av bagasje og utstyr til hytter og transport av ved skulle løses. Dette momentet tilsier også at transport i forbindelse med den alminnelige bruken av hytter ikke er et "særlig behov". Utgangspunktet må da være at transport av bagasje og utstyr i forbindelse med vanlig bruk av ei hytte ikke er kan anses som et "særlig behov" etter forskriften.

Det kan imidlertid stille seg annerledes ved mer ekstraordinære transportbehov til hytter. I den grad slike behov ikke hensiktsmessig lar seg løse på annen måte enn ved transport på barmark, kan kommunen gi dispensasjon etter § 6.

Vi vil også peke på at forskriften etter ordlyden krever at søker "påviser" et særlig behov. Vi legger til grunn at dette innebærer at søker må konkretisere hvilket transportbehov motorferdselen skal dekke. Regelverket gir dermed ikke kommunen mulighet for å gi dispensasjon for "de behov som måtte oppstå".

Forholdet mellom reglene etter motorferdselloven og verneforskrifter

Oppdal kommune har vist til at forvaltningsplanen for verneområdene på Dovrefjell åpner for transport av ved, varer, utstyr og materialer langs kjøresporet til Søndre Snøfjelltjønn. Kommunen mener verneforskriften for Dovrefjell-Sunndalsfjella nasjonalpark "skal være et strengere regelverk enn motorferdselloven".

Miljødirektoratet vil her understreke at kommunen alltid må ta utgangspunkt i det regelverket den faktisk behandler saken etter, når den skal fatte vedtak. Der kommunen må fatte vedtak etter regelverk den har ansvaret for i et verneområde, kan den dermed ikke bare bygge lovforståelsen sin på at regelverket i verneområdet "skal være strengere". Kommunen må ta utgangspunkt i hva de relevante reglene faktisk sier om det aktuelle tilfellet.

En verneforskrift vil videre alltid ha et mye smalere formål enn generelle lover som plan- og bygningsloven eller motorferdselloven. Selv om verneforskriften samlet sett vil ha strengere regler enn det som følger av generelle lover, er det derfor ikke nødvendigvis slik at resultatet i den enkelte saken alltid er strengest i verneområdet. En tillatelse som isolert sett er uproblematisk for verneverdiene i verneområdet, trenger ikke være like uproblematisk når den ses i lys av nasjonale problemstillinger.

Konkret om kommunens vedtak i denne saken

Som det framgår over, har kommunen ikke uttrykkelig avgrenset noen av tillatelsene til å gjelde for noe nærmere avgrenset transportbehov. Slik vi forstår vedtakene og den seinere korrespondansen har kommunen heller ikke ment å avgrense tillatelsene til noe bestemt transportbehov, tvert imot framstår det ut fra det framlagte saksframlegget og kommunes kommentarer i omgjøringssaken som om kommunen har ment at turene skal dekke det alminnelige transportbehovet ved bruk av hyttene sommerstid. Ut fra klagen forstår vi det slik at det også er dette behovet dere mener tillatelsene bør dekke. Som det framgår over kan imidlertid dette ikke regnes som et "særlig behov" etter forskriften § 6. Vedtakene har altså et innhold som går ut over det forskriften åpner for. Vedtakene er dermed ugyldige.

Vi er også enige med Statsforvalteren i at kommunen i det hele tatt ikke synes å ha vurdert om vilkårene i forskriften § 6 var oppfylt da de ga tillatelsene. Dette i seg selv en saksbehandlingsfeil som kan tilsi at vedtakene kan være ugyldige. Vi vil i den anledning peke på at søknadene fra Smeby og Stensheim ga uttrykk for transportbehov i forbindelse med byggearbeider som klart kunne være aktuelle som "særlige behov" etter forskriften. Vi ser derfor ikke bort fra at kommunen, etter en nærmere vurdering av om ikke behovet kunne ha blitt dekket på en annen måte, kunne ha fattet gyldige vedtak om tillatelse til transport på barmark til disse klagerne.

Konklusjon

Vedtakene fra Oppdal kommune er ugyldige. Statsforvalteren hadde da grunnlag for å omgjøre vedtakene. Vi er også enige med Statsforvalteren i at de ugyldige vedtakene bør omgjøres. Slik saken står, finner vi det riktigst å formulere vedtaket slik at vedtakene fra kommunen blir opphevet.

Dere får dermed ikke medhold i klagen.

Hilsen
Miljødirektoratet

Dette dokumentet er elektronisk godkjent

Otto Okstad
fung. seksjonsleder

Pål Foss Digre
seniorrådgiver

Kopi til:

Kristine Orset Stene	Brøttemsvegen 718	7540	Klæbu
Bjørn Steinar Smeby	General Von Hovens Vei 1	7040	Trondheim
Ole Torbjørn Orkelbog	Vinkelvegen 2	7340	Oppdal
Torbjørn Orkelbog	Åmotsdalsvegen 395	7340	Oppdal
Kjell Malvin Stensheim	Tyvesvegen 50	7340	Oppdal
Oppdal kommune	Inge Krokanns vei 2	7340	Oppdal
STATSFORVALTEREN I TRØNDELAG	Postboks 2600	7734	Steinkjer
Dovrefjell nasjonalparkstyre	Postboks 987	2626	LILLEHAMMER