



KVALE ADVOKATFIRMA DA  
Postboks 1752 Vika  
0122 OSLO

Saksbehandler, innvalgstelefon  
Arnt Erik Nordheim, 5764 3191

## Vedtak i klagesak om smitteverntiltak, Myrkdalen Fjellandsby AS, Voss herad

Vi viser til oversending fra Voss herred 22.04.2020, som gjelder klage på vedtak fra herredet v/kommuneoverlegen 14.04.2020. Klagen er framsatt innenfor fristen, og vilkårene for å behandle saken er oppfylt.

### Vedtak

**Fylkesmannen opphever vedtaket fra Voss herred v/kommuneoverlegen 14.04.2020, om forlengelse av vedtak fra Voss formannskap 01.04.2020, sak 32/20.**

### Sakens bakgrunn

Voss herred v/kommuneoverlegen gjorde den 12.03.2020 hastevedtak om stenging av alpinanlegg og overnattingssteder i Voss herred. Vedtaket ble hjemlet i smittevernloven § 4-1 første ledd bokstav b, jf. femte ledd i samme bestemmelse. Herredet begrunnet vedtaket med utbruddet av Covid-19, og med erklæringen av viruset som pandemi. Videre heter det i begrunnelsen:

*«...Voss herad reknar det som sannsynleg at eit ope skisenter vil tiltrekkja seg fleire enn 100 personar, som i skrivande stund er dei sentrale styresmaktene sin avgrensing på samankomstar. Vedtaket vert vurdert også nødvendig for å hindra tilstrømming av folk til Voss, og med det auka smittetrykket i heradet.»*

Hastevedtaket ble erstattet av vedtak fra Voss formannskap 01.04.2020, der påbudet om stenging ble forlenget til 13.04.2020. Kapasiteten på kommunale helse- og omsorgstjenester nærmet seg på dette tidspunktet et kritisk punkt. Per 01.04.2020 var det 110 kommunalt ansatte innen helse- og omsorg, som enten var i karantene, isolasjon eller sykefravær.

Formannskapet delegerte til kommuneoverlegen å vurdere ytterligere forlengelse av vedtaket.

Den 14.04.2020 gjorde kommuneoverlegen følgende vedtak om forlengelse:

1. Stenging av skianlegg skal gjelda ut vintersesongen 2019/2020.



2. *Stenging av alle overnattingssteder skal gjelda til og med 19. april 2020.*<sup>[1]</sup>

*Situasjonen vil bli risikovurdert løpende og vedtaka kan endrast på kort varsel.*

Den 15.04.2020 la Myrkdalen Fjellandsby AS fram forslag til driftsplan for april og mai 2020. Foretaket viste til at de forventet betydelig redusert press nå i slutten av sesongen, sammenlignet med påsken. Foretaket gav også uttrykk for at forslagene til smitteverntiltak var drøftet med andre skianlegg i samme situasjon.

Herredet opprettholdt vedtaket, nå med henvisning til nasjonalt pålegg om stenging av virksomheter, jf. Covid-19-forskriften<sup>2</sup> § 14 bokstav c. Bestemmelsen har slik ordlyd:

**«§ 14. Stenging av enkelte virksomheter**

*Følgende virksomheter skal holdes stengt:*

*[...]*

*c) treningssentre, svømmehaller, badeland, fornøylesparker, bingohaller og lignende tilbud.»*

Herredet viste til Helsedirektoratets uttalelse til Bykle kommune 05.04.2020. Av uttalelsen framgår det at store skianlegg kan omfattes av § 14 bokstav c.<sup>3</sup>

Myrkdalen Fjellandsby AS v/adv. Nyhus Halvorsen leverte deretter formell klage på kommuneoverlegens forlengelse av 14.04.2020, jf. brev datert 21.04.2020 til Voss herred.

Foretaket anfører for det første at stengingen ikke kan begrunnes med at de 8 største skianleggene i Norge er stengt, men at vurderingen må være konkret. Foretaket mener dessuten at herredets praksis avviker fra andre kommuner, jf. vedtak om åpning av Folgefonna skisenter, Røldal skisenter og Sogndal skisenter. Hovden Alpinsenter, som er nr. 8 på listen over største anlegg i Norge, er også tillatt åpnet av Bykle kommune.<sup>4</sup>

For det andre anfører foretaket at alpinanlegg ikke uten videre rammes av § 14 bokstav c i Covid-19-forskriften. Det er riktig at alpinanlegg kan omfattes, jf. Helsedirektoratets uttalelse til Bykle kommune. Dette er likevel bare et utgangspunkt og må ifølge klageren vurderes konkret.

For det tredje anfører foretaket at herredet ikke har gjort noen konkret vurdering. Dette framgår i så fall ikke av den skriftlige begrunnelsen. Det er uansett ikke grunnlag for stenging, ettersom driften kan innrettes med tilfredsstillende smittevernstiltak. Foretakets eget forslag til driftsplan er omtalt av kommunelegen som «*godt gjennomarbeidet*». Forslaget til driftsplan for Myrkdalen er koordinert med smittevernplanene for anleggene i Hovden og Sogndal. Begge disse er åpnet.

Herredet har vurdert klagen i brev 22.04.2020, men har ikke funnet grunn til å endre vedtaket. Herredet presiserer at den lokale stengingen ikke er begrunnet med § 14 bokstav c i Covid-19-forskriften, men at den nasjonale forskriften gir uttrykk for lovgivers intensjon. Herredet

---

<sup>1</sup> Vedtakets punkt 2 er ikke forlenget, og dermed opphevet med virkning fra 20.04.2020.

<sup>2</sup> FOR-2020-03-27-470.

<sup>3</sup> [https://www.helsedirektoratet.no/tema/beredskap-og-krisehandtering/koronavirus/anbefalinger-og-beslutninger/Bykle%20kommune%20-%20smittevernloven%20-%20Covid-19-forskriften%20-%20svar%20p%C3%A5%20sp%C3%B8rsm%C3%A5l%20om%20alpinanlegg\\_.pdf/\\_attachment/inline/3824f5f2-7428-4c7d-963b-200ae677bc3f:669d5159e6807b5b610d081ec92d324fb0b61503/Bykle%20kommune%20-%20smittevernloven%20-%20Covid-19-forskriften%20-%20svar%20p%C3%A5%20sp%C3%B8rsm%C3%A5l%20om%20alpinanlegg\\_.pdf](https://www.helsedirektoratet.no/tema/beredskap-og-krisehandtering/koronavirus/anbefalinger-og-beslutninger/Bykle%20kommune%20-%20smittevernloven%20-%20Covid-19-forskriften%20-%20svar%20p%C3%A5%20sp%C3%B8rsm%C3%A5l%20om%20alpinanlegg_.pdf/_attachment/inline/3824f5f2-7428-4c7d-963b-200ae677bc3f:669d5159e6807b5b610d081ec92d324fb0b61503/Bykle%20kommune%20-%20smittevernloven%20-%20Covid-19-forskriften%20-%20svar%20p%C3%A5%20sp%C3%B8rsm%C3%A5l%20om%20alpinanlegg_.pdf)

<sup>4</sup> Vedtak fra Bykle kommunestyre 17.04.2020, sak 57/20.



oppretholder at vurderingen er konkret. Herredet mener likevel, i motsetning til foretaket, at Myrkdalens virksomhet også omfattes av § 14 bokstav c i den nasjonale forskriften.

### **Regelverk**

Fylkesmannen er klageinstans for kommunale enkeltvedtak etter smittevernloven, med mindre annet er bestemt, jf. smittevernloven § 8-3. Forvaltningslovens bestemmelser om saksbehandling og klage gjelder tilsvarende for vedtak etter smittevernloven, jf. forvaltningsloven § 1.

Fylkesmannen kan prøve alle sider ved vedtaket, også de skjønsmessige vurderingene som kommunen har gjort, jf. forvaltningsloven § 34. Overprøvingen omfatter også den medisinsk- og smittevernfaglige vurderingen. Det skal framgå av begrunnelsen hvordan Fylkesmannen har lagt vekt på hensynet til det lokale selvstyret.

Herredets og kommunelegens ansvar for smittevern framgår av smittevernloven §§ 7-1 og 7-2. Når det er nødvendig for å motvirke overføring av en allmennfarlig smittsom sykdom, kan herredsstyret med hjemmel i § 4-1 vedta

«b) *stenging av virksomheter som samler flere mennesker, f.eks. barnehager, skoles, svømmehaller, flyplasser, butikker, hoteller eller andre bedrifter og arbeidsplasser – eller begrensninger i aktiviteter der»*

I hastesaker kan kommuneoverlegen gjøre vedtak på herredsstyrets vegne, jf. § 4-1 femte ledd.

Smitteverntiltak skal være basert på en klart medisinskfaglig begrunnelse, være nødvendig av hensyn til smittevernet, og framstå tjenlig etter en helhetsvurdering, jf. § 1-5. Ved iverksettelse av smitteverntiltak skal det legges vekt på frivillig medvirkning fra den eller de tiltaket gjelder.

Saken må være forsvarlig opplyst før vedtaket fattes, jf. forvaltningsloven § 17.

### **Fylkesmannens vurdering**

Vi legger til grunn at kommuneoverlegens vedtak av 14.04.2020 er et enkeltvedtak, som kan påklages etter reglene i forvaltningsloven kapittel VI, jf. §§ 28 første ledd, jf. 2 b. Vi kommenterer likevel kort:

En av forutsetningene for at det er klagerett, er at vedtaket gjelder en eller flere «*bestemte personer*». Både fysiske og juridiske personer omfattes. Er vedtaket derimot formulert som et generelt påbud, må avgjørelsen normalt regnes som en forskrift, jf. forvaltningsloven § 2 c. Det er ikke klagerett på forskrifter.

Vedtaket er generelt formulert. Påbudet gjelder stenging av en bestemt type virksomheter, altså skiheisanlegg. Vedtaket retter seg ikke mot foretaket som adressat. Vi kommer likevel til at det er innholdet i vedtaket som må være avgjørende for klageretten. Påbudet om stenging er spesifikt og rammer et svært begrenset antall foretak, for en begrenset periode. Foretakene kunne like gjerne vært angitt ved navn. I juridisk teori er det da antatt at vedtaket kan påklages, selv om det generelt formulert.<sup>5</sup> Fylkesmannen har samme syn. Vi ser også at herredet selv har opplyst om klagerett.

Vi går nå videre til å vurdere selve klagen på vedtaket 14.04.2020.

---

<sup>5</sup> Eckhoff/Smith; *Forvaltningsrett* (11. utg.), s. 264.



Vedtaket som er påklaget hit er en forlengelse av formannskapsvedtaket 01.04.2020. I dette vedtaket gav formannskapet kommuneoverlegen myndighet til å forlenge vedtaket. Formannskapets vedtak er gjort med hjemmel i smittevernloven § 4-1 første ledd, jf. kommuneloven § 11-8 (hastesaker) og bestemmelsene i lokalt delegeringsreglement. Vi ser slik på dette:

Etter smittevernloven § 4-1 første ledd er det herredsstyret som har myndighet til å vedta pålegg om stenging av virksomheter, forutsatt at vilkårene ellers er oppfylt. Myndigheten til å gjøre vedtak kan delegeres etter kommunelovens bestemmelser, jf. kommuneloven § 5-3 tredje ledd.

Reglement for politisk organisering i Voss herred<sup>6</sup> inneholder ingen spesifikk delegering etter smittevernloven. Smittevernloven faller heller ikke inn under formannskapets ordinære arbeidsområder, jf. oppstillingen i reglementet, s. 20. Reglementet sier elles følgende om formannskapets myndighet i hastesaker:

*«... Når det ikkje er tid til å leggja ei sak fram for heradsstyret, kan utvalet fatta vedtak i samsvar med kommunelova § 11-8 (hasteparagrafen). Melding om vedtak skal leggjast fram for heradsstyret i neste møte.»*

Forutsetningen for bruk av hastevedtak er at det ikke er tid til å kalle inn herredsstyret, jf. kommuneloven § 11-8 første ledd. Bruken av hastekompetanse under Covid-19 er videre omtalt i rundskriv I-4/2020 av 29.03.2020. Av rundskrivet (s. 7) framgår det at forlengelser av hastevedtak normalt ikke bør anses som hastesaker. I slike tilfeller er formodningen at er tilstrekkelig tid til innkalling og gjennomføring av fjernmøte i rett organ.

Vi er ikke kjent med omstendigheter i forkant av formannskapsmøtet 01.04.2020, som likevel tilsa at bruk av hastemyndighet var nødvendig. Det er likevel ikke nødvendig for oss å ta stilling til dette. For oss er det tilstrekkelig å påpeke at delegering av hastekompetane bare kan gjøres av «[k]ommunestyret ... selv», jf. § 11-8 første setning. Kommuneloven inneholder altså et absolutt forbud mot videredelegering av vedtaksmyndighet i hastesaker.

Videredelegeringen fra formannskapet til kommuneoverlegen 01.04.2020 har ikke hjemmel i kommuneloven, og er ugyldig. Vedtaket fra kommuneoverlegen 14.04.2020 er dermed også ugyldig, og må oppheves. Kommuneoverlegen har riktignok hjemmel til å gjøre hastevedtak på eget initiativ, jf. smittevernloven § 4-1 femte ledd. Bestemmelsen er likevel ikke aktuell her. Påbudet om stenging hadde på dette tidspunktet vart i om lag en måned. Rene forlengelser kan da ikke gjøres ved hastevedtak etter § 4-1 femte ledd.

Siden vedtaket er ugyldig på grunn av feil vedtaksmyndighet, har det ikke vært nødvendig for oss å vurdere klagen fullt ut. Vi kommenterer likevel enkelte deler av innholdet.

Vi minner om at behandlingsreglene i forvaltningsloven gjelder, og at dette bl.a. omfatter krav til saksopplysning (§ 17) og begrunnelse (§§ 24-25). Kravene kan lempes i hastesaker, men vi kan ikke se at dette er en slik sak.

Når det gjelder begrunnelsen, framgår det ikke av saksdokumentene om forlengelsen er konkret begrunnet. Det framgår heller ikke om det er gjort noen konkret vurdering av frivillige tiltak, og om disse kan være tilstrekkelige, jf. smittevernloven § 1-5. Videre mangler vedtaket opplysninger om hvordan den lokale smittesituasjonen er nå, sammenlignet med situasjonen per 01.04.2020.

---

<sup>6</sup> Vedtatt 21.11.2019: <https://voss.herad.no/politikk-og-administrasjon/politikk/presentasjonar-moteplan-og-politiske-dokument/politiske-dokument/politisk-organisering-voss-herad.2500.aspx>



Begrunnelsen framstår i det hele tatt som generell, med henvisning til nasjonale uttalelser og praksis for andre store skiheisanlegg. Vi ser slik på dette:

Etter Covid-19-forskriften § 14 bokstav a til c er det et nasjonalt påbud om stenging av enkelte virksomheter. Påbudet gjelder virksomheter hvor det er krevende å opprettholde drift med tilstrekkelige smitteverntiltak, slik som svømmehaller, treningssenter «og lignende tilbud», jf. bokstav c. Påbudet er ikke uttømmende, og det er på det rene at store alpinanlegg kan være omfattet.

Myrkdalen Fjellandsby AS må forholde seg til påbudet i Covid-19-forskriften § 14 bokstav c. Foretaket må selv ta stilling til om virksomheten deres er omfattet, eller om begrenset drift er mulig med organisatoriske tiltak. Vi gjør oppmerksom på at hverken herredet eller Fylkesmannen har adgang til å dispensere fra den nasjonale forskriften. Herredet fører tilsyn med at virksomhetene som er nevnt i forskriften kapittel 3 driver smittevernfaglig forsvarlig og kan om nødvendig gi pålegg, jf. smittevernloven § 7-1 og § 18 i forskriften. Forvaltningen har også en veiledningsplikt, jf. forvaltningsloven § 11. Denne plikten går likevel ikke så langt som å utforme driftsretningslinjer på vegne av parten, eller å gi forhåndstilsagn på om konkrete løsninger er lovlige.<sup>7</sup>

Herredet kan, dersom de finner det nødvendig og forholdsmessig, også vedta strengere begrensninger enn det som følger av nasjonal forskrift. Slike vedtak må begrunnes i samsvar med forvaltningsloven, jf. særlig smittevernloven §§ 1-5 og 4-1. Lokale smitteverntiltak må heller ikke være mer inngripende enn det som er nødvendig for å oppnå formålet. Når det gjelder behovet for forlengelse av påbud, må dette vurderes ut fra smittesituasjon og øvrige omstendigheter på vedtakstidspunktet for forlengelsen.

Verken begrunnelsen eller vedtaket 14.04.2020 tar innover seg momentene ovenfor. Vedtaket 14.04.2020 er også av denne grunn ugyldig.

### **Oppsummering**

Klagen har ført fram.

Vi har opphevet vedtaket fra kommuneoverlegen 14.04.2020, jf. vedtak fra Voss formannskap 01.04.2020. Vedtaket om forlengelse er ikke gjort av riktig myndighet, og det foreligger ikke gyldig vedtak om delegering. Vedtaket 14.04.2020 har også mangelfull begrunnelse. Det framgår ikke hvordan pålegget er vurdert etter smittevernlovens krav om nødvendighet og forholdsmessighet.

Herredets vedtak av 14.04.2020 er ugyldig, jf. prinsippet i forvaltningsloven § 41. Opphevingen herifra medfører ikke at herredet har plikt å ta saken opp til ny behandling.

Foretaket er selv ansvarlig for å overholde nasjonale påbud, jf. Covid-19-forskriften § 14 bokstav c. Herredets rolle er å veilede om regelverket, jf. forvaltningsloven § 11, og å føre tilsyn med at virksomheter som omfattes av forskriften drives forsvarlig.

Dersom herredet skulle komme til at det er nødvendig med strengere tiltak enn det som følger av forskriften, må dette eventuelt kunne begrunnes konkret i lokale forhold. Vi oppfordrer i så fall til dialog mellom foretaket, herredet og Folkehelseinstituttet om hvilke tiltak som kan være aktuelle. Vurderingen må ta utgangspunkt i antatt interesse i befolkningen for å bruke alpinanlegg nå i slutten av sesongen, ikke hvordan interessen var i påsken og ukene før.

---

<sup>7</sup> Jf. bl.a. LB-2014-164872, pkt. 8.



Vedtaket på side 1 i dette brevet er endelig og kan ikke påklages, jf. forvaltningsloven § 28 tredje ledd.

Vi gjør oppmerksom på retten foretaket har til å få dekket vesentlige sakskostnader som har vært nødvendige for å få endret vedtaket til deres gunst. Eventuelle krav om sakskostnader må settes fram innen tre uker fra dette brevet ble mottatt. Kravet skal stiles til Fylkesmannen i Vestland. Utgiftene bør være dokumenterte. Partens eget tidsspille eller arbeid med klagesaken dekkes normalt ikke.

Med hilsen

Helga Arianson  
fylkeslege

Arnt Erik Nordheim  
seniorrådgiver

*Dokumentet er elektronisk godkjent*

Kopi til:

MYRKDALEN FJELLANDSBY AS Postboks 183 0212 OSLO  
Voss herad Postboks 145 5701 VOSS