

HØRINGSNOTAT – forslag til endringer i reglene for når kommunen kan gi tillatelse til å bruke snøskuter for å frakte bagasje og utstyr til hytte

1. Innledning

Klima- og miljødepartementet sender med dette på høring et forslag om å fjerne vilkårene om at kommunen bare kan gi tillatelse til å bruke snøskuter for å frakte bagasje og utstyr til hytte dersom hytta ligger minst 2,5 km fra brøytet vei, og det ikke er mulighet for å leie transport i området. Forslaget er i samsvar med forslag til vedtak fra Stortingets energi- og miljøkomite i Innst. 219 S (2019–2020).

Departementet ber om høringsinstansenes syn på om det i tillegg bør settes andre vilkår for kommunens adgang til å gi slik tillatelse, for eksempel krav om at tillatelsen bare skal gis langs kartfestet trasé og for et maksimum antall turer per sesong (se punkt 3.2 nedenfor).

2. Bakgrunn og gjeldende rett

Av hensyn til natur og friluftsliv er i utgangspunktet all motorferdsel, herunder bruk av snøskutere, forbudt i utmark. Forbudet er nedfelt i motorferdselloven § 3, som lyder: "I utmark og vassdrag er motorferdsel ikke tillatt med mindre annet følger av denne lov eller vedtak med hjemmel i loven."

Det gjelder en rekke unntak fra forbudet mot motorferdsel i utmark. Unntakene gjelder i all hovedsak ferdsel til ulike typer nytteformål. Et av unntakene gjelder adgang til å frakte bagasje og utstyr til hytter som ikke ligger til vinterbrøytet vei. Unntaket fremgår av forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 5 første ledd bokstav c. Bestemmelsen fastsetter at kommunestyret etter skriftlig søknad kan gi tillatelse til bruk av snøscooter "for eier av hytte for transport av bagasje og utstyr mellom bilveg og hytte som ligger minst 2,5 km fra brøytet bilveg når det i området ikke er mulighet for leiekjøring [...]".

Bestemmelsen er ment å dekke transportbehovet til avsidesliggende hytter i områder der det ikke finnes tilfredsstillende muligheter til å leie transport. Det er bare transport av bagasje og utstyr som kan tillates. Kommunen kan med andre ord ikke gi tillatelse til ren persontransport. Det er likevel adgang til å la personer sitte på så lenge det er plass sammen med bagasjen, forutsatt at passasjertransporten ikke medfører ekstra kjøring. Personer som har behov for transport på grunn av en varig funksjonshemming, eller som er bevegelseshemmet som følge av alder eller midlertidig sykdom, kan søke om tillatelse etter forskriften § 5 første ledd bokstav b (varig funksjonshemming) eller § 6 (særlige behov). Ved særlige behov, for eksempel ved transport av gjenstand som er for tung til å fraktes på annen måte enn med motorkjøretøy, kan det søkes om dispensasjon etter forskriften § 6 for transport til hytte som ligger nærmere enn 2,5 kilometer fra brøytet bilveg.

Kommunen kan, etter forskriften § 5 første ledd bokstav a, gi løyve til fastboende som påtar seg ervervsmessig kjøring. Bestemmelsen lister ut type formål som kan være aktuelle. Transport mellom bilveg og hytte er ett av formålene. Eiere av hytter kan derfor leie transport fra fastboende med løyve til å drive slik kjøring. For slik leiekjøring gjelder ikke kravet om at det må være minst 2,5 km til hytta, og heller ikke begrensningen om at kjøringen bare må gjelde bagasje og utstyr. Leiekjøringsordningen ble formulert som en vid bestemmelse for å

sikre en smidig og hensiktsmessig ordning, som samtidig gjorde leiekjøringsalternativet realistisk og attraktivt. Ordningen forenkler saksbehandling og kontroll, og er ikke til hinder for at leiekjørere kan foreta ren persontransport til hytte – med mindre kommunene har gitt strammere føringer i sine løyver.

2,5 km-kravet i § 5 første ledd bokstav c har de siste årene vært gjenstand for debatt, blant annet i Stortinget i forbindelse med flere representantforslag. På bakgrunn av et slikt forslag (dokument nr. 8: 119 S (2018-2019) jf. Innst. 355 S (2018-2019)) sendte Klima- og miljødepartementet i desember 2019 på høring et forslag om å tydeliggjøre kommunenes adgang til å bruke skjønn ved måling av avstanden mellom hytte og brøytet vei. Departementet foreslår i høringsbrevet en presisering i § 5 første ledd bokstav c slik at det kommer klarere frem at kommunene ikke er bundet til å måle avstanden i luftlinje hvis topografi og faktiske forhold tilsier at korteste faktisk mulige trasé er lengre enn 2,5 km. Høringsfristen gikk ut 4. mars 2020.

I januar 2020 ble det på nytt fremmet et representantforslag om bestemmelsen (representantforslag 55 S (2019–2020)). Forslaget går ut på at avstandskravet oppheves. Det gjør også kravet om at tillatelse bare kan gis dersom det ikke er mulig å leie transport i området. Forslaget innebærer således at kommunene kan gi tillatelse til transport av bagasje og utstyr til hytter uavhengig av avstand til brøytet vei og uavhengig av om det finnes tilbud om leiekjøring i området. Innstilling i saken ble avgitt 31. mars 2020 (Innst. 219 S (2019–2020)). Komiteen tilrår at Stortinget vedtar forslaget. Saken er foreløpig satt opp for behandling i Stortinget 5. mai 2020.

Departementet mener på prinsipielt grunnlag at det er uheldig å foreslå nye endringer i bestemmelsen om tillatelser til å bruke snøskuter til hytte allerede nå. Departementet mener i utgangspunktet at forslaget om å tydeliggjøre kommunenes adgang til å bruke skjønn ved måling av avstanden mellom hytte og brøytet vei, som ble sendt på høring i desember 2019, bør gjennomføres og få tid til å virke en stund før det tas stilling til om det skal gjøres ytterligere endringer i bestemmelsen. Departementet vil samtidig bemerke at noe under halvparten av kommunene som uttalte seg i denne høringen ga uttrykk for at de ønsket å fjerne avstandskravet helt, selv om dette ikke var tema for høringen.

Videre mener departementet at man bør avvete evalueringen av lovendringen om adgang til å etablere snøskuterløyper for fornøyleskjøring før det gjøres nye endringer som åpner for mer snøskuterbruk. Adgangen til å etablere snøskuterløyper for fornøyleskjøring ble innført i 2015, og sluttrapporten fra en femårig følgeevaluering av denne lovendringen er ventet i slutten av 2020.

På bakgrunn av den langvarige debatten om bestemmelsen, og den foreliggende saken i Stortinget, har Klima- og miljødepartementet likevel besluttet å sende spørsmålet om å fjerne avstandskravet på høring.

3. Departementets vurderinger

3.1 Virkninger av forslaget

Forslaget vil medføre at langt flere hytteeiere vil kunne gis tillatelse til å bruke egen snøskuter til hytta til transport av bagasje og utstyr. Spesielt i områder der det ikke finnes tilbud om å leie transport, vil fjerning av avstandskravet på 2,5 km kunne gi anledning til å tillate motorisert ferdsel til transport av bagasje og utstyr til hytter i langt større grad.

Også der hvor det er tilbud om leiekjøring, vil forslaget kunne gi åpning for kjøring for hytteeiere som har egen snøskuter.

Det vil fortsatt være opp til den enkelte kommune å vurdere om tillatelse til bruk av snøskuter til hytte skal gis, men endringen vil gi kommunen anledning til å gi tillatelse til kjøring der den tidligere ikke har hatt en slik mulighet.

Det er ifølge SSB i underkant av 440 000 hytter og andre fritidsboliger i Norge. Departementet har ikke tall for hvor mange av disse som ikke har veitilgang vinterstid, men som ligger mindre enn 2,5 km fra brøytet vei. Ut fra oppmerksomheten rundt 2,5-km grensen er det grunn til å tro at forslaget i enkelte deler av landet vil medføre en til dels betydelig økning i antall tillatelser til bruk av snøskuter. Det vil trolig være store lokale variasjoner. I noen fjellområder er det mange hytter uten tilgang til vinterbrøytet vei, i andre områder er det få. Enkelte kommuner har en restriktiv holdning til motorferdsel i utmark, og vil trolig ikke ønske å innvilge tillatelse selv om vilkårene er oppfylt. De vil for eksempel fortsatt stille krav om en minimumsavstand for at tillatelse skal kunne innvilges, eller bare innvilge tillatelser der det ikke finnes tilfredsstillende leiekjøringstilbud. Dette vil kommunen stå fritt til å gjøre. Andre kommuner vil ønske å være så liberale som mulig innenfor regelverket. Det er heller ikke alle hytteeiere som har eller ønsker å skaffe seg egen snøskuter. I denne gruppen finnes både de som ønsker å benytte leiekjøringstilbud, og de som ikke ser behov for motorisert transport..

En økning i tillatelser til privat snøskuterbruk til hytter vil kunne ha følgende konsekvenser som bør tas i betraktning ved vurderingen av forslaget:

Økning i omfanget av motorisert ferdsel

Det totale omfanget av motorisert ferdsel i utmark forventes å øke. Omfanget er vanskelig å tallfeste, men det er grunn til å tro at det kan bli store lokale variasjoner, slik at det øker mye i noen områder og lite i andre.

I en del tilfeller vil en tillatelse til bruk av egen skuter komme til erstatning for leid skutertransport. Det er imidlertid sannsynlig at hytteeiere med tillatelse til å bruke egen skuter, vil bruke denne inn til hytta oftere enn de ellers ville leid transport. Videre vil forslaget medføre at det gis tillatelser til hytter som ikke benytter seg av leiekjøring i dag, for eksempel fordi hytta ligger i et område der det ikke er et slikt tilbud.

Flere private snøskutere på hyttene vil også kunne øke presset for å etablere tilførselsløyper fra hyttene/hyttefeltene til åpne skuterløyper. Flere tilførselsløyper vil øke snøskuterbruken i området ytterligere.

Tall fra Opplysningskontoret for veitrafikken viser at det har vært en jevn økning i antall registrerte snøscootere. I 2019 var det registrert 91 930 snøscootere, noe som innebærer en dobling av antall snøscootere de siste 20 årene. Forslaget vil trolig bidra til ytterligere økning av antall registrerte snøscootere.

Virkning for friluftslivet

Mange hytteområder ligger i de mest attraktive friluftsområdene vi har. Det er derfor spesielt friluftslivet som vil bli negativt berørt av en økning av snøskuterbruken. Mer snøskuterkjøring innebærer mer forstyrrelser, trafikk og støy, både i områder som brukes til friluftsliv og nær/i hyttefelt og setergreider.

Snøskutertraseer og skiløyper kan komme i konflikt med hverandre. Mange av traseene som vil være aktuelle for snøskutertransport til hyttene, brukes som langrennsløyper vinterstid. Dette gjelder for eksempel ubrøytete skogsbilveier og andre private veier. Det kan også oppleves som en sikkerhetsutfordring når et større antall snøscootere kommer til å bruke skiløypene ifm hyttekjøring.

For mange er naturen et sted man oppsøker for å få stillhet og ro, fravær av sjenerende støy og en opplevelse fri for forstyrrelser. Dette er viktig for folks lovskvalitet og helse. Støy utgjør allerede et betydelig folkehelseproblem i Norge. Mange eksponeres daglig for negative miljøfaktorer fra motorisert transport. Naturen til fjells oppsøkes av mange nettopp for fravær av støy og forstyrrelser. Skutertrafikk oppleves derfor av mange som sjenerende, spesielt hvis den blir av et visst omfang. Det kan også oppleves utrygt å dele arealer og løyper med snøskutere når man er på tur eller på vei til egen hytte på ski.

Det er i ferd med å komme elektriske snøscootere på markedet, men også slike vil være konfliktskapende. Sikkerhetsutfordringene vil være de samme, og de vil også oppleves som en forstyrrelse av mange, selv om de støyer mindre.

Virkning for hytter og hytteområder

For mange er hyttene et viktig utgangspunkt for å drive friluftsliv, og stillhet og ro oppgis ofte som en motivasjon for å reise til hytta. Det er delte meninger om skuterbruk blant hytteeiere. Økt snøskutertransport til og fra hytter og hytteområder vil være kilde til konflikt mellom hytteeiere som har ulike holdninger og ønsker når det gjelder snøskuterkjøring inn til hyttefelt.

Virkning for naturmangfold

Mer motorisert ferdsel vil øke den samlede belastningen på naturmangfoldet, og spesielt fugl og pattedyr. Kjøring med snøskuter skjer gjerne i perioder hvor viltet er ekstra sårbart. Senvinter og vår er en krevende periode med tanke på tilgang til mat, og det er også en viktig periode for reproduksjon. Viltet er i denne perioden svært sårbar for forstyrrelser.

Virkning for reindriften

I tilknytning til en del hytteområder er det også reindrift både innenfor det samiske reinbeiteområdet og i områdene i Sør-Norge der det drives reindrift med særskilt tillatelse. Økt motorferdsel vil kunne forstyrre rein og ytterligere vanskeliggjøre reindrift i områder med

hytter. Økt motorferdsel rundt hytteområdene, som følge av at hytteeierne anskaffer snøskuter og også benytter etablerte løyper for skuterkjøring, vil kunne få negativ betydning for viktige områder for reindriften. En økning i omfanget av motorisert ferdsel kan påvirke reindriften spesielt negativt i perioder hvor reinen er sårbar og har behov for ro. Dette gjelder særlig på sen vinteren og på våren under kalvingstiden.

Virkning for leiekjøringsvirksomhet

Leiekjøring er i dag et viktig tilbud for hytteeiere som ikke har egen snøskuter, men som ønsker å få transportert bagasje og utstyr til hytta si. Mange kommuner har gode leiekjøringsordninger. I områder med gode leiekjøringstilbud er det som regel et lavt antall snøskutere i privat eie, samtidig som at det er få leiekjørere i områder der mange har privat snøskuter. I dag kan kommunen bare gi hytteeier tillatelse til å bruke egen snøskuter dersom det ikke finnes tilbud om leiekjøring i området. En åpning for bruk flere private snøskutere til hyttetransport, vil enkelte steder kunne medføre at grunnlaget for å opprettholde leiekjøringstilbudet bortfaller.

For mange hyttekommuner er service og transport knyttet til fritidsboliger et satsingsområde og en viktig næring. Transportoppdrag med snøskuter er enkelte steder også en viktig tilleggsnæring for lokale bønder eller andre fastboende. Mer privat snøscooterbruk vil kunne medføre reduserte inntekter for de som tar på seg slike transportoppdrag til hytter, og i verste fall undergrave leiekjøringsordningen. Dette kan igjen føre til at hytteeiere uten ønske om egen skuter risikerer å få et dårligere tilbud.

Veiretter, vinterbrøyting osv

Motorferdselloven regulerer ikke forholdet til grunneier. Der kjøring til hytter skjer på veg over annen manns eiendom, kan det bli spørsmål om bruksretten til vegen også omfatter rett til kjøring med snøskuter når vegen er ubrøytet. Der spørsmålet blir aktuelt må det løses gjennom en tolkning av stiftelsesgrunnlaget for retten, eventuelt ved ny avtale.

Kontrollsituasjonen

Forslaget vil ikke innebære vesentlig endring med tanke på å gjennomføre kontroll. Det er grunn til å tro at forslaget vil innebære at volumet av kjøring vil øke. Økt kjøring på lovlige dispensasjoner kan potensielt også medføre noe økning i den ulovlige kjøringen, hvilket igjen kan bety behov for økt kontrollomfang

Statens naturoppsyn opplever i dag at kommunene gir mange dispensasjoner til kjøring til hytte som ikke er kontrollerbare fordi de mangler kartfestet trasé, ikke inneholder begrensninger i antall turer eller stiller krav om kjørebok. Dette er en utfordring som kan løses ved å stille nærmere vilkår for å gi tillatelse, se avsnitt under.

Kapasitet på oppstillingsplasser/parkeringsplasser

Forslaget kan bidra til en økning av snøscootere i privat eie, som igjen kan ha konsekvenser for kapasiteten på parkeringsplasser knyttet til hytte- og utfartsområder – enten i form av behov for faste oppstillingsplasser, eller for et økt antall snøscooterhengere som tar plasser.

Økt press på kommunen til å tillate bruk av egen snøskuter

Det kan tenkes at ikke alle kommuner ønsker å føre en mer liberal motorferdselpraksis enn de gjør i dag og derved ikke ønsker å åpne for å gi tillatelser til bruk av private snøskutere til hytter som ligger mindre enn 2,5 km fra brøytet vei. En endring som foreslått vil imidlertid kunne føre til økt press på kommunene til å gi slike tillatelser, særlig over tid.

3.2 Vurdering av om det bør stilles andre vilkår for tillatelse

Av Klima- og miljødepartementets rundskriv T-1/96 fremgår det at "Eventuell tillatelse til hyttekjøring bør ikke gis for mer enn en sesong om gangen og begrenses til et fåtall turer. Dette gjelder særlig i områder som er egnet for leiekjøring og der slike ordninger må forventes opprettet". Det er med andre ord en forventning om at kommunene er restriktive når det gjelder omfanget av kjøring som skal tillates. Snøskuteren skal fortrinnsvis brukes når det er behov for å frakte tungt utstyr. Tillatelsen gjelder ikke ren persontransport. Det skal ikke gis tillatelser til ubegrenset antall turer til hytta med snøskuter i løpet av en sesong.

Denne forutsetningen vil fortsatt gjelde dersom forslaget om å oppheve avstandskravet vedtas. Departementet bemerker at tillatelsen gjelder frakt av bagasje og utstyr. Den er ikke ment å dekke alle familiens turer til hytta i løpet av en vintersesong, dersom hytta brukes hyppig. Reaksjonene som har kommet på fylkesmennes lovlighetskontroll og påfølgende oppheving av tillatelser til kjøring til hytter som ikke oppfyller avstandskravet, kan tyde på at det også er en viss praksis for kjøring som ikke er nødvendig for transport av bagasje og utstyr, men at det også blir kjørt turer der primærformålet er persontransport. Slik persontransport er pr. i dag uansett ikke tillatt, og det er heller ikke i Innst. 219 S (2019–2020)) signalisert et ønske om å åpne for fri adgang til persontransport til hytter selv om avstandskravet oppheves.

Departementet vurderer at en oppheving av avstandsgrensen vil medføre at det reelt sett vil kunne bli en omfattende ny kjøring som primært er knyttet til persontransport. Det er vanskelig å drive en effektiv kontroll som sikrer at det ikke kjøres til andre formål enn som lovverket åpner for, særlig dersom tillatelsene som er gitt ikke er avgrenset til et konkret antall turer pr. sesong. Det er også vanskelig å avgrense kjøringen på annen måte, eksempelvis gjennom krav til mengde bagasje og utstyr som skal transporteres for at kjøringen skal være lovlig.

Departementet forutsetter at kommunene i en tillatelse setter begrensninger for antall turer per sesong, og at antallet settes lavt. Denne forventningen har som nevnt vært gjeldende i lang tid, og nedfelt i rundskriv T-1/96. Departementet registrerer imidlertid at en del kommuner pr. i dag ikke fastsetter et konkret antall turer.

Departementet mener derfor det bør vurderes om dette kravet bør tas inn i selve forskriftsteksten. Dette vil sikre at omfanget av snøskuterbruk holdes på et nivå som ikke er høyere enn det som regelverket ment å åpne for. Det vil si nødvendig bagasje- og utstyrstransport, og at snøskuteren fortrinnsvis brukes ved behov for å frakte tyngre bagasje eller utstyr. Uten slik antallsbegrensning vil mange turer til hytta i realiteten være persontransport kamouflert som bagasjetransport. Vi ber om høringsinstansenes syn på dette.

I representantforslaget som ligger til grunn for forslaget i Innst. 219 S (2019–2020) heter det at "(e)ier/leier må også oppgi kjøretrasé når han søker, og det er kun denne traseen som skal benyttes til og fra hytta." For å sikre at kjøringen er til minst mulig skade for natur og friluftsliv og at omfanget av snøskuterkjøring ikke øker mer enn nødvendig, bør det etter departementets syn vurderes om det bør tas inn i forskriften at kommunen i tillatelsen skal kartfeste eller eventuelt på annen måte skal angi hvilken trasé kjøringen skal skje etter. Slik kanalisering av trafikken vil også kunne bidra til å redusere konflikter. I tillegg vil kartfesting eller angivelse av trasé gjøre det mulig for Statens naturoppsyn å kontrollere om kjøretøy som stanses i felt kjører i samsvar med tillatelsen eller ikke. Departementet ber om høringsinstansenes syn på forskriftsfesting av et slikt krav.

4. Økonomiske og administrative konsekvenser

Kommunene vil få større fleksibilitet når de skal vurdere søknader om tillatelse. Det vil bli noe enklere å vurdere om vilkårene for å gi tillatelse er oppfylt. Flere kommuner vil kunne få til dels betydelig økning i søknader til behandling.

Forslaget vil trolig medføre noe færre klagesaker og dermed noe mindre arbeid for fylkesmennene, som er klageinstans.

Forslaget antas å gi en reduksjon i inntekter til lokale aktører som driver leiekjøring/utmarksnæring.

Forslaget vil kunne medføre økt motorferdsel i utmark og derved økt behov for kontroll. Dette innebærer merarbeid for kontrollmyndighetene (Statens naturoppsyn og politiet).

Forslaget kan medføre flere ulykker og kostnader forbundet med dette. Generelt skjer det en del ulykker med snøscooter. I følge statens vegvesen er et fellestrekk i mange av ulykkene at fører har manglende risikoforståelse, ferdigheter, kunnskap og erfaring til å håndtere snøscooteren på en sikker måte. Normalt har ulykker som oftest medført skader på fører og/eller passasjer, men det har også relativt nylig vært dødsulykke som følge av påkjørsel. Ved en omfattende økning av snøscooterkjøring i skiløyper øker risikoen for kollisjoner som også rammer tredjepart. Spesielt dersom det blir økt kjøring fra personer som ikke har trening med å kjøre snøscooter. Snøscootere er generelt vanskeligere å styre enn en bil, noe som kan gi overraskelser for mindre trente førere. Spesielt på hardt underlag. Snøscootere kan kjøres uten særskilt førerkort av alle som har førerkort for bil utstedt før 2006. Førerkortkravet kom i 2006.

Det legges opp til at eventuelle økte utgifter til offentlige myndigheter som følge av forslaget vil dekkes innenfor eksisterende budsjettammer.

5. Forslag til endring i forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag

Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 5 første ledd bokstav c skal lyde:

c) eier av hytte for transport av bagasje og utstyr mellom bilveg og hytte som ikke ligger tilknyttet brøytet bilveg,

Alternativt:

Forskrift for bruk av motorkjøretøyer i utmark og på islagte vassdrag § 5 første ledd bokstav c skal lyde:

c) eier av hytte for transport av bagasje og utstyr mellom brøytet bilveg og hytte når det i området ikke er mulighet for leiekjøring etter bokstav a. Kommunen skal i tillatelsen fastsette maksimalt antall turer pr. sesong, og kartfeste hvilken trasé som skal benyttes.