

HØRINGSNOTAT FRA KLIMA- OG MILJØDEPARTEMENTET

Persontransport i utmarksnæring: Høring om behov for endringer i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag

1 Innledning

Klima- og miljødepartementet har utarbeidet et høringsnotat om behov for endringer i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag når det gjelder adgang til persontransport i utmarksnæring. Departementet har bedt Miljødirektoratet om at dette sendes sammen med høringen på bruk av el-sykkel i utmark.

Stortinget vedtok våren 2015 endringer i motorferdselloven som åpner for at kommunen kan fastsette snøscooterløyper for fornøyleskjøring.

Samtidig med at Stortinget vedtok endringene i motorferdselloven, traff Stortinget et anmodningsvedtak der Stortinget ber regjeringen om gjennom forskrift å gi kommunene anledning til å gi tillatelse til bruk av motorkjøretøy på vinterføre til transport av personer, materiell og utstyr i forbindelse med utmarksnæring, etter søknad.

Det eksisterer allerede en egen hjemmel for kommunen til å tillate transport av *materiell* og *utstyr* i utmarksnæring, jf. forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 5a. Stortingets anmodning gjelder imidlertid også transport av *personer*.

Persontransport som ledd i utmarksnæring – for eksempel organiserte snøscooterturer – kan skje i snøscooterløypene som kommunene nå kan fastsette i medhold av de nye bestemmelsene i motorferdselloven § 4a. Kommunene kan herunder fastsette løyper i medhold av disse bestemmelsene til for eksempel utkikkspunkter for nordlys eller andre attraktive mål. Departementet er derfor noe usikker på behovet for en egen tillatelsesbestemmelse om adgang til transport av personer i forbindelse med utmarksnæring. **Departementet ber i høringen spesielt om kommunenes tilbakemelding på om det eksisterer et slikt behov, og hvorfor dette eventuelt ikke kan dekkes av de nye reglene om snøscooterløyper.**

Dersom et slikt behov likevel er til stede, foreslår departementet å endre § 5a slik at den også omfatter transport av personer. Adgangen begrenses til å gjelde transport på vinterføre etter bestemte traseer og til bestemte mål, og kjøringen må ha et annet formål enn å transportere folk lengre inn i marka eller på fjellet for å få et enda bedre utgangspunkt for skitur eller andre aktiviteter som f.eks skikjøring eller kiting.

Høringsdokumenter og skjema for å gi tilbakemelding finner du også på [www.miljodirektoratet.no/under høringer](http://www.miljodirektoratet.no/under_horinger).

Det er også mulig å sende inn høringskommentarer pr. e-post til post@miljodir.no eller per brev til Miljødirektoratet, postboks 5672 Sluppen, 7485 Trondheim. Vennligst merk brevet/e-post med vår referanse 2015/11684

Høringsfrist er 4. mars 2016.

2 Gjeldende rett

Utgangspunktet er at all motorisert ferdsel i utmark er forbudt, på både bar og snødekt mark, jf. § 3 i motorferdselloven. Med motorferdsel menes bruk av kjøretøy, båt eller andre flytende eller svevende fartøyer drevet med motor, samt landing og start med motordrevet luftfartøy (motorferdselloven § 2). Loven gjelder uavhengig av energikilde, hvilket bl.a. innebærer at kjøretøyer drevet med elektriske motorer omfattes av loven.

Lovens formål er ”*ut fra et samfunnsmessig helhetssyn å regulere motorferdselen i utmark og vassdrag med sikte på å verne om naturmiljøet og fremme trivselen*”. Det fremgår av lovens forarbeider at utgangspunktet for reguleringen av motorisert ferdsel i utmark er å søke å begrense ferdselen til formål og behov som har en allment akseptert nytteverdi, og derved begrense unødvendig kjøring og fornøyleseskjøring. Samtidig skal regelverket sikre at den kjøring som er tillatt skjer til minst mulig skade og ulempe for naturmiljø og friluftsliv (Ot.prp. nr. 45 (1976-77), Ot.prp. nr. 60 (1986-87)).

Motorferdselloven med tilhørende forskrifter gjør flere unntak fra forbudet mot motorisert ferdsel i utmark. Unntakene knytter seg hovedsakelig til nyttekjøring, som for eksempel politi-, ambulanse- og redningstjeneste, oppsyns- og tilsynstjenester etablert med hjemmel i lov, person- og godstransport i jordbruks-, skogbruks- og reindriftsnæring, forsvarsøvelser mv.

Bruk av **motorkjøretøyer**, herunder snøscootere (beltemotorsykler), i utmark og på islagte vassdrag kan bare skje i samsvar med forskrift gitt av departementet, jf. motorferdselloven § 4a. I all hovedsak finner vi disse bestemmelsene i forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag. Enkelte typer bruk er tillatt direkte i medhold av forskriften. Andre typer bruk krever tillatelse fra kommunen etter søknad. Loven og forskriften åpner bare i begrenset grad for motorisert ferdsel som ikke er ansett som nødvendig nyttekjøring. Etter lovendringene i juni 2015 kan kommunen, dersom den ønsker det, fastsette snøscooterløyper for fornøyleseskjøring, jf. motorferdselloven § 4a og forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 4a. For å sikre at hensynet til friluftsliv og naturmangfold ivaretas setter bestemmelsene rammer for hvor løypene kan legges og for kommunenes saksbehandling.

Før lovendringene i 2015 kunne snøscooterkjøring uten klare nytteformål kun skje i Finnmark og Nord-Troms, der det gjaldt egne regler, samt i et begrenset antall isfiskeløyper i de nordlige delene av landet. Som følge av innføringen av adgangen til å etablere snøscooterløyper i alle kommuner er disse bestemmelsene opphevet med virkning fra 2021.

Forskriften om bruk av motorkjøretøy i utmark og vassdrag inneholder også en dispensasjonshjemmel i § 6 som gir kommunestyret myndighet til ”i unntakstilfelle” å gi dispensasjon til kjøring ”dersom søkeren påviser et særlig behov som ikke knytter seg til turkjøring, og som ikke kan dekkes på annen måte”. Bestemmelsen er streng og åpner, som det fremgår av ordlyden, ikke for ren fornøyleseskjøring. Bestemmelsen åpner heller ikke for fornøyleseskjøring som tilbys gjennom reiselivsvirksomhet. Med andre ord vil løyper for snøscootersafari etc. ikke kunne tillates etter denne bestemmelsen.

To bestemmelser i forskriften åpner for tillatelser til kjøring som ledd i utmarksnæring. Etter § 5 første ledd bokstav d kan kommunen gi tillatelse til kjøring i utmarksnæring for fastboende på vinterføre. Etter § 5a kan kommunen tillate transport av materiell og utstyr i utmarksnæring. Bestemmelsene er delvis overlappende og er nærmere omtalt nedenfor.

Kommunens adgang til å tillate transport av materiell og utstyr i utmarksnæring etter forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 5a

Etter forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 5a kan kommunen gi tillatelse til transport av materiell og utstyr i utmarksnæring. Bestemmelsen ble tatt inn i forskriften etter en forskriftsendring i 2009. Som utmarksnæring regnes drift av utleiehytter, næringsmessig høsting av naturgoder og turist- og reiselivsnæring, samt leting og undersøkelse av mineralske ressurser. Bestemmelsen gjelder for næringsdrivende og stiller bl.a. krav om at virksomheten skal være registrert i Enhetsregisteret. Bestemmelsen gjelder ikke transport av personer.

I rundskriv T-6/09 uttaler departementet følgende om bestemmelsen:

”Det er etter § 5a første ledd kun transport av ”materiell og utstyr” som kan tillates. Det innebærer at det ikke er åpning for å gi tillatelse til motorferdsel i forbindelse med utmarksnæring som baserer seg på transport av personer. Såkalt snøskuttersafari er dermed ikke hjemmel til å gi tillatelse til etter denne bestemmelsen. Dette gjelder uavhengig av om den næringsdrivende anser slik transport som økonomisk lønnsom. Dette innebærer blant annet at kommunen må vurdere hvilken form for fremkomstmiddel det eventuelt skal gis tillatelse til. Kommunen må også vurdere om transporten på grunn av vekt, størrelse, omfang, avstand og lignende er strengt nødvendig. Det skal ikke gis tillatelse til transport av materiell og utstyr dersom transportbehovet er av så lite omfang at det lett kan løses uten motorisert transport.

Drift av utleiehytter, næringsmessig høsting av naturgoder og turist- og reiselivsnæring, samt leting og undersøkelse av mineralske ressurser, regnes som utmarksnæring, jf. første ledd annet punktum. Med næringsmessig høsting av naturgoder menes fiske, jakt, plukking av bær og sopp, sanking av lav og mose og lignende. Kravet om at virksomheten skal være registrert i Enhetsregisteret, er satt for å minimere ferdsele og for å sikre at tillatelse til bruk av motorferdsel til utmarksnæring bare gis til de som er næringsdrivende. Bestemmelsen åpner ikke for at det gis tillatelse til bruk av motorferdsel i

utmark til enkeltstående aktiviteter eller tilfeldige oppdrag, eller virksomhet som foregår i så liten målestokk eller så sporadisk at det ikke kan anses for å være næringsdrift. En del enkeltmannsforetak faller utenfor registreringsplikten, men de kan søke om frivillig registrering. For at det skal være næringsdrift, må det dreie seg om virksomhet av økonomisk karakter. Aktiviteten må ha et innhold som gjør den egnet til å gi overskudd.

Fordi det er vanskelig å dokumentere inntjening før virksomheten er startet opp og fordi en aktivitet som er tenkt å være innbringende ofte vil gå med tap de første årene, er det lagt opp til at kommunen første gang kun kan gi en midlertidig tillatelse med inntil to års varighet, jf. annet ledd. Det kan ikke gis tillatelse på bakgrunn av en kortfattet søknad som ikke gir de nødvendige opplysninger. Det kreves at en realistisk driftsplan som viser forventet aktivitet og inntjeningsmål i perioden. Tillatelsen kan forlenges dersom den næringsdrivende kan dokumentere at den samlede utmarksnæringen er momspliktig. Utøvere som driver utmarksnæring med tillatelse etter gjeldende motorferdsellov § 5 første ledd bokstav d, regnes i denne sammenheng ikke som første gangs søkere, og kan gis fire års tillatelse dersom de oppfyller vilkårene. At virksomheten er momspliktig innebærer at momspliktig salg overstiger kr 50 000,- i løpet av en 12 måneders periode. Samtykke fra grunneieren bør av hensyn til den kommunale behandlingen innhentes ved søknadstidspunktet.

Tredje ledd innebærer at det for bar mark kun kan gis tillatelse for transport langs traktorvei. Dette betyr at det må kreves at veien er opparbeidet med sikte på bruk av traktor, eller andre større kjøretøyer, og at veien i forhold til forskrift 20. desember 1996 nr. 1200 om planlegging og godkjenning av veger for landbruksformål er klassifisert som traktorvei klasse 7 eller 8. En slik tillatelse gjelder ikke for kjørespor, stier mv. I tråd med prinsippet i naturmangfoldloven om kunnskapsgrunnlag vil kommunen ha en plikt til å hente inn en oversikt over traktorveier der tillatelsen skal gjelde. Det er ikke anledning til bare å henvise til at tillatelsen gjelder på traktorveier. I tvilstilfeller må det foretas en konkret vurdering.

I Finnmark er det få traktorveier. Her vil bestemmelsen gjelde godt etablerte barmarkstraseer. På samme måte som for traktorveier må kommunen som motorferdselmyndighet hente inn en oversikt over godt etablerte barmarkstraseer som tillatelser kan knyttes til. Føre-var-prinsippet og prinsippet om samlet belastning tilsier at tillatelser ikke gis før slike oversikter er utarbeidet."

Kommunens adgang til å tillate kjøring i utmarksnæring for fastboende på vinterføre etter forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 5 første ledd bokstav d

I forbindelse med forskriftsendringen i 2009 da § 5a ble tatt inn i forskriften, skrev departementet i rundskriv T-6/09: «Departementet regner det som sannsynlig at forskriften § 5 første ledd bokstav d vil få liten praktisk betydning etter vedtakelsen av ny § 5a, og vil ved senere revisjon foreslå denne opphevet.»

Bestemmelsen i § 5 første ledd bokstav d gir kommunen anledning til å tillate ” kjøring i utmarksnæring for fastboende”. Bestemmelsen er i stor grad overlappende med § 5a, noe som skaper noe usikkerhet vedrørende bruken av bestemmelsene og forholdet bestemmelsene imellom, herunder også forholdet til dispensasjonsbestemmelsen i forskriften § 6. Bestemmelsene skiller seg fra hverandre i hovedsak ved at § 5 første ledd bokstav d gjelder snøscooter, mens § 5a gjelder motorkjøretøyer, også på barmark, ved at § 5 første ledd

bokstav d åpner for persontransport i visse tilfeller (eks. transport av gjester til utleiehytter), mens § 5a er begrenset til transport av materiell og utstyr, samt ved at § 5 første ledd bokstav d ikke stiller nærmere krav til omfanget av inntjening. Etter § 5a kreves registrering i enhetsregisteret, og en forlengelse av tillatelse utover to år er betinget av momsplikt.

3 Departementets vurdering og forslag

Gjennom de nylig vedtatte lovendringene som åpner for snøscooterløyper, har utmarksnæringen fått en mulighet til å transportere personer med snøscooter som den ikke hadde tidligere. Kommunen vil kunne legge til rette for at løyper som den vedtar etter de nye bestemmelsene, kan brukes av reiselivsbedrifter eller andre virksomheter som for eksempel ønsker å tilby turkjøring med snøscooter, kjøring til utkikkspunkt for å se på nordlys etc, forutsatt at kjøringen skjer i løyper som kommunen har fastsatt etter de nye reglene.

Departementet forstår anmodningen fra Stortinget slik at det ønskes mulighet til å gi enkeltstående tillatelser til bruk av snøscooter for kjøring av personer, og at dette skal komme i tillegg til den muligheten som ligger i ordningen med snøscooterløyper.

Som nevnt innledningsvis i høringsnotatet er departementet usikker på behovet for en slik tillatelsesbestemmelse. Departementet ber derfor om tilbakemelding på om det eksisterer et slikt behov, og hvorfor dette eventuelt ikke kan dekkes av de nye reglene om snøscooterløyper.

Dersom et slikt behov eksisterer, foreslår departementet at anmodningsvedtaket gjennomføres gjennom en endring av forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 5a , slik at den også omfatter frakt av personer.

Forskriften § 5a åpner for tillatelser til transport av materiell og utstyr på både snø og barmark. Stortinget har i sin anmodning bedt om at tillatelse til transport av personer bare skal gjelde på vinterføre. Departementet støtter dette og har utformet sitt forslag i tråd med Stortingets anmodning. Departementet mener en slik begrensning er viktig både fordi barmarkskjøring har betydelig større skadepotensial enn snøscooterkjøring og fordi en utvikling mot et samfunn der det forventes at transport i utmark for tur og opplevelser kan skje ved hjelp av motoriserte kjøretøyer er uønsket. Departementet mener dette vil være uheldig for naturmangfold og friluftsliv og på sikt ha negative konsekvenser for folkehelsen.

Departementet foreslår i tillegg at persontransport bare skal kunne tillates etter bestemte traseer og til bestemte mål, for eksempel hytter, utkikkspunkter eller vann. Dersom det ikke settes slike vilkår, vil kommunen kunne tillate ren frikjøring så lenge den skjer i organiserte kommersielle former – for eksempel "snøscootersafari" fritt i terrenget. Dette vil etter departementets syn innebære et frislipp av motorisert ferdsel som ikke er ønskelig i norsk natur. Ordningen med løyper vil undergraves, og det vil også bli vanskelig for politi og oppsynstjeneste å føre kontroll med ulovlig kjøring.

Videre foreslår departementet at transporten må ha et formål som er et annet enn å komme lengre inn i Marka eller på fjellet som utgangspunkt for tur (for eksempel på ski) eller annen aktivitet som skikjøring og kiting. En slik avgrensning harmonerer med avgrensningen i dispensasjonsbestemmelsen i forskrift for motorferdsel i utmark § 6 (*"dersom søkeren påviser et særlig behov som ikke knytter seg til turkjøring"*) og forbudet mot heliskiing i § 1 annet ledd forskrift 14. mars 1988 nr. 225 om bruk av kommunens myndighet etter lov om motorferdsel i utmark og vassdrag - forbud mot helikopterskiing og liknende (*"Det er ikke adgang til å legge ut til landingsplasser fjelltopper, utsiktspunkter, breer og andre liknende steder, som bare har interesse i forbindelse med helikopterskiing, for kortvarig opphold, som utgangspunkt for dagsturer, eller for liknende formål."*). Avgrensningen harmonerer også med Miljødirektoratets høringsforslag om adgangen til å etablere traseer for catskiing (frakt med tyngre beltekjøretøy til utgangspunkt for alpin skikjøring, altså slalom, telemark, brettjøring mv), jf. direktoratets høringsbrev 29. oktober 2015. Det fremgår av høringsforslaget at kommunen ikke kan fastsette løyper som utelukkende har som mål å transportere skiturister til gode utgangspunkter for skiturer i fjellet (for eksempel med randonee- eller fjellski/langrennski). Videre er adgangen til å fastsette løyper for catskiing begrenset til å gjelde bruk av tyngre beltekjøretøy – altså tråkkemaskiner, beltevogner mv. Snøscootere faller utenfor. Begrunnelsen for å utelate snøscootere er i hovedsak et ønske om å begrense omfanget av denne typen transport. Snøscootere kommer raskere frem og kan dermed komme lengre eller kjøre oftere, og de kan ta seg inn i mer ulendt terreng. Samtidig frakter de færre personer per gang enn tyngre beltevogner.

Retningslinjene om praktiseringen av § 5a som er gitt i T-6/09, vil gjelde for søknader om persontransport så langt de passer, ut fra et mål om å begrense motorferdselen i utmark til et minimum.

Departementet vil bemerke at kommunen i vurderingen av om tillatelse skal gis, må se hen til hvilke virkninger slik kjøring vil få for friluftsliv og naturmangfold og eventuelt andre interesser som berøres, for eksempel reindrift. Tillatelse bør ikke gis i områder som er viktige for friluftsliv eller der det er sårbar vegetasjon eller dyreliv. Kommunen må vurdere om transportbehovet kan løses uten motorisert transport. Der hvor kommunen gir tillatelse skal den sette rammer for omfanget, herunder varighet av tillatelsen, antall turer og snøscootere mv.

Departementet understreker at virksomheten vil trenge tillatelse fra grunneier i tillegg til tillatelse fra kommunen.

Departementet foreslår samtidig at § 5 første ledd bokstav d oppheves. Departementet mener det er uhensiktsmessig å ha to bestemmelser i samme forskrift som hovedsakelig regulerer det samme. Departementet antar at den selvstendige betydning § 5a har i dag i all hovedsak er knyttet til tillatelser til persontransport. Dette behovet vil falle bort ved den endring av § 5a som departementet foreslår i høringsbrevet her.

4 Økonomiske og administrative konsekvenser

En endring av forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 5a vil kunne gi noe økte inntjeningsmuligheter for lokal utmarksnæring. Den vil medføre noe merarbeid i kommunene i forbindelse med søknadsbehandling. Antall søknader per kommune forventes likevel å bli så lavt at det ikke vil få nevneverdig innvirkning på kommunens samlede arbeidsbyrde. Departementet forutsetter at kommunen tar eventuelle negative konsekvenser for lokal reiselivsnæring, annen utmarksnæring samt reindrift med i betraktning når den vurderer om søknaden skal innvilges. Departementet legger på denne bakgrunn til grunn at forslaget ikke vil påvirke disse næringene negativt i særlig grad.

5 Forlag til forskriftsendringer

Forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 5 første ledd bokstav d oppheves.

Forskrift 15. mai 1988 nr. 356 for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 5a skal lyde (endringsforslag i kursiv):

Kommunen kan etter søknad gi tillatelse til bruk av motorkjøretøy til transport av *personer*, materiell og utstyr i forbindelse med utmarksnæring. Som utmarksnæring regnes drift av utleiehytter, næringsmessig høsting av naturgoder, turist- og reiselivsnæring, leting og undersøkelse av mineralske ressurser mv., forutsatt at virksomheten er registrert i Enhetsregisteret.

Første gangs tillatelse kan gis for inntil to år. Dersom den næringsdrivende etter utløpet av prøveperioden kan dokumentere en samlet omsetning som gjør at virksomheten som tillatelsen gjelder er momspliktig, kan tillatelsen forlenges med fire år av gangen.

Tillatelse etter første ledd kan på barmark kun gis for transport langs traktorvei, likevel slik at det i Finnmark også kan gis slik tillatelse langs godt etablerte barmarkstraseer. *Tillatelse til transport av personer kan bare gis for kjøring med snøscooter på vinterføre til bestemte mål. Det kan ikke gis tillatelse til kjøring som har som formål å frakte personer til et utgangspunkt for skitur, skikjøring, kiting eller liknende.*

På snødekt mark skal kjøring etter første ledd skje langs nærmere bestemte traseer, dersom kommunen anviser slike. *Kommunen skal anviser slike traseer dersom den gir tillatelse til transport av personer, og kjøringen skal i så fall skje langs disse traseene.*