

Forsvarets kurs i snøscooter – rekkevidden av forbudet i motorferdselloven

29.10.2020 (2020/632)

Saken gjelder spørsmålet om forsvarets kurs i snøscooterkjøring omfattes av motorferdsellovens forbud mot motorferdsel i utmark, eller om slik aktivitet er unntatt fra lovens generelle forbud.

Ombudsmannen er kommet til at forsvarets kurs i snøscooterkjøring er gitt tillatelse direkte i motorferdselloven § 4 første ledd bokstav d. Forsvaret trenger derfor ikke å søke kommunen om tillatelse til slik virksomhet.

Sakens bakgrunn

Saken gjelder spørsmålet om forsvarets kurs i snøscooterkjøring omfattes av motorferdsellovens generelle forbud mot motorferdsel i utmark, eller om slik virksomhet er unntatt fra lovens forbud. Spørsmålet kom opp i en sak hvor Rissa kommune (nå Indre Fosen kommune) ga forsvaret, etter søknad, tillatelse 12. januar 2017 til å holde kurs i kjøring med snøscooter innenfor et begrenset tidsrom.

Tillatelsen ble påklaget av A. Fylkesmannen i Sør-Trøndelag tok ikke klagen til følge 19. april 2017, under henvisning til at forvarets kurs i snøscooterkjøring faller inn under motorferdselloven § 4 første ledd bokstav d, som gir forsvaret tillatelse til å gjennomføre «øvelser, forflytninger og transporter» uten hinder av det generelle forbudet mot motorferdsel i lovens § 3.

A ba etter dette Fylkesmannen i Trøndelag vurdere saken på nytt. I brev 28. januar 2020 opprettholdt Fylkesmannen sitt syn om at slik kursvirksomhet omfattes av motorferdselloven § 4 første ledd bokstav d. I samme brev presiserte Fylkesmannen at kommunene ikke har hjemmel til å avgjøre om slik virksomhet skal tillates eller ikke, ettersom forsvaret er gitt tillatelse direkte i loven.

A klaget saken inn for ombudsmannen. A ba ombudsmannen blant annet ta stilling til om forsvarets kursvirksomhet går inn under «forsvarets øvelser, forflytninger og transporter» i motorferdselloven § 4 første ledd bokstav d.

Våre undersøkelser

Vi fant grunn til å undersøke deler av saken nærmere. Ettersom saken reiser et prinsipielt spørsmål om rekkevidden av bestemmelsen i motorferdselloven § 4 første ledd bokstav d, rettet vi undersøkelsen til Klima- og miljødepartementet som ansvarlig departement for loven.

I vårt undersøkelsesbrev spurte vi Klima- og miljødepartementet om forsvarets kurs i kjøring med snøscooter omfattes av unntaket i motorferdselloven § 4 første ledd bokstav d. Videre spurte vi departementet om det foreligger andre kilder enn lovens ordlyd og forarbeider som kan kaste lys over hvordan unntaksbestemmelsen skal forstås.

I svarbrevet viste Klima- og miljødepartementet til at ordlyden i motorferdselloven § 4 første ledd bokstav d ikke gir noe klart svar på om ren kjøreopplæring med snøscooter kan anses som en del av «forsvarets øvelser, forflytninger og transporter». Etter departementets syn kan lovens forarbeider tale for at slik kjøring omfattes av bestemmelsen, og at forsvaret dermed er gitt tillatelse direkte i loven. Departementet viste blant annet til Forsvarsdepartementets høringsuttalelse referert i Ot.prp. nr. 45 (1976-77) s. 28 hvor det argumenteres for at forsvaret bør hjemles «fri motorferdsel for øvelser, utdanning og operativ virksomhet». Klima- og miljødepartementet mente dette talte for at motorferdselloven § 4 første ledd bokstav d gir en uttømmende regulering av forsvarets virksomhet, og at bestemmelsens oppramsing dermed ikke bør tolkes snevert i den forstand at forsvarets kjøring i utdanningsøyemed faller utenfor. Etter Klima- og miljødepartementets syn må bestemmelsen forstås slik at forsvaret har en relativt vid adgang til motorisert ferdsel i utmark, uten at det kreves søknad til, og tillatelse fra, kommunene.

Til støtte for dette viste Klima- og miljødepartementet også til brev 14. juni 2002 fra Direktoratet for naturforvaltning i en sak angående Rena leir, hvor det ble lagt til grunn at unntaket i motorferdselloven § 4 første ledd bokstav d, ikke må tolkes for snevert. Etter direktoratets syn faller imidlertid oppdrag eller transporter av «sivil karakter», som like gjerne kunne vært utført av sivile transportører, utenfor bestemmelsen.

I svarbrevet hit viste Klima- og miljødepartementet også til departementets rundskriv om lov om motorferdsel i utmark og vassdrag, T 1/96. Heller ikke rundskrivet går i detalj om hva slags motorferdsel som omfattes av unntaket i lovens § 4 første ledd bokstav d, men synliggjør en forventning om at forsvaret bør innlede en dialog med kommunen og fylkesmannens miljøvernavdeling når det planlegges øvelser av noe omfang.

Klima- og miljødepartementet siterte også fra en uttalelse 27. mai 2020 fra Forsvarsdepartementet som var hentet inn i anledning vår undersøkelse i saken. Det fremgikk av uttalelsen at det er sedvane å informere den aktuelle kommunen om denne typen opplæring, og at søknadsplikt for kjøreopplæring i utmark vil innebære «en vesentlig vanskeliggjøring» av forsvarets behov for gjennomføring av denne type virksomhet.

A og Klima- og miljødepartementet innga deretter kommentarer i saken.

Ombudsmannens syn på saken

Motorferdselloven § 3 fastsetter et generelt forbud mot motorferdsel i utmark og vassdrag, med mindre annet følger av loven eller det gis tillatelse etter søknad med hjemmel i loven. Lovens § 4 lister opp bestemte typer motorferdsel som er gitt tillatelse direkte i loven. Det følger av bestemmelsens første ledd bokstav d at dette omfatter «forsvarets øvelser, forflytninger og transporter». Spørsmålet er om forsvarets kurs i snøscooterkjøring faller innenfor dette unntaket. Som Klima- og miljødepartementet påpekte i svarbrevet, vil problemstillingen også gjelde kjøreopplæring for andre typer motoriserte kjøretøy innenfor forsvarets virksomhet.

Ombudsmannen er enig med Klima- og miljødepartementet i at lovteksten ikke gir et klart svar på hvorvidt kurs i snøscooterkjøring er unntatt fra lovens forbud mot motorferdsel i utmark. Rent språklig tilsier ordlyden at ikke all motorferdsel i regi av forsvaret er tillatt. Motorferdselloven § 4 første ledd bokstav d er avgrenset til forsvarets «øvelser, forflytninger og transporter». Det er naturlig å forstå «forsvarets øvelser» som den mer operative øvelsesvirksomheten forsvaret driver og at kurs i snøscooterkjøring faller utenfor ordlyden. Samtidig kan det innvendes mot dette at snøscooterkjøring også er noe forsvaret må øve på, og at det er kunstig å skille mellom mer sammensatte øvelser (der man for eksempel trener avdelingen eller kapasiteten total sett) og der man trener på én ferdighet. At lovgiver har gitt forsvaret hjemmel til å utføre større operative øvelser direkte i loven kan likeledes tas til inntekt for at kjøreopplæring, som er av mindre omfang, også er unntatt fra forbudet.

Motorferdsellovens forarbeider omtaler ikke problemstillingen direkte. Forsvarsdepartementet ga imidlertid i sin høringsuttalelse uttrykk for et ønske om «at forsvaret hjemles fri motorferdsel for øvelser, utdanning og operativ virksomhet», jf. Ot.prp. nr. 45 (1976-77) s. 28. I lovproposisjonen kommenterte ikke Miljøverndepartementet om unntaket også skulle omfatte «utdanning», og om dette eventuelt skulle omfatte kjøreopplæring, men sluttet seg til at «forsvaret bør komme inn under de frie ferdselsformål, m.a.o. at forsvarets øvelser, forflytninger og transporter blir tillatt med hjemmel direkte i loven». Slik ombudsmannen ser det, ville det vært naturlig at departementet kommenterte det eksplisitt dersom de mente unntaket ikke skulle omfatte kjøreopplæring. Ombudsmannen legger derfor til grunn at lovgiver ikke har ment å avgrense mot forsvarets kurs i snøscooterkjøring.

Også reelle hensyn taler for at kurs i snøscooterkjøring bør omfattes av unntaket i motorferdselloven § 4 første ledd bokstav d. Forsvarets bruk av motoriserte kjøretøy har et annet formål og en annen karakter enn en del annen form for motorisert ferdsel. Selv om slik kjøring er gitt hjemmel direkte i loven, skjer ikke dette uten medvirkning fra de berørte kommuner. Rundskriv om lov om motorferdsel i utmark og vassdrag, T 1/96, forutsetter at forsvarets motoriserte ferdselsvirksomhet av noe omfang skjer etter dialog med de aktuelle vertskommuner og fylkesmannens miljøvernnavdeling. Forsvarsdepartementet har overfor Klima- og miljødepartementet bekreftet at det er vanlig praksis at slik dialog også finner sted ved kjøreopplæring. Dette tilsier at behovet for offentlig kontroll i form av individuelle tillatelser ikke gjør seg gjeldende i like stor grad for denne type kjøring i utmark. Dertil kommer at forsvarets motorferdsel i alle tilfeller vil være omfattet av det generelle aktsomhetskravet i § 8 som slår fast at all motorferdsel i utmark og vassdrag «skal foregå aktsomt og hensynsfullt for å unngå skade og ulempe for naturmiljø og mennesker».

Konklusjon

Ombudsmannen er kommet til at forsvarets kurs i snøscooterkjøring er gitt tillatelse direkte i motorferdselloven § 4 første ledd bokstav d. Forsvaret trenger derfor ikke å søke kommunen om tillatelse til slik virksomhet.

29.10.2020 (2020/632)