

## Supplerende innspill motorferdsellovutvalget, april 2023

### 1. Tilrettelegging av løyper for andre aktiviteter enn ski

Motorferdsselforskriften § 3 første ledd bokstav e er tydelig avgrenset i sitt formål og åpner for «opparbeiding og preparering av skiløyper og skibakker for allmennheten og for konkurranser, ...». Vi har fått flere spørsmål om det er åpning i motorferdselregelverket for å tilrettelegge med spor/løyper på snødekt mark med andre formål enn ski (langrenn/alpint). Konkret har vi fått henvendelser om tilrettelegging med løyper for hundekjøring og fotturer (særlig til nærturformål vinterstid), som en parallell til oppkjøring av løyper for langrenn.

Dette er eksempler på formål som, med avklaring mot andre interesser og hensyn, i seg selv er kurante og som i praksis i liten grad vil skille seg fra preparering av skiløyper. Det kan derfor oppfattes urimelig at det for enkelte andre aktiviteter ikke er samme mulighet for tilrettelegging etter motorferdselregelverket som det er for skiaktiviteter. Likevel må vi anta at tilrettelegging for flere typer aktiviteter vil medføre mer motorisert ferdsel i utmark og gjerne i andre områder enn i dag, da det vil omfatte flere brukergrupper og følgelig økt etterspørsel om løyper. I tillegg vil det føre til at større områder tilgjengeligjøres for ferdsel. Selv om dette gjerne er positivt for friluftslivet, vil det kunne føre til økt press på andre verdier. Vår vurdering er at det derfor er viktig at det fortsatt er en avgrensning av hvilke formål det kan tilrettelegges for og hvem som kan gjennomføre tilretteleggingen, selv om det tilrettelegges for flere typer aktiviteter.

Vi oppfatter denne problemstillingen som stadig mer aktuell, og ønsker derfor å spille dette inn til motorferdsellovutvalget. Slik vi ser det, vil en åpning for tilrettelegging av løyper for flere typer aktiviteter forutsette at kommunene er bevisste i sin prioritering av hvilke formål det skal tilrettelegges for og hvilke områder som skal tilrettelegges. Kommunen har i dag mulighet til å påvirke hvor det tilrettelegges for skiløyper og skibakker gjennom å gi bestemmelser om områder, traseer, tidspunkter for kjøring, utstyr m.v., jf. forskriftens § 3 tredje ledd. Dersom et framtidig motorferdselregelverk skal åpne for opparbeiding av løyper på snø for andre typer aktiviteter, er vårt klare standpunkt at dette må være søknadspliktig. Søknadsplikt til kommunen vil bidra til å sikre at motorferdselen knyttet til slike tiltak begrenses til det som er nødvendig og at tilretteleggingen skjer der det er ønskelig.

### 2. Tillatelser til kjøring med snøscooter til leid hytte etter motorferdsselforskriften § 6

Statsforvalteren i Trøndelag har i flere år rutinemessig bedt alle kommunene i Trøndelag om å sende oss kopier av vedtak om barmarkskjøring. I november i fjor ba vi i tillegg alle kommunene om å sende kopier av tillatelser gitt med hjemmel i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag (motorferdsselforskriften) § 6, både på barmark og på snøføre. Vi har etter dette fra enkelte kommuner fått oversendt en større mengde kommunale vedtak med tillatelser til transport av bagasje med snøscooter til leide hytter gitt etter § 6 i motorferdsselforskriften. Totalt har vi i 2022 og 2023 til nå omgjort syv vedtak hvor denne hjemmelen er brukt til dette formålet, og hvor vi mener at vilkårene for bruk av unntaksbestemmelsen i § 6 ikke er innfridd. Det er imidlertid et langt større omfang av saker av tilsvarende karakter enn de sakene vi til nå har omgjort. Det vi har fått sendt inn av saker, tyder på at praksisen bare gjelder et fåtall kommuner. Dette er innlandskommunene lengst nord i fylket. Andre kommuner gir, så langt vi ser det, ikke tillatelser til å kjøre til leid hytte.

Saksgangen hittil viser at det er stor avstand mellom vår og de aktuelle kommunenes tolkning av regelverket i disse tilfellene. I lys av det pågående arbeidet med gjennomgang av regelverket for motorferdsel i utmark og på islagte vassdrag, ser vi det som hensiktsmessig at motorferdsellovutvalget gjøres kjent med problemstillingene som har aktualisert seg i Trøndelag knyttet til bruk av motorferdselsforskriften § 6 for frakt av bagasje med snøscooter til utleiehytter.

### Sentrale problemstillinger

Basert på tillatelsene som Statsforvalteren har fått oversendt og dialog med enkelte kommuner, er det særlig skjønnsrommet ved bruk av § 6, herunder bestemmelsens strenghet, som vurderes ulikt. Statsforvalterens syn er at vurderingen av om det er snakk om et unntakstilfelle og av om de fire kumulative vilkårene i bestemmelsen er oppfylt, er et rettsanvendelsesskjønn, og at forvaltningsskjønnet først kommer til anvendelse når disse forutsetningene i bestemmelsen er oppfylt. Vi viser til beskrivelsen av bestemmelsen i rundskriv T-1/96, hvor det presiseres at «bestemmelsen er streng» og at «ved skjønnsvurderingen må lokale forhold kunne spille inn, men likevel slik at bestemmelsens strenghet ivaretas».

Ved anvendelse av motorferdselsforskriften § 6 gjelder fire konkrete vilkår som må anses som ufravikelige ut fra forskriftstekstens ordlyd. Blant disse er det særlig vurderingen av hva som kan anses som et «særlig behov» som ikke er omforent. Her skal det ligge en vurdering av nødvendigheten av kjøringen, og om den har et akseptert/anerkjent nytteformål. Slik vi tolker bestemmelsen, må vurderingen av vilkåret ses i sammenheng med bestemmelsens strenghet og at det skal være et unntakstilfelle. Vår vurdering er at dette i mange tilfeller vil utelukke dispensasjoner som er av regelmessig art, selv om det nok også vil kunne være eksempler på mer regelmessige behov som utisiktet ikke er hensyntatt i gjeldende regelverk.

Når departementet i det nasjonale regelverket (motorferdselsforskriften § 5 bokstav c) har åpnet for at kommunen kan gi tillatelse til bruk av snøscooter for eier av hytte (vår understreking), er det også naturlig å se dette som en avgrensning mot at det kan gis tillatelse til kjøring til leide hytter uten en streng vurdering av vilkårene i bestemmelsen. Statsforvalteren mener at dette viser at det er tatt stilling til om dette behovet bør dekkes av regelverket i regelverksutformingen.

At forståelsen av «særlig behov» vurderes så ulikt, tyder på at det er behov for at regelverket eller veiledningen til regelverket klargjør hvordan forvaltningen, ved anvendelse av motorferdselsforskriften § 6, skal vekte særlige behov og nødvendighet av kjøringen. Vi har mottatt én klage på ovennevnte omgjøringsvedtak og klagen ligger nå hos Miljødirektoratet for klagebehandling. Vi forventer at klageavgjørelsen vil klargjøre hvordan regelverket skal forstås etter ordlyden i gjeldende forskrift. Overfor motorferdsellovutvalget ønsker vi likevel å presisere behovet for at det fremtidige lovverket er klart på dette punktet.

### Statsforvalterens vurdering av potensielle ringvirkninger av dagens praksis

Ferdsl med snøscooter i utmark utgjør et press på natur- og friluftslivsverdier, og forstyrrelser for reindrifta i de områdene der det er relevant. Ferdslen som det åpnes for gjennom tillatelsene som er gitt til frakt av bagasje til leide hytter etter forskriftens § 6, kommer i tillegg til en ellers stadig økende bruk av snøscooter i utmark, bl.a. som følge av endringer i regelverk og tilrettelegging for fornøyleskjøring langs forskriftsfestede snøscooterløyper. Den samlede belastningen på naturverdier vil naturligvis øke som følge av en utstrakt praksis der slik kjøring tillates. Mange utleiehytter i fjellet ligger avsides til, og en slik praksis vil derfor kunne føre til ferdsel i områder som i dag er lite påvirket av motorisert ferdsel. Generelt vil økt rekkevidde som følge av bruk av snøscooter føre til økt ferdsel i områder hvor ferdselen ellers begrenses av avstanden fra veg.

En tolkning av bestemmelsen i motorferdselforskriften § 6 som de aktuelle kommunene har gjort i disse sakene, vil etter Statsforvalterens syn kunne medføre en presedensvirkning, og på sikt vil det bli en utfordring å begrense hva denne generelle unntaksbestemmelsen kan åpne for. I de vedtakene som vi har fått tilsendt, trekkes eksempelvis lang avstand til hytte og helse-, livsfase- og beredskapshensyn fram som særlige behov som gir grunnlag for en tillatelse. Ellers argumenteres det for å benytte snøscooter for å komme i posisjon til å utøve friluftsliv.

Det vil videre være uheldig dersom det etableres en praksis hvor leie av hytter forbindes med snøscooterkjøring, og hvor motorisert ferdsel i utmark øker fordi hytteleie i praksis åpner for snøscooterkjøring. Spesielt gjelder dette for utleiehytter som i dag ikke ligger ved etablerte snøscooterløyper eller dersom snøscooterløypene ikke er åpne på tidspunktet hytten skal brukes. Statsforvalterens syn er at ordningen med leiekjøring etter forskriftens § 5 første ledd bokstav a, vil dekke behovet for de som ønsker å leie ei hytte som det, på grunn av avstand og/eller behov for utstyr, ikke er hensiktsmessig å gå til for egen maskin. Vilkåret i forskriftens § 6 om at kjøringen «ikke kan dekkes på annen måte» er i seg selv begrensende for motorisert ferdsel i utmark der det finnes leiekjøringstilbud, da flere vil velge å gå en eller begge veier, eller at det velges å leie en hytte nærmere veg. Leiekjøringsordningen representerer en terskel i disse tilfellene ettersom det må inngås en avtale og betales for kjøring i det enkelte tilfelle. Dette må også ses i lys av vilkåret om at transportbehovet skal «vurderes mot mulige skader og ulemper i forhold til et mål om å redusere motorferdselen til et minimum». For at leiekjøringsordningen skal opprettholdes, må kommunene henvise søkere til leiekjøring.

Vår oppfatning er at det i dag er ulik praksis i kommunene i Trøndelag, og vi mener det er viktig å få på plass en omforent tolkning av regelverket. Like viktig er det imidlertid at det tas høyde for aktuelle problemstillinger i gjeldende regelverk når utvalget skal se på utformingen av det framtidige regelverket. Vi viser ellers til våre vurderinger av mulige ringvirkninger ved en praktisering av regelverket slik det gjøres i enkelte kommuner i dag.