

Fylkesmannen i Troms og Finnmark
Statens Hus
9815 VADSØ

Deres ref
2020/9091

Vår ref
20/3587-2

Dato
4. januar 2021

Forholdet mellom forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 4a og § 5 første ledd bokstav c

Vi viser til brev 12. november 2020, hvor Fylkesmannen i Troms og Finnmark ber om veiledning om motorferdselregelverket.

Adgangen for å bruke snøscooter til hytter uten veiforbindelse vinterstid reguleres av forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag (heretter forskriften). Fylkesmannen ber om avklaring av forholdet mellom adgangen til å fastsette en lukket snøscooterløype for hytteeiere til hyttefelt gjennom å fastsette forskrift om snøscooterløyper etter forskriften § 4a jf. motorferdselloven § 4a, og individuelle tillatelser til bruk av snøscooter for hytteeiere etter forskriften § 5 første ledd bokstav c. Bakgrunnen for henvendelsen er at Bardu kommune har varslet oppstart av forskriftsprosess for lukkede snøscooterløyper til tre hyttefelt. Departementet forstår det slik at kommunen ved å fastsette snøscooterløyper til hyttene ønsker å unngå behandling av et stort antall individuelle søknader, som binder opp betydelige ressurser hos kommunen i dag.

Fylkesmannen kan etter det som er opplyst ikke se noen opplagte forbud i lovverket mot en slik forskrift, men er usikker på om lukkede løyper er forenelig med det tiltenkte anvendelsesområdet for § 4a og § 5 første ledd bokstav c, eller om det av andre grunner må anses å undergrave lovgivers intensjon med dagens lovverk for motorferdsel i utmark. Vi viser for øvrig til de utfordringer som Fylkesmannen peker på i sin henvendelse.

Departementet kan ikke ta stilling til de konkrete foreslåtte løypene i Bardu kommune, men kan gi generell veiledning om regelverket. Vi bemerker for øvrig at med de endringer som nylig er gjort i § 5 første ledd bokstav c burde behandling av søknader være enklere enn tidligere.

Slik departementet vurderer, er regelverket for motorferdsel i utmark ikke til hinder for at kommunen fastsetter løyper eller løypeavstikkere til hyttefelt fra parkeringsplass eller hovedløyper, så lenge disse løypene fastsettes fullt ut etter reglene i forskriften § 4a. Kommunen må altså saksbehandle løypene/løypeavstikkerne på samme måte som andre løyper etter denne bestemmelsen. Det betyr blant annet at traseene skal kartfestes, og at kommunene må gjennomføre de vurderinger, utredninger og kartlegginger som regelverket krever for disse traseene. Kommunen må blant annet vurdere slike løyper opp mot hensynet de skal ta til støy og andre ulemper for friluftsliv, naturmangfold, bolig- og hytteområder mv.

Slik ordningen er beskrevet, skal brukerne av slike løyper være sammenfallende med brukere som ville fått tillatelse til slik kjøring etter forskriften § 5 første ledd bokstav c. Det er altså foreslått "lukkede" løyper inn til eller gjennom hyttefeltene, hvor adgangen til å bruke løypene er knyttet til at man eier hytte i hyttefeltet. Fastsettelse av slike løyper er derfor i utgangspunktet ikke ment å medføre en økning av motorferdselen.

Det fremgår av merknadene til forskriften § 4a at reglene om motorferdsel i utmark ikke er til direkte hinder for at løypene begrenses til bestemte brukergrupper eller formål. Som fylkesmannen er inne på, kan det imidlertid stilles spørsmål ved om lukkede løyper for hytteeiere for frakt av bagasje til hytter, er i strid med intensjonene bak regelverket, herunder en intensjon om at tillatelse til å bruke snøskuter for å frakte bagasje og utstyr til hytter skal vurderes individuelt, ikke minst pga. adgangen til å stille vilkår om begrensning av antall turer per sesong mv.

Det er ut fra lovens forarbeider klart at bestemmelsen i § 4a ikke er utformet med tanke på å fungere som løyper for transport av bagasje og utstyr til hytter, eller som erstatning for ordningen etter § 5 første ledd bokstav c med individuelle tillatelser til transport av bagasje og utstyr til hytter. Formålet med lovendringen da den kom i 2015 var å legge til rette for at kommunene selv skal få bestemme om det skal være adgang til fornøyelseskjøring i egen utmark. Vi stiller derfor spørsmål om det er grunnlag for en innskrenkende tolkning.

Et spørsmål er om kommunene kan bruke § 4a til å fastsette snøscooterløyper med formål om å kjøre til hytte. Transport til hytter er en form for nyttekjøring og kan neppe anses som rekreasjonsløyper/fornøyelseskjøring, som var formålet bak lovendringen i 2015. Loven og forskriftens ordlyd er imidlertid ikke spesielt avgrenset til fornøyelseskjøring. Det må videre være klart at loven ikke er til hinder for å legge løyper som er åpne for alle inn til hyttefelt, for eksempel i form av stikkløyper fra en hovedløype, forutsatt at kommunen tar nødvendig hensyn til støy, jf. regelverkets krav om dette.

Hvis man ser isolert på § 4a er det ut fra en fra det mer til det mindre-betraktning vanskelig å tolke ordlyden innskrenkende slik at det skal være tillatt å fastsette løyper som alle kan kjøre fritt i, men ikke tillatt å fastsette de samme løypene for mer avgrenset bruk, som er mindre belastende for naturmangfold og friluftsliv. Dersom løyper til rekreasjonsløyper er opprettet i

henhold til regelverkets krav som nevnt over, er det liten grunn til å nekte kjøring til "det mindre", nemlig nyttekjøring i form av transport av bagasje og utstyr.

Spørsmålet er om bestemmelsen likevel må tolkes innskrenkende nettopp på grunn av § 5 første ledd bokstav c. Hvis ikke, kan man risikere at forutsetningen om individuell behandling som ligger i denne bestemmelsen ellers vil kunne bli undergravd.

Videre er en hovedutfordring med løyper vs. enkeltdispensasjoner slik vi ser det, at man mister den kontrollfunksjonen kommunen har ved søknadsbehandling. Dette handler ikke kun om bruker fortsatt oppfyller kravet om å være hytteeier, men også mer løpende vurderinger av den belastning motorferdsel utgjør for natur- og friluftsinnteresser. I tillegg kommer muligheten for kontrollmyndighetene til å føre oppsyn med at det kjøres lovlig. Ved enkelttillatelser skal disse medbringes under transporten, jf. forskriften § 7.

Begrunnelsen for individuell behandling er først og fremst den adgangen kommunen har til å stille vilkår om antall turer osv. Ved en forskrift kan muligheten til å stille vilkår knyttet til kjøringen bli redusert. Fylkesmannen skriver imidlertid i sin henvendelse at de vurderer at muligheten til å stille vilkår kan ivareta ved egne forskriftsbestemmelser. Hvis det kan det, er det liten grunn til å legge stor vekt på dette. Da vil det samtidig også være liten grunn til individuell behandling i seg selv innen et og samme hyttefelt.

For at ikke løypene skal være en omgåelse av dispensasjonsregelverket, forutsetter departementet at det ved høringen tydeliggjøres hvordan brukergruppen av de lukkede løypene identifiseres, med hva slags begrensninger bruken kan skje, og hvordan håndheving kan gjennomføres. Forutsetningen må være, slik Bardu kommune beskriver, at en forskrift om snøscooterløyper, ikke vil medføre noen praktisk endring sammenlignet med tillatelser gitt etter § 5 første ledd bokstav c.

Annet regelverk vil imidlertid etter forholdene kunne ha betydning for om restriksjoner som nevnt over er lovlige. Dette faller det utenfor Klima- og miljødepartementet ansvar å vurdere. Vi viser i denne forbindelse til forarbeidene ved innføringen av lovens § 4a Prop. 35 L (2014-2015):

"Det kan også fastsettes andre bestemmelser om bruken av løypene, for eksempel om bruk til bestemte formål eller grupper, eller bestemmelser om betaling. Slike bestemmelser må imidlertid ikke stride mot andre rettsregler (for eksempel prinsippet om ikke-diskriminering i EØS-avtalen). Rammene for adgang til brukerbegrensning følger i all hovedsak av annet regelverk enn motorferdselregelverket, først og fremst EØS-avtalen og prinsippet om ikke-diskriminering. Det er den enkelte kommunes ansvar å sørge for at den ikke innfører ordninger som bryter med EØS-retten eller annet regelverk"

Vi stiller oss for øvrig bak den veiledning om regelverket som Fylkesmannen har gitt, og viser også til Miljødirektoratets veiledere om temaet.

Med hilsen

Øivind Dannevig (e.f.)
avdelingsdirektør

Karin Maria Svåå
førstekonsulent

Dokumentet er elektronisk signert og har derfor ikke håndskrevne signaturer