



Volda kommune
Ørsta kommune

Saksbehandlar, innvalstelefon
Lars Kringstad, 71 25 84 50

Volda og Ørsta kommunar. Motorferdsel i utmark. Klage frå Naturvernforbundet i Møre og Romsdal på kommunalt vedtak om landingsløyve på fjellet Jakta. Vedtak.

Vedtak

Volda og Ørsta kommunar gav løyve til å lande med helikopter på fjellet Jakta i perioden 24-25.07.2022. Naturvernforbundet i Møre og Romsdal påklaga vedtaket i brev av 27.07.2022.

Statsforvaltaren har gitt Naturvernforbundet medhald i klaga. Vi finn at omsøkt landing med helikopter for å synfare moglege lokalitetar for filminnspeling ikkje ligg innanfor kravet til særlege grunnar i motorferdsellova § 6.

Bakgrunn

Den 15.07.2022 søkte *Film in Norway AS* Ørsta kommune om løyve til inntil to landingar med helikopter på fjella Jakta og Keipen i perioden 24-25.07.2022.

Grunngjevinga for søknaden var at ein vil:

speide etter en fjelltopp for et stort prosjekt som skal legges til den norske fjellheimen.

Kva prosjektet går ut på er ikkje nærare omtalt, men i søknaden blir det vist til at :

prosjektet er av et slikt omfang og så unik art, at markedsføringsverdien vil være betydelig, ikke bare som Norgesreklame, men også for nærliggende områder og Jakta i seg selv. Lokalt næringsliv vil benyttes til innlosjering, transport, innkjøp av tjenester og varer, og lokale entreprenører vil benyttes om de har tjenester og/eller produkter som vi trenger. I tillegg vil det være en stor verdi for reiselivet i kommunen.

Det går vidare fram at landing på Jakta inneber:

ren persontransport (enkelttur) og man vil ta særlig hensyn til utenforstående turgåere samt natur.

Kommunen oversendte søknaden den 19.07.22 til Naturvernforbundet i Møre og Romsdal til uttale. Naturvernforbundet kom med si høyringsfråsegn den 20.07.22 Dei var klart negative til søknaden og også til saksbehandling med så kort frist.

Jakta er eit grensefjell og søknaden vart derfor behandla i Ørsta kommune (19.07.2022) og Volda kommune (22.07.2022) med likelydande vedtak.

Det vart gitt løyve til inntil to landingar på Jakta i perioden 24 - 25. juli. Ørsta kommune ga ikkje landingsløyve på Keipen, med bakgrunn i ønskje om å avgrense slik aktivitet :

til eit nivå som er i samsvar med føringane i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag.

Det vart gitt vilkår om at bruken av løyvet skal dokumenterast ved at GPS-logg blir sendt kommunen seinast 3 veker etter at flyginga er gjennomført. Vidare at søkjar sjølv må innhente løyve frå grunneigarane i området. Vedtaket er heimla i § 6 i lov om motorferdsel i utmark og vassdrag. Vedtaket vart oversendt søkjar 22.07.22.

Naturvernforbundet i Møre og Romsdal påklaga vedtaket i brev av 27.07.2022.

Både Volda og Ørsta kommunar behandla klaga 02.08.2022. Dei held fast på vedtaket, med visning til saksutgreiinga og dei vurderingar som vart gjort da vedtaket vart gitt. Dvs. at klaga ikkje vart tatt til følgje.

Kommunanes grunngjeving

Ørsta og Volda kommunar har samordna seg i denne saka sidan Jakta er grensefjell mellom dei to kommunane.

I si grunngjeving viser Ørsta kommune til at det tidlegare er gitt løyve til landing i utmark i samband med filmopptak, der handlinga er knytt til staden, eller produktet blir vurdert å ha ein marknadsføringsmessig verdi for regionen. Kommunen viser her til satsinga på naturbasert reiseliv og Masterplan for reiseliv i Ørsta kommune. Kommunen meiner at det derfor kan vere grunnlag for å vurdere at slike filmproduksjonar og førebuingar til slike, er i samsvar med kommunale prioriteringar. Det blir vist til at dette også er i samsvar med tidlegare praksis.

Kommunen har likevel vore i tvil om behovet for landingsløyve er stort nok i høve til intensjonane i motorferdsellova. Det blir likevel konkludert med at å utføre fleire slike synfaringar til fots over kort tid vil vere svært utfordrande. Dei viser også til at det har blitt gitt løyve i tilsvarande saker tidlegare og omsynet til lik handsaming er vurdert som eit element.

Tida på året og potensielt skadeomfang er også vurdert. Sidan det er tale om landing på høge toppar er ulempe/skadeverknadene for dyreliv vurdert som avgrensa. Ørsta kommune viser også til at effektar kan reduserast ved at det berre blir gitt landingsløyve på fjellet Jakta og avslår derfor landing på Keipen.

Kommunane peikar også på at for ettertida blir det føresett at ein søknad kjem inn i god før planlagt aktivitet, slik at kommunen får rimeleg tid til sakshandsaming og å hente inn uttale.

Innhaldet i klaga

Naturvernforbundet peiker på at det er verksemder i kommunen som marknadsfører stillheit som del av sitt produkt. Flyging som skal drive med reklame for stille natur må reduserast i takt med at brukarane av stille natur aukar. Dei viser også til at i andre høve der det har vore gitt løyve har helg vore unntatte. Vidare stiller dei spørsmål om korleis Film in Norway skal ta *særlig hensyn til utenforstående turgåere samt natur*. Kunne dei som hadde planlagt tur til Jakta eller i området rundt denne helga legge om planane? Eller kom flyginga overraskande på også dei, så dei fekk opplevinga si øydelagt?

Naturvernforbundet stiller også spørsmål om behovet for helikoptertransport og landing. Dei konstaterer at dette er rein persontransport. Dei viser til at lov og forskrift legg opp til at personar må finne seg i å gå og at det berre er utstyr som ein eventuelt kan få løyve til å transportere om det finst ein god grunn.

Naturvernforbundet meiner også at det skal vere mogleg å få ei klage behandla før flyginga skal skje. Eit vedtak på fredag og flyging på søndag eller måndag legg ikkje opp til det. Så kort saksbehandlarfrist går ut over andre sine rettar på ein for omfattande måte til at dette er forsvarleg.

Statsforvaltarens vurdering

Klagerett

Kommunane har lagt til grunn at Naturvernforbundet har klagerett. For at det skal føreligge klagemoglegheit må klagar ha rettsleg klageinteresse, og klagefristen må vere overheldt. Vedtaket som det er klaga på er eit enkeltvedtak med utøving av offentlig mynd. Jf. forvaltningslova kapittel IV § 28. Naturvernforbundet representerer ålmenne friluftslivs- og naturverninteresser og må vurderast å ha rettsleg klageinteresse. Klagefristen er overheldt.

Kva for reglar er aktuelle?

Statsforvaltarens kompetanse i klagesaker går fram av forvaltningslova § 34.

Motorferdsellova § 3 bestemmer at motorferdsel i utmark i utgangspunktet er forbode, med mindre det er gjort unntak i lova sjølv eller i vedtak med heimel i lova. Etter motorferdsellova § 2 er «start og landing med motordrive luftfartøy» rekna som motorferdsel.

Toppen av Jakta er å rekne som utmark og landing med helikopter er dermed i utgangspunktet forbode etter motorferdsellova § 3.

Motorferdsellovas hovudføre mål er å regulere og avgrense motorisert ferdsel i utmark og på vassdrag, jf. lovens og forskriftas § 1 og miljøverndepartementets rundskriv T-1/96. Her blir det gitt klare avgrensingar for motorferdsel i utmark på bakgrunn av eit samfunnsmessig heilskapssyn og ønskje om å verne om naturmiljøet og fremme trivsel i naturen, jf. MD's rundskriv T-1/96 (s. 9). Alle forhold som aukar motorisert ferdsel i utmark vil på dette grunnlag vere i strid med regelverket for motorferdsel i utmark. Det er derfor viktig at partar i saker om motorferdsel i utmark er medveten dette utgangspunktet.

Motorferdsellova § 6 opnar likevel opp for at kommunen kan gje løyve til bruk av motorfartøy og luftfartøy når særlege grunnar ligg føre:

§ 6. (tillatelse etter søknad når særlege grunner foreligger)

Når særlege grunner foreligger, kan kommunen gi tillatelse til bruk av motorfartøy eller luftfartøy som ellers ikke kan finne sted etter denne lov eller med hjemmel i loven.

Tillatelse etter første ledd kan gis for bestemte høve eller for bestemte tidsrom. Kommunen kan sette vilkår for tillatelsen.

Kommunens vedtak kan påklages til statsforvalteren.

Dersom kravet om «særlege grunnar» ikkje er oppfylt vil kommunens vedtak vere ugyldig.

Om kommunanes utgreiing og grunningjeving

Er kravet til «særlege grunnar» oppfylt?

Nasjonalforskrift § 6 opnar opp for at kommunen kan gje løyve ved særleg behov.

Miljøverndepartementet har i rundskriv til motorferdsellova (T-1/96) gitt nærare føringar for korleis ein skal forstå motorferdsellova med forskrift. I rundskrivet kap. 7.3.2 står det:

Etter forskriftens § 6 kan kommunestyret i unntakstilfeller gi tillatelse til kjøring dersom søkeren påviser et særlig behov som ikke knytter seg til turkjøring, og som ikke kan dekkes på annen måte. Det skal stilles meget strenge krav til "særlig behov" og til at behovet ikke skal kunne dekkes på en annen måte.

Det blir vidare vist til lovas vilkår:

Bestemmelsen er streng. Følgende betingelser må være oppfylt for at tillatelse skal kunne gis:

- søkeren må påvise et særlig behov,*
- behovet må ikke knytte seg til turkjøring,*
- behovet må ikke kunne dekkes på annen måte, og*
- behovet må vurderes mot mulige skader og ulemper ut fra målet om å redusere motorferdselen til et minimum.*

Vidare står det i rundskrivet kap. 8.5:

Det må foretas en konkret og grundig vurdering av hver enkelt søknad. Det er bare adgang til å gi dispensasjon i spesielle tilfeller, jf. begrepet "særlige grunner". Ved vurderingen av om "særlige grunner" foreligger, vil det være av betydning om motorferdselen er nødvendig og har et nytteformål, eller bærer preg av unødvendig kjøring eller fornøyelseskjøring. At transportøren anser transporten for økonomisk lønnsom er ikke avgjørende, dersom transporten ikke isolert sett dekker et reelt og nødvendig behov. De formålene som er nevnt under 7 om motorkjøretøyer, vil også kunne være å anse som særlige grunner etter lovens § 6.

I føremåla som det er vist til under (kap.) 7 er ikkje filminnspeling nemnt.

Det går fram av søknaden at oppdraget for selskapet er å synfare fjell i området og at ein vil nytte helikopter til dette. Det er ikkje nærare opplyst om kva slags filmprosjekt dette er, men at prosjektet er av eit slikt omfang og så unik art, at marknadsføringsverdien vil vere betydeleg. Vidare blir det opplyst at det vil vere av stor verdi for reiselivet i kommunen og lokalt næringsliv. Prosjektet skal distribuerast internasjonalt og skal ha banebrytande ny teknologi. Søknaden om å lande på Jakta er ein del av synfaringa av aktuelle «locations».

Kommunane har i liten grad gått inn i konkrete vurderingar om kravet til «særlege grunnar» er stetta for den aktuelle søknaden. Det blir vist til at filmproduksjonar vil vere i samsvar med vedtatt masterplan for reiselivet i Ørsta kommune og at det er målsetting om å skape grunnlag for fleire arbeidsplassar innan reiselivet i området. I saksutgreiinga blir det vidare vist til at filmprosjekt som har til formål å syne naturen og stimulere til bruk av naturen vil vere i samsvar med politiske prioriteringar. Kommunen meiner derfor at når føremålet med filminga samsvarar med desse føringane tilseier det at det ligg føre «særleg grunn». Her vil vi peike på at det i søknaden *ikkje* er omtalt nærare kva filmprosjektet skal dreie seg om. Det er heller *ikkje* sagt noko om at filmprosjektet har til formål å stimulere til bruk av naturen.

Ved vurdering av *særleg grunnar* skal det m.a. vurderast i kva grad behovet kan dekkast på annan måte. Spørsmålet her er om den aktuelle helikopterlandinga er naudsynt og har eit nytteformål, og eventuelt i kva grad den ber preg av unødvendig køyring. Landinga på Jakta inneber rein persontransport. Flyginga i seg sjølv er ikkje omfatta av motorferdsellova. Det er start/landing som

utløyser behandling etter lova. Grunngevinga for å måtte lande er lite utfyllande; ut over at det er ei synfaring av lokaliteten, samt å kunne forsikre seg om at prosjektet kan gjennomførast trygt.

Ein kan stille spørsmål om det er naudsynt å lande for å kunne vurdere dette eller om denne vurderinga t.d. kunne gjerast frå lufta. Det ligg også tilgjengeleg bilete frå toppen av Jakta på nettet.

I dette tilfellet er det også fullt mogleg å gå opp til toppen av Jakta. Dette er ein tur som vil ta om lag 5 timar tur/retur.

Vi registrerer også at Ørsta kommune har vore i tvil om behovet for ei slik forundersøking er i samsvar med intensjonane i motorferdsellova.

Vi vil minne om at det ved tolkinga av unntaksføresegna i motorferdsellova § 6 må det vere førande at unntaka ikkje kan tolkast så vidt at det undergrev dei omsyna som ligg bak motorferdsellova og som har ført til at hovudregelen er at motorferdsel i utmark er forbode.

Ørsta kommune viser til at det tidlegare er gitt løyve til landingar i utmark i samband med andre filmopptak og at søknaden derfor er i samsvar med tidlegare praksis. Vi kjenner ikkje til kva for vurderingar som har vore gjort i høve til «særlege grunnar» i desse tilfella, eller om det har vore skilt mellom synfaringar og landingar med naudsynt utstyr. Ein kan ikkje legge vesentleg vekt på at det har vore gitt løyve til helikopterflyging i liknande tilfelle tidlegare. Vi kan ikkje sjå at t.d. presedensfaren eller samla belastning på naturmangfald (jf. naturmangfaldlova § 10) er nærare vurdert, noko som ville vore naturleg når ein viser til tidlegare gitt løyve.

Det følger av forvaltningslova sine føresegner og god forvaltningsskikk at offentleg forvaltningsstyresmakt skal utforme sine løyve på ein slik måte at det er mogleg å vurdere om løyvet er i tråd med heimelsgrunnlaget og om det er føretatt ei forsvarleg skjønsmessig avveging.

Etter vår vurdering må synfaring av aktuelle lokalitetar for filming kunne gjerast utan landing og rein persontransport. Dette skil seg frå tilfelle med konkret filming frå fjell der det er naudsynt med transport av utstyr til fjellet for å gjennomføre filminga. Intensjonen i motorferdsellova er å regulere og avgrense motorisert ferdsel. Vi finn derfor at omsøkt landing med helikopter for å synfare moglege lokalitetar for filmminspelning ikkje ligg innanfor særlege grunnar i motorferdsellova § 6.

Var saksbehandlingstida for kort?

Klagar viser til at det skal vere mogleg å få ei klage behandla før flyginga skal skje. Det blir vist til at så kort saksbehandlarfrist går ut over andre sine rettar på ein for omfattande måte til at dette er forsvarleg. I denne saka kom søknaden inn fredag 15.07 (etter arbeidstid). Saka vart oversendt Naturvernforbundet 19.07 til uttale og dei svarte den 20.07. Naturvernforbundets uttale var vurdert i saksbehandlinga før vedtaket vart gjort. Vedtak i saka vart ekspedert 22.07, med løyve til å lande på Jakta 24 og 25.07.

Kommunane har sjølv poengtert at dei for ettertida føreset at ein søknad kjem inn i god tid før planlagt aktivitet, slik at kommunen får god tid til saksbehandlinga og hente inn uttale. Vi kan likevel ikkje sjå at den korte saksbehandlingstida i dette tilfellet er ein saksbehandlingsfeil.

Vurdering etter naturmangfaldlova.

I saksutgreiinga er det vurdert at ved ein til to landingar på høge fjelltoppar vil ulempene og skadeverknadene for dyrelivet vere avgrensa. Det blir vist til at den sårbare perioden for rovfuglar er

februar til juli. Sidan dette er i slutten av perioden og landinga er på over 1500 moh, blir skadeeffekten vurdert som liten. Negative effektar er også redusert ved landing på berre ein topp.

Sjølv om det er gjort nokre vurderingar av moglege effektar på naturmangfaldet, vil vi minne om at det framgår av naturmangfaldlova § 7 at prinsippa i naturmangfaldlova §§ 8-12 skal leggjast til grunn som retningslinjer ved utøvinga av offentleg mynde som rører ved naturmangfaldet. Det skal vidare gå fram av løyvet korleis prinsippa er vurderte og lagt vekt på i saka. Vedtak om landing med helikopter i utmark vil vere omfatta av ei slik vurdering. § 7 er ein saksbehandlingsregel om plikt til grunngeving som supplerer saksbehandlingsreglane i forvaltningslova. Grunngevinga og omfanget av vurderingane etter §§ 8-12 skal tilpassast omfanget av dokumentasjon og forholda i den einskilde sak. Paragraf 7 krev at vurderingane og vektlegging av §§ 8-12 framgår av vedtaket. Det er t.d. ikkje nok berre å nemne i vedtaket at §§ 8-12 er vurdert og at man har vektlagt desse prinsippa. Dette gjeld også dersom kunnskapsgrunnlaget i saka tilseier at naturmangfaldet i liten grad blir rørt.

Vedtaket skal synleggjere korleis prinsippa er vurdert og vektlagt. Vi kan ikkje sjå at dette er gjort, noko som er ein saksbehandlingsfeil.

Vi vil kort gå gjennom desse paragrafane her:

§ 8 (*kunnskapsgrunnlaget*). Saksutgreiinga nemner at ulempene og skadeverknadene for dyrelivet er avgrensa. Ved vurderingar av § 8 skal ein finne ut av kva for naturmangfald som kan bli påverka, kva tilstand dette naturmangfaldet har og kva effektar avgjerda vil ha på naturmangfaldet. Ved vurderinga skal det visast til kva for databasar som er undersøkt for å hente inn kunnskap. Dersom det eventuelt ikkje er registrert artar eller naturverdiar av forvaltningsmessig interesse skal dette omtalast i vurderinga. Vi kan ikkje sjå at dette er gjort.

§ 9 (*føre-var-prinsippet*). Dette skal nyttast når det ikkje ligg føre tilstrekkeleg kunnskap. Ved vurdering av § 9 må ein derfor avklare om ein har nok kunnskap om naturverdiane i området og i tilfelle kva verknader tiltaket kan ha for desse. Ein må vurdere i kva grad tiltaket vil kunne medføre vesentleg (alvorleg eller irreversibel) skade på naturmangfaldet. Dersom forvaltingsorganet meiner kunnskapsgrunnlaget er tilstrekkeleg må dette kvitterast ut i saksutgreiinga.

§ 10 (*økosystemtilnærming og samla belastning*). Vurderinga av samla belastning skal gjerast ut frå kunnskap om påverknader frå tidlegare inngrep i det aktuelle området, konsekvensar av det omsøkte tiltaket, samt konsekvensar av moglege framtidige tiltak. I dette tilfellet vil det t.d. vere naturleg å gjere ei vurdering av moglege presedensverknader av vedtaket.

§ 11 (*kostnadene ved miljøforringelse skal bæres av tiltakshavar*). Denne slår fast at tiltakshavar skal dekke kostnadene ved å hindre eller avgrense skade på naturmangfaldet som tiltaket eventuelt kan valde. Heimelen for å pålegge tiltakshavar slike kostnader må finnast i andre lover.

§ 12 (*miljøforsvarlige teknikker og driftsmetoder*). Val av driftsmetodar, teknikk og lokalisering skal skje etter ei samla vurdering av naturmangfald og økonomiske forhold og gje dei beste samfunnsmessige resultat. Det kan settast vilkår for å oppretthalde økosystemtenester/naturgode. Ivaretaking av friluftsliv kan vere eksempel på eit slikt naturgode.

Oppsummering

Kommunanes saksutgreiing har i liten grad synleggjort kva for «særlege grunnar» som er lagt til grunn for vedtaket, og i kva grad landinga er naudsynt for eit eventuelt seinare filmprosjekt. Slik

formålet med dette tiltaket er skildra kunne denne synfaringa, utan vesentleg ulempe for tiltakshavar, vore gjennomført utan at landing med helikopter.

Vi finn derfor at vedtaket ikkje ligg innanfor krava i motorferdsellova § 6.

Kommunane har heller ikkje i saksutgreiing/vedtak synleggjort korleis prinsippa i naturmangfaldlova §§ 8-12 er vurdert og vektlagt, noko som er ein saksbehandlingsfeil.

Vedtak

Klaga frå Naturvernforbundet i Møre og Romsdal er tatt til følge. Kommunanes vedtak om landing på fjellet Jakta for synfaring av mogleg filmminnspillingsstad blir oppheva.

Vedtaket er heimla i lov om motorferdsel § 6 og forvaltningslova § 34.

Vedtaket er endeleg og kan ikkje påklagast vidare, jf forvaltningslova § 28 tredje ledd.

Klagar er orientert om vedtaket ved kopi av dette brevet.

Med helsing

Linda Aaram (e.f.)
direktør

Lars Kringstad
senioringeniør

Dokumentet er elektronisk godkjent.

Kopi til:

NATURVERNFORBUNDET I MØRE OG ROMSDAL c/o Øystein Folden Rasta 4 6630 TINGVOLL

Mottakarar:

VOLDA KOMMUNE
ØRSTA KOMMUNE

Stormyra 2
Dalevegen 6

6100
6153

VOLDA
ØRSTA